O mandato se perde na gestão, não na urna

Governança jurídica preventiva como proteção do voto



José Paes Neto
OAB/RJ n.º 152.732



Toda eleição termina duas vezes. A primeira, na apuração. A segunda, nos tribunais, quando atos praticados ao longo do mandato são reexaminados sob a ótica do Direito Eleitoral. É nessa segunda etapa que muitos mandatos conquistados nas urnas acabam se perdendo.

Com as eleições de 2026 encerradas, governadores e parlamentares preparam-se para assumir seus mandatos. Os prefeitos eleitos em 2024 chegam à metade do mandato, com 2028 no horizonte. Para todos eles, vale uma advertência que a prática da advocacia eleitoral confirma diariamente: a próxima disputa começa a ser julgada no primeiro dia de governo.

O risco não começa em agosto do ano eleitoral

Há uma percepção difundida entre gestores de que a preocupação jurídico-eleitoral se limita ao período de campanha. É um equívoco. A ação de investigação judicial eleitoral não se limita ao que ocorreu após o registro das candidaturas. Examina a conduta do agente público no contexto da disputa, e esse contexto costuma ser construído por atos praticados muito antes: a criação de um programa social, a ampliação de contratações temporárias, o calendário de eventos custeados pelo poder público, a linha editorial da comunicação institucional.

Isoladamente, esses atos pertencem à rotina administrativa. Quando se concentram, ganham feição pessoal ou se aproximam do calendário eleitoral, podem ser relidos como abuso de poder político ou enquadrados como conduta vedada.

Quando a gestão ordinária se converte em ilícito eleitoral

O art. 73 da Lei nº 9.504/1997 proíbe aos agentes públicos a prática de condutas tendentes a

afetar a igualdade de oportunidades entre candidatos. Entre as mais recorrentes nos tribunais estão a distribuição gratuita de bens, valores ou benefícios em ano eleitoral (§ 10), ressalvadas as hipóteses de calamidade pública, estado de emergência ou programas sociais autorizados em lei e já em execução orçamentária no exercício anterior, e a admissão de pessoal no período vedado (inciso V). As sanções vão da multa à cassação do registro ou do diploma (§§ 4º e 5º). O art. 74, por sua vez, qualifica como abuso de autoridade a publicidade institucional que viola o art. 37, § 1º, da Constituição.

Para além dessas hipóteses, há o abuso de poder político, apurado na forma do art. 22 da LC nº 64/1990. Desde a LC nº 135/2010, não se considera a potencialidade de o fato alterar o resultado da eleição, mas a gravidade das circunstâncias que o caracterizam (inciso XVI). O TSE consolidou que essa gravidade é aferida pelo grau de reprovabilidade da conduta, em seu aspecto qualitativo, e por sua repercussão no equilíbrio da disputa, em seu aspecto quantitativo (AIJE nº 0601823-24/DF, Rel. Min. Jorge Mussi, j. 8.8.2019). A procedência pode acarretar a cassação do registro ou do diploma do candidato beneficiado e a inelegibilidade, por oito anos, do representado e de quantos hajam contribuído para a prática do ato (inciso XIV). O gestor que empresta a estrutura pública a terceiros, portanto, também se expõe, ainda que não seja candidato.

Na prática, os cenários se repetem com regularidade: doações de bens a entidades sem amparo em programa social autorizado em lei e já em execução no exercício anterior, picos de contratação temporária ou por RPA nos meses que antecedem o pleito, eventos públicos convertidos em palanque e peças de comunicação oficial com nome, imagem ou slogan do gestor. Nenhum deles exige má-fé deliberada para gerar um processo. Basta a ausência de controle.

A inelegibilidade que nasce fora da Justiça Eleitoral

Nem todo risco ao mandato futuro passa por uma AIJE. Parte relevante das inelegibilidades é produzida em outras instâncias e apenas reconhecida pela Justiça Eleitoral no registro de candidatura. É o caso do art. 1º, I, "g", da LC nº 64/1990, que torna inelegíveis, por oito anos contados da decisão, aqueles cujas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas tenham sido rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. A legislação prevê, ainda, hipóteses específicas de afastamento da inelegibilidade, como a do § 4º-A, cuja incidência, segundo o STF no Tema 1.304, restringe-se aos casos de julgamento de gestores públicos pelos Tribunais de Contas.

Para os prefeitos, a identificação desse órgão exige atenção. No RE 848.826 (Tema 835 da repercussão geral), o STF fixou que, para os fins da alínea "g", a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, é exercida pela Câmara Municipal, com o auxílio do Tribunal de Contas, cujo parecer prévio só deixa de prevalecer por decisão de dois terços dos vereadores. No RE 729.744 (Tema 157), afastou o julgamento ficto das contas por decurso de prazo.

Isso não esvazia a atuação das Cortes de Contas. Na ADPF 982, julgada em 2025, o STF reconheceu que os Tribunais de Contas julgam as contas de gestão de prefeitos ordenadores de despesa e, constatada irregularidade, podem imputar débito e aplicar sanções fora da esfera eleitoral, independentemente de ratificação pela Câmara, preservada a competência exclusiva desta para os fins da alínea "g". O gestor enfrenta, portanto, duas frentes: a técnica, perante o Tribunal de Contas, e a político-institucional, perante o Legislativo.

Em ambas, a qualidade da documentação pesa. Na improbidade e na inelegibilidade por rejeição de contas, o elemento subjetivo tornou-se central. A Lei nº 14.230/2021 revogou a modalidade culposa de improbidade, e o STF, no Tema 1.199 (ARE 843.989), fixou ser necessária a comprovação de dolo para a tipificação dos atos previstos nos arts. 9º, 10 e 11 da LIA. No plano eleitoral, a LC nº 219/2025 acrescentou os §§ 4º-B e 4º-C ao art. 1º da LC nº 64/1990, estabelecendo parâmetros expressos para a aferição do dolo nas hipóteses das alíneas "g" e "l". O gestor que registra motivação, base legal e pareceres técnicos reúne elementos concretos para demonstrar a regularidade de sua

atuação e a ausência do elemento subjetivo exigido em lei. Quem não documenta adequadamente amplia o espaço para controvérsias futuras.

O que significa, de fato, "blindar" um mandato

A expressão costuma ser mal compreendida. Não se trata de proteger o agente público contra o controle, mas de proteger o mandato contra o erro. Em termos técnicos, é governança jurídica preventiva aplicada à atividade política, apoiada em práticas objetivas:

- calendário jurídico do mandato, com os marcos das condutas vedadas mapeados com antecedência em cada ano eleitoral, inclusive naqueles em que o gestor não disputa cargo;
- revisão prévia dos atos mais sensíveis, como leis que criam programas sociais, doações, parcerias, contratações temporárias e campanhas de publicidade institucional;
- trilha documental contemporânea, com motivação, base legal, dotação orçamentária e pareceres arquivados no momento da decisão, e não reconstruídos após a notificação;
- orientação das equipes de comunicação sobre o limite entre prestação de contas à população e promoção pessoal, especialmente nas redes sociais;
- acompanhamento dos processos de contas desde a primeira notificação do Tribunal de Contas, e não apenas quando o parecer já está pronto.

A demonstração da regularidade da gestão se constrói antes da acusação. Um programa social amparado por lei, com execução orçamentária regular e critérios objetivos de acesso, apresenta circunstâncias muito diferentes de um benefício criado às pressas e distribuído sem regras. Na aferição da gravidade, essa diferença costuma ser decisiva.

Proteger o mandato é proteger o voto

A prevenção costuma ser tratada como custo. Comparada a uma cassação, é a alternativa mais econômica disponível. A perda de um mandato pode trazer eleições suplementares, descontinuidade administrativa, insegurança para servidores e fornecedores e, sobretudo, a frustração da escolha feita pelo eleitor.

A Justiça Eleitoral tem o dever de reprimir o abuso, com rigor e proporcionalidade. Cabe aos gestores e à advocacia que os assessora reduzir as situações em que essa intervenção se torna necessária. Em um sistema no qual a soberania popular pode ser revista nos autos, a governança jurídica do mandato deixa de ser opção de gestão e passa a ser condição para que a vontade das urnas se sustente até o fim.

José Paes Neto[1]

1 Procurador legislativo e advogado com atuação em Direito Eleitoral e Político, sócio fundador da José Paes Advocacia, professor de Direito Eleitoral na pós-graduação do CEPED/UERJ, da FMP/RJ e do ISECENSA e vice-presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB/RJ.

PERFIL INSTITUCIONAL · DIREITO PÚBLICO E ELEITORAL

DIREITO, CIDADE E INSTITUIÇÕES

Advocacia, gestão pública e uma visão preventiva do Direito Eleitoral.

ATUAÇÃO PÚBLICA

Advogado e Procurador Legislativo da Câmara Municipal de Campos dos Goytacazes/RJ. Entre 2017 e 2020, foi Procurador-Geral do Município.

FORMAÇÃO E ENSINO

Doutor e mestre em Direito da Cidade pela UERJ; especialista em Processo Civil pela PUC-Rio. Professor do ISECENSA, CEPED/UERJ, FMP e IDP.

GOVERNANÇA DO MANDATO

Defende a governança jurídica preventiva do mandato: revisão antecipada de atos sensíveis, decisões bem documentadas e comunicação institucional dentro dos limites legais.

PRESENÇA INSTITUCIONAL

Vice-presidente da Comissão de Direito Constitucional da OAB/RJ no triênio 2025–2027. Integra a Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP).

"A prova da boa-fé se constrói antes da acusação."

JOSÉ PAES NETO
ADVOGADO | PROCURADOR LEGISLATIVO

OAB/RJ 152.732
(21) 99750-8080
@ojosepaesneto



ADVOCACIA · SERVIÇO PÚBLICO · DOCÊNCIA
Rio de Janeiro / RJ



GUILHERME VEIGA
ADVOGADOS

Guilherme Veiga Advogados é escritório dedicado à atuação estratégica em litígios complexos, com ênfase nas causas que tramitam perante o Supremo Tribunal Federal e o Superior Tribunal de Justiça.

Fundado por Guilherme Veiga, o escritório organiza sua atuação a partir da experiência acumulada na advocacia perante os Tribunais Superiores, associada a sólida formação acadêmica, de modo que cada demanda seja tratada segundo estratégia desenhada para as particularidades do caso concreto, e não a partir de modelos previamente padronizados.

Doutor em Direito Constitucional pelo Centro Universitário de Brasília, Guilherme Veiga defendeu tese orientada pelo Ministro Luiz Edson Fachin e indicada ao prêmio de tese do ano, perante banca que contou ainda com o ex-Presidente da República Michel Temer, o Ministro Carlos Ayres Britto, o Professor Luiz Rodrigues Wambier e o Professor Bruno Buonicore. É Mestre em Direito pela Universidade Católica de Pernambuco, tendo realizado formação complementar na Itália e especialização voltada à atuação perante as Cortes Superiores.

Sua trajetória profissional compreende mais de mil processos no Superior Tribunal de Justiça e centenas de feitos no Supremo Tribunal Federal, entre os quais causas de expressiva repercussão jurídica, econômica e institucional. Trata-se de atuação que se apoia no conhecimento aprofundado da jurisprudência de cada Corte, o que permite compreender a dinâmica dos julgamentos e formular teses ajustadas ao modo como as questões são efetivamente decididas.

No campo doutrinário, é autor e coordenador de obras jurídicas, entre as quais Jurisdição Constitucional Dialógica: Legitimidade, Procedimento e Produção do Conhecimento no STF, prefaciada pelo Ministro Luiz Edson Fachin, Exercício da Advocacia perante o STJ, já em segunda edição, e Mediação nas Cortes Superiores, além da coordenação de diversas obras jurídicas. Mantém, ainda, atividade docente em Direito Constitucional e em Direito Processual Civil.

A atuação do escritório concentra-se nos recursos de natureza excepcional e nas ações originárias, alcançando também as controvérsias submetidas ao regime dos precedentes qualificados, bem como a elaboração de pareceres e a definição de estratégias recursais em processos de especial relevância.