

Mandatos coletivos: quando o TSE decidiu não decidir

21/05/2026

O Tribunal Superior Eleitoral finalmente **respondeu**, cinco anos depois, uma consulta sobre candidaturas coletivas. Reconheceu que elas não possuem previsão legal, estão em descompasso com a arquitetura constitucional do sistema representativo e podem gerar ruptura na relação entre eleitor e mandatário, mas decidiu não extrair dessa conclusão qualquer consequência jurídica.

Divulgação



Quilombo Periférico foi eleito em São Paulo

Nas eleições municipais de 2020, o **Instituto de Estudos Socioeconômicos (Inesc)** registrou 327 candidaturas coletivas em todo o país, número que, comparado às 13 identificadas em 2016, evidencia uma curva de crescimento vertiginosa de um fenômeno que o ordenamento jurídico brasileiro simplesmente não prevê. Em 2024, novo levantamento do Inesc contabilizou 280 ocorrências do modelo, revelando a resiliência e a consolidação de uma prática que avança sem qualquer norma que a autorize.

O fenômeno ganhou contornos institucionais especialmente visíveis na Câmara Municipal de São Paulo, onde as eleições de 2020 resultaram na

diplomação de dois mandatos autodenominados coletivos: Silvia da Bancada Feminista e Elaine do Quilombo Periférico, ambas eleitas pelo PSOL. A posse conjunta, a divisão de gabinete com os chamados “co-vereadores” e a promessa de exercício compartilhado do poder suscitaram, de imediato, indagações que o parlamento paulistano não estava preparado para responder.

Foi nesse contexto que, em janeiro de 2021, formulei consulta ao Tribunal Superior Eleitoral, com o objetivo de obter do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral um balizamento jurisprudencial sobre a validade das candidaturas e dos mandatos coletivos. As questões levadas ao tribunal eram precisas e urgentes: as candidaturas coletivas, por não encontrarem previsão legal, seriam implicitamente vedadas? A promessa de “um voto, vários parlamentares” configuraria captação ilícita de sufrágio ou desequilíbrio da paridade de armas? O uso de nomes coletivos na urna induziria o eleitor a erro sobre quem, afinal, detém o mandato? A nomeação de “co-vereadores” para cargos comissionados se aproximaria da prática ilícita denominada “rachadinha”? Como ficaria a divisão de subsídio, voto em plenário e assento em comissões parlamentares entre pessoas sem mandato? São perguntas que o direito vigente não responde e que o TSE também preferiu não responder.

Na sessão administrativa de 30 de abril de 2026, o TSE julgou a consulta. Por maioria, o tribunal reconheceu a ausência de previsão legal expressa para as candidaturas coletivas,

ressalvando apenas a possibilidade de menção a grupos no nome de urna, nos termos do artigo 25, §§ 2º a 4º, da Resolução TSE nº 23.609/2019. Todas as demais perguntas foram declaradas prejudicadas, mantendo o estado de insegurança jurídica que rege o tema.

O sistema de direitos políticos desenhado pela Constituição de 1988 estrutura-se em torno do indivíduo. O artigo 14 da Carta Magna atribui a soberania popular ao sufrágio universal e ao voto direto e secreto, institutos que, por definição, pressupõem titulares individuais.

Da mesma forma, as condições de elegibilidade elencadas no §3º, do mesmo dispositivo, são aferidas exclusivamente em relação à pessoa do postulante, sem que a norma constitucional sequer vislumbre a possibilidade de sua verificação coletiva. No mesmo sentido, a Lei Complementar nº 64/1990 disciplina as causas de inelegibilidade como impedimentos atribuídos ao indivíduo e a Lei das Eleições trata a candidatura como ato singular em todos os seus dispositivos centrais.

Na lição do professor José Jairo Gomes (em *Direito Eleitoral*, 16ª edição, ed. Atlas, 2020, p. 221), “elegível é o cidadão apto a receber votos em um certame, que pode ser escolhido para ocupar cargos político-eletivos (...) Em suma, é o direito público subjetivo atribuído ao cidadão de disputar cargos públicos-eletivos”.

O diploma expedido pela Justiça Eleitoral nos termos do artigo 40 do Código Eleitoral é entregue individualmente ao candidato eleito, a posse é prestada individualmente, o subsídio é pago individualmente e as prerrogativas e responsabilidades do cargo recaem exclusivamente sobre uma única pessoa mandatária. O ordenamento, portanto, não ignora as candidaturas coletivas por lacuna ou descuido histórico, as ignora porque o sistema representativo constitucional foi conscientemente estruturado em torno da relação direta entre o eleitor e o mandatário individual.

O voto-condutor do ministro Floriano de Azevedo Marques, na sessão administrativa do TSE realizada em 30 de abril de 2026, é rigoroso e contundente: o ministro assentou que “simplesmente não há previsão no ordenamento jurídico das chamadas candidaturas coletivas”; que tais candidaturas “estão em descompasso com o sistema de representação política desenhado a partir da Constituição de 88”; e que sua existência constitui “quebra incontornável da relação estrutural do sistema representativo constituída entre o detentor do poder de fato, povo cidadão, e o representante da vontade popular, mandatário eleito”.

A candidatura coletiva não é apenas uma figura não prevista em lei, mas contradiz a arquitetura do próprio sistema representativo constitucional. O problema está no abismo entre o diagnóstico da resposta à consulta e o dispositivo resultante da análise do TSE.

Spacca

Reconhecida a anomia e identificada a incompatibilidade estrutural com a ordem constitucional, o tribunal limitou-se a declarar a ausência de previsão legal e a julgar prejudicadas todas as demais perguntas da consulta — aquelas que, precisamente, buscavam extrair as consequências jurídicas mais relevantes à resolução da celeuma. Ao declarar a anomia sem extrair dela qualquer consequência normativa, o TSE produziu um resultado paradoxal: a chancela implícita da continuidade de um fenômeno que ele próprio qualificou como juridicamente inexistente e constitucionalmente incompatível. A insegurança jurídica que a consulta buscava encerrar permanece intacta. Agora, porém, piorada: com o selo de autoridade de uma decisão do órgão de cúpula da Justiça Eleitoral, que decidiu não decidir.



Se o TSE reconhece a ausência de base legal para as candidaturas coletivas sem, contudo, extrair dessa constatação qualquer consequência jurídica concreta, cabe à doutrina mapear o território de ilicitudes potenciais. O ponto de partida é a promessa de que um único voto do eleitor seria suficiente para eleger, na prática, mais de um representante. Essa promessa, reiterada na propaganda eleitoral dos coletivos, pode configurar oferta de vantagem indevida ao eleitor. Na lição do professor Walber de Moura Agra (em *Manual Prático de Direito Eleitoral*, 3ª edição, ed. Fórum, p. 251), “a finalidade do voto não pode ser deturpada, pois ocasiona uma incompatibilidade com a essência dos ideais democráticos que exprimem a ideia de que as diretrizes políticas da sociedade são tomadas pela própria população”.

A questão da isonomia entre candidatos agrava o quadro, uma vez que o Direito Eleitoral consagra o princípio da paridade de armas. Em [entrevista](#), o professor — hoje juiz do Tribunal Regional Eleitoral de São Paulo (TRE-SP) — Diogo Rais sustentou que “no direito eleitoral existe um princípio chamado ‘paridade de armas’ – ou seja, todos os candidatos devem ter acesso às mesmas armas. Alguns podem ter mais armas ou usar de forma diferente, mas todos devem ter acesso a elas. E coletivizar a candidatura é uma forma de usar uma arma que pode desequilibrar o jogo eleitoral”. O desequilíbrio se mostra estrutural e o ordenamento não oferece, como reconhecido pelo TSE, nenhum mecanismo para corrigi-lo ou sequer para defini-lo formalmente.

Há, ainda, o potencial “estelionato eleitoral” na modalidade coletiva. A promessa de exercício compartilhado do poder não encontra qualquer amparo legal que a torne exigível ou executável. O eleitor que vota em uma candidatura coletiva confiante na pluralidade de representação que lhe foi prometida não tem, no direito vigente, nenhum instrumento para cobrar o cumprimento dessa promessa, porque ela simplesmente não existe no plano jurídico.

Por fim, a nomeação dos chamados “co-vereadores” para cargos comissionados de assessoria parlamentar – prática comum nos mandatos coletivos – apresenta contornos que merecem atenção redobrada: trata-se, em essência, da utilização de cargos pagos com recursos públicos

para o exercício de função política por pessoas que não detêm mandato eletivo, aproximando a conduta da prática conhecida como “rachadinha”, que o silêncio do TSE deixou, igualmente, sem qualquer orientação jurisprudencial, apesar da expressa provocação consultiva.

O que torna a decisão do TSE problemática não é o que ela disse, mas o que ela se recusou a dizer

O mesmo tribunal que, nos últimos anos, regulamentou profundamente a propaganda eleitoral na internet e o uso de inteligência artificial, criou penalidades politicamente fatais para casos de fraude às cotas de gênero e editou, às vésperas do segundo turno das eleições presidenciais de 2022, resolução sobre desinformação eleitoral, quedou-se inerte diante de um fenômeno que ele próprio qualifica como juridicamente inexistente e estruturalmente incompatível com o sistema representativo constitucional.

No caso das candidaturas coletivas, o TSE optou pela contenção e por transferir ao Legislativo uma responsabilidade que a realidade eleitoral já tornou urgente desde 2020. Posição bem diferente da adotada ainda em 2010, em que o TSE decidiu pela aplicabilidade imediata da Lei da Ficha Limpa, sancionada em junho daquele mesmo ano eleitoral, afastando a regra da anterioridade eleitoral prevista no artigo 16 da Constituição. Como salientei em minha dissertação de mestrado, no caso da Lei da Ficha Limpa o Tribunal optou por uma leitura teleológica da norma, priorizando os valores de probidade e moralidade administrativa sobre a segurança jurídica do pleito em curso, em flagrante apostasia constitucional.

O resultado do silêncio do TSE é prático: 280 candidaturas coletivas concorreram nas eleições municipais de 2024, prometendo o que o Direito Eleitoral e a Constituição não têm como garantir, operando em zona cinzenta que beneficia seus praticantes, expõe eleitores a promessas inexequíveis e deixa as Casas Legislativas sem orientação sobre como tratar uma figura que a Procuradoria da Câmara Municipal de São Paulo, já em janeiro de 2021, classificou com precisão: juridicamente inexistente.

Se o TSE entende que as candidaturas coletivas “simplesmente não existem” no ordenamento e que sua prática constitui “quebra incontornável da relação estrutural do sistema representativo”, esperava-se que essa conclusão produzisse efeitos jurídicos concretos, especialmente através da competência resolutiva da Justiça Eleitoral. A deferência institucional adotada no caso contrasta com momentos anteriores em que o tribunal exerceu papel normativo significativamente mais expansivo, revelando um padrão de autocontenção jurisdicional seletiva.

Fonte: <https://conjur.jumps.com.br/2026-mai-21/mandatos-coletivos-quando-o-tse-decidiu-nao-decidir/>