

O Instituto do Mandato Coletivo no Ordenamento Jurídico Brasileiro: Natureza, Operacionalização e Desafios Normativos

O fenômeno dos mandatos coletivos — também denominados candidaturas compartilhadas, bancadas coletivas ou mandatos de ocupação coletiva — representa uma das inovações sociopolíticas mais proeminentes da democracia representativa contemporânea no Brasil¹. Surgido como reflexo da insatisfação popular com o modelo tradicional de representação política e com a falta de acesso dos cidadãos aos processos decisórios, esse formato busca substituir a figura centralizada do parlamentar individual por uma gestão colegiada e horizontal das atribuições legislativas e fiscalizatórias¹.

A despeito da expansão expressiva dessa prática nas últimas disputas eleitorais, o ordenamento jurídico brasileiro mantém uma estrutura fundada estritamente na representação individual e personalíssima¹. Essa assimetria entre a praxis política e a norma dogmática gera um ecossistema complexo de arranjos informais, indefinições no tocante ao registro contábil e à titularidade fiscal (CNPJ da candidatura) e riscos institucionais relevantes na hipótese de dissidência interna ou vacância do cargo⁷.

1. Origem Histórica, Conceito e Fundamentação Sociopolítica

O mandato coletivo configura-se como um arranjo em que dois ou mais cidadãos se organizam para disputar conjuntamente uma vaga no Poder Legislativo — seja em âmbito municipal, estadual ou federal¹. Na dinâmica cotidiana da atividade parlamentar, os integrantes do grupo, costumeiramente designados como "co-parlamentares" ou "co-vereadores", compartilham a elaboração de projetos de lei, a fiscalização do Poder Executivo, a presença em bases territoriais e, fundamentalmente, a deliberação soberana sobre a orientação dos votos em plenário e comissões¹.

Historicamente, o compartilhamento de decisões legislativas encontra precedentes internacionais em experiências de democracia direta e digital em países como a Suécia e a Austrália³. No Brasil, registros esparsos de candidaturas com promessa de gestão compartilhada remontam à década de 1990, mas o instituto ganhou densidade conceitual e visibilidade eleitoral a partir de 2012 e, de modo sobressalente, nos pleitos de 2018 e 2020⁴. Nas eleições gerais de 2022, o Tribunal Superior Eleitoral (TSE) contabilizou 213 chapas apresentadas sob essa roupagem, demonstrando forte concentração nas assembleias legislativas estaduais e na Câmara dos Deputados⁴.

A motivação estrutural para a formação de candidaturas coletivas assenta-se na busca pela

despersonalização do poder e na redução de barreiras de entrada na política institucional para grupos sub-representados². Coletivos formados predominantemente por mulheres, populações negras, indígenas, lideranças comunitárias e integrantes da comunidade LGBTQIAP+ utilizam a candidatura compartilhada como mecanismo de viabilização eleitoral, agregando bases sociais pulverizadas e dividindo os custos financeiros e logísticos da campanha⁴.

2. A Ilusão da Titularidade Plural: O Regramento Eleitoral e o Vácuo Normativo

Apesar da narrativa política de gestão colegiada, o sistema eleitoral brasileiro não reconhece a titularidade plural de um cargo eletivo¹. O arcabouço constitucional vigente, moldado pelo Artigo 14 da Constituição Federal de 1988, estabelece que a capacidade eleitoral passiva e os direitos políticos são atributos individuais e intransferíveis da pessoa natural⁷. A legislação eleitoral ordinária exige rigorosamente a indicação de uma única pessoa física para figurar formalmente como candidata perante a Justiça Eleitoral — figura conhecida na linguagem prática como "cabeça de chapa" ou "porta-voz"¹.

Para todos os efeitos jurídicos, regimentais, administrativos e penais, apenas essa pessoa física registrada é diplomada, empossada e reconhecida como parlamentar pela respectiva casa legislativa⁴. A dogmática eleitoral não contempla a co-titularidade do mandato, fazendo com que o coletivo exista unicamente no plano dos fatos e da pactuação privada entre seus membros¹.

Dimensão Funcional	Modelo Teórico do Mandato Coletivo	Realidade Jurídico-Formal (TSE / Casas Legislativas)
Titularidade do Cargo	Compartilhada sem hierarquia entre os co-integrantes ⁴ .	Unipessoal; pertence exclusivamente ao candidato diplomado ¹ .
Voto em Plenário	Definido por consenso ou maioria do coletivo ³ .	Exercido unicamente pelo parlamentar titular individual ⁴ .
Remuneração Oficial	Divisão do subsídio entre os membros do grupo ³ .	Paga integral e individualmente ao titular ¹ .
Uso da Tribuna / Discursos	Revezamento ou presença conjunta dos membros ² .	Restrito ao parlamentar empossado, conforme regimento interno ² .

Responsabilidade Legal	Coletiva e solidária perante a sociedade ¹ .	Individual e exclusiva da pessoa física registrada ⁷ .
-------------------------------	---	---

O avanço normativo pontual sobre o tema ocorreu com a edição da Resolução TSE nº 23.675/2021, que alterou a Resolução TSE nº 23.609/2019¹⁴. A partir desse ato normativo, passou-se a autorizar expressamente que a candidata ou o candidato adicione, na composição de seu nome de urna, a designação do grupo ou coletivo social que apoia sua candidatura⁴. Entretanto, a regulamentação editada pelo tribunal fixou contornos estritos ao esclarecer que o registro permanece rigorosamente individual e que é vedada a inscrição de nome de urna composto exclusivamente pelo nome do coletivo sem a identificação do indivíduo⁴. Ademais, a foto exibida na urna eletrônica durante a votação continua a ser única e exclusivamente a da pessoa física registrada¹⁶. Portanto, o TSE tratou a candidatura coletiva não como uma nova modalidade de mandato, mas tão somente como uma forma de promoção de campanha e indicação de engajamento social⁸.

3. Arquitetura Financeira e Registro da Candidatura: O CNPJ do Candidato Oficial

A operacionalização financeira e contábil das candidaturas coletivas é delimitada de forma rígida pela legislação eleitoral. A aprovação do pedido do Demonstrativo de Regularidade de Atos Partidários (DRAP) e do Requerimento de Registro de Candidatura (RRC) desencadeia a emissão automática do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) do candidato pela Receita Federal do Brasil¹⁷. Nas candidaturas coletivas, o CNPJ da campanha é gerado obrigatoriamente e de maneira exclusiva em nome e vinculado ao Cadastro de Pessoas Físicas (CPF) do candidato titular oficial registrado⁷.

Não existe previsão legal para a abertura de CNPJ em nome do grupo, do coletivo ou sob forma de sociedade de fato⁷. Em consequência dessa centralização fiscal na pessoa natural do representante formal, todo o fluxo financeiro da campanha eleitoral — compreendendo as receitas do Fundo Especial de Financiamento de Campanha (FEFC), do Fundo Partidário, de doações de pessoas físicas ou de financiamento coletivo (*crowdfunding*) — transita obrigatoriamente por contas bancárias vinculadas ao CNPJ individual do candidato titular⁷. Os demais integrantes da chapa coletiva não possuem ingerência fiscal nem aparecem como titulares perante os órgãos de fiscalização do Estado.

A responsabilidade contábil pela prestação de contas eleitorais recai inteiramente sobre o candidato formal e o administrador financeiro designado. Caso a Justiça Eleitoral identifique irregularidades na arrecadação ou na aplicação dos recursos de campanha praticadas por qualquer membro do coletivo, as sanções administrativas, financeiras e cíveis — inclusive a devolução de verbas e a cassação do registro ou do diploma — atingem de forma exclusiva o titular oficial da candidatura⁷.

Após a vitória eleitoral e a posse, a manutenção financeira dos co-parlamentares exige outro arranjo burocrático específico. Diante da impossibilidade legal de fracionamento do subsídio parlamentar oficial pago pela casa legislativa, a solução adotada pelos mandatos coletivos é a

nomeação formal dos co-integrantes para cargos em comissão (assessoria parlamentar) integrante da estrutura do gabinete¹. Dessa forma, o custeio econômico dos demais participantes passa a depender diretamente da Verba de Gabinete da instituição legislativa¹. Essa configuração administrativa converte formalmente os "co-decisores" em subordinados hierárquicos do parlamentar diplomado sob a ótica do Direito Administrativo, revelando uma dissonância intrínseca entre o discurso de horizontalidade e a estrutura burocrática legal do Estado⁴.

4. Arranjos Internos, Estatutos e a Natureza Jurídica do "Acordo de Co-Mandato"

Em razão da omissão da legislação eleitoral quanto às regras de governança interna dos mandatos coletivos, os grupos utilizam institutos do Direito Privado para regulamentar a dinâmica de funcionamento da chapa¹. Essa pacificação contratual costuma ser formalizada mediante a elaboração de um instrumento denominado "Estatuto do Mandato Compartilhado" ou "Acordo de Co-Mandato"³.

Esses documentos visam prever diretrizes sobre os ritos de deliberação — definindo se a tomada de posição em votações legislativas ocorrerá por maioria simples, maioria qualificada ou unanimidade —, bem como os critérios para ingresso e exclusão de membros por descumprimento do programa ético e político³. Além disso, estabelecem a divisão temático-operacional das atividades de comissões parlamentares e fixam regras para a equiparação e repartição das remunerações por meio da distribuição dos cargos de gabinete¹. Sob o ângulo da teoria geral do direito, o acordo de co-mandato tem natureza jurídica de negócio jurídico bilateral ou plurilateral atípico do Direito Cível, vinculando estritamente as partes signatárias no âmbito privado¹. No entanto, esse ajuste privado carece de eficácia perante o Direito Público, a Justiça Eleitoral e as Mesas Directoras das casas legislativas¹. As obrigações assumidas no contrato privado não vinculam a atuação soberana do parlamentar empossado, que preserva a liberdade de voto e a autonomia funcional resguardadas pelo estatuto constitucional da imunidade parlamentar³.

5. Riscos Jurídicos, Rupturas Internas e a Questão da Suplência

A frágil base jurídica que sustenta os mandatos coletivos projeta incertezas significativas no tocante ao gerenciamento de crises internas e aos eventos de vacância do cargo ao longo do quadriênio legislativo¹.

Na ocorrência de um rompimento político em que o parlamentar diplomado opte por abandonar o colegiado e atuar de forma individual ou contrária às decisões do grupo, os co-integrantes não dispõem de mecanismos jurisdicionais eleitorais para destituí-lo ou reaver o cargo¹. A Justiça Eleitoral não reconhece o descumprimento de "contrato privado de mandato coletivo" como hipótese de perda de mandato por infidelidade partidária, tampouco como causa de cassação de diploma⁸. O único caminho franqueado aos membros lesados

situa-se na esfera cível comum, por meio do ajuizamento de ações ordinárias de reparação por danos morais ou materiais pelo descumprimento da avença privada, providência que não possui o condão de alterar a titularidade do cargo eletivo⁸.

A inadequação do modelo manifesta-se com idêntica severidade na hipótese de vacância do cargo por renúncia, cassação, falecimento ou licenciamento do titular⁴. Caso o titular de um mandato coletivo decida renunciar na expectativa de transferir a cadeira a outro co-integrante da chapa, o cargo não é repassado aos demais membros do grupo⁴. Por exigência estrita do Código Eleitoral e da Constituição Federal, a vaga pertence ao partido político ou à federação, devendo ser assumida imediatamente pelo primeiro suplente diplomado na ordem da lista partidária oficial⁴. Como os demais co-parlamentares não foram submetidos de forma individualizada ao sufrágio nominal nem figuram na ordem de suplência registrada perante a Justiça Eleitoral, eles não possuem qualquer direito de preferência ou sucessão institucional⁴. De modo simétrico, sob a perspectiva administrativa interna do gabinete, caso surja um conflito insuperável entre o titular diplomado e determinado co-parlamentar, o titular possui a prerrogativa funcional e discricionária de exonerar o membro de seu cargo comissionado de assessor³. O integrante desligado perde automaticamente o vínculo formal com o Poder Legislativo e o acesso à estrutura do gabinete, sem possibilidade de questionar o ato administrativo no âmbito do processo eleitoral¹.

6. Panorama Legislativo e Projetos de Reformas

O adensamento das candidaturas coletivas na política brasileira motivou a apresentação de diversas proposições no Congresso Nacional com o intuito de institucionalizar o modelo e conferir-lhe balizas jurídicas expressas¹.

Proposição	Autoria	Ementa / Objetivo Principal	Estágio de Tramitação
PEC 379/2017	Dep. Renata Abreu (PODE/SP)	Acrescenta dispositivo ao Artigo 14 da Constituição Federal para admitir explicitamente o mandato coletivo no Poder Legislativo ¹⁶ .	Aguarda apreciação na Comissão de Constituição e Justiça e de Cidadania (CCJC) da Câmara dos Deputados ¹² .
PL 4475/2020	Dep. João Daniel (PT/SE)	Altera a Lei das Eleições (Lei nº 9.504/1997) para dispor sobre regras	Em tramitação na Câmara dos Deputados, apensado a

		de registro e propaganda das candidaturas coletivas ⁶ .	projetos sobre reforma eleitoral ⁴ .
PL 2730/2020	Dep. André Figueiredo (PDT/CE)	Dispõe sobre o reconhecimento formal dos "co-parlamentares" e disciplina seus direitos no exercício da função ⁴ .	Em tramitação conjunta na Câmara dos Deputados ⁴ .

As discussões em torno da normatização buscam solucionar imbróglis centrais, como a definição de direitos regimentais para os co-parlamentares nas comissões e sessões deliberativas, a criação de regras de substituição em casos de vacância para evitar a desfiguração do projeto coletivo e a imposição de requisitos de previsão estatutária nos partidos políticos⁴.

Entretanto, a tramitação das matérias enfrenta obstáculos doutrinários expressivos. Setores do meio jurídico e parlamentar ressaltam a dificuldade de adaptar a accountability penal e administrativa ao formato coletivo, apontando incertezas sobre a responsabilização por ilícitos funcionais, como crimes de responsabilidade e atos de improbidade administrativa, além da complexidade para a aferição do abuso do poder econômico e político praticado por agrupamentos informais⁷.

7. Considerações Finais

O mandato coletivo firmou-se como um mecanismo relevante de inovação sociopolítica e oxigenação da democracia representativa no Brasil, atuando como canal de inserção institucional para lideranças e pautas historicamente marginalizadas na política tradicional¹. A prática favorece o compartilhamento de recursos e a ampliação da participação popular nas decisões legislativas¹.

Contudo, sob a ótica estritamente dogmática, o instituto padece de uma contradição de fundo indissociável de sua essência contemporânea¹. A legislação eleitoral e a Constituição Federal preservam a titularidade do mandato como um direito estritamente individual e personalíssimo⁷. A figura da candidatura coletiva existe perante a sociedade e os eleitores como um projeto político compartilhado, mas converte-se, perante a ordem jurídica, em uma candidatura individual de quem detém o registro, o CPF e o CNPJ da campanha¹.

Enquanto não sobrevier reforma constitucional ou alteração legislativa ordinária que acolha a pluralidade de titulares no Poder Legislativo, a estabilidade das candidaturas coletivas continuará repousando sobre acordos privados e laços de confiança política entre os seus membros¹. O funcionamento harmonioso dessas iniciativas permanecerá suscetível às

incertezas do regramento cível e à imperatividade do sistema eleitoral individualizado¹.