



UNIVERSIDADE DE BRASÍLIA - UnB

Faculdade de Direito

VITÓRIA BIGATE CRUZ

**INELEGIBILIDADE E REJEIÇÃO DE CONTAS:
IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021**

Brasília

2025

VITÓRIA BIGATE CRUZ

**INELEGIBILIDADE E REJEIÇÃO DE CONTAS:
IMPACTOS DAS ALTERAÇÕES PROMOVIDAS PELA LEI 14.230/2021**

Monografia apresentada à Faculdade de
Direito da Universidade de Brasília – UnB,
como requisito parcial à obtenção do título
de Bacharel em Direito.

Orientador: Prof. Dr. João Costa-Neto

**Brasília
2025**

VITÓRIA BIGATE CRUZ

“Inelegibilidade e Rejeição de Contas: Impactos das Alterações Promovidas Pela Lei 14.230/2021” – monografia apresentada à banca examinadora para fins de avaliação em 7/2/2025.

Banca Examinadora

Prof. Dr. João Costa-Neto
Orientador

Prof. MSc. Henrique Porto de Castro
Prof. Examinador

Prof. MSc. Luciano Ramos de Oliveira
Prof. Examinador

Aprovada em:

AGRADECIMENTOS

Meus sinceros agradecimentos,

Aos meus pais, Nilber Teixeira da Cruz e Kelly Bigate H. da Cruz, pelo apoio incondicional, pela paciência imensurável e por todo carinho que me permitiu chegar ao fim desta (longa) jornada;

À minha família, especialmente à minha madrinha Carla Bigate, que me deu todo o apoio logístico no início da graduação, quando ingressei no curso de Direito na Universidade Federal de Goiás;

Aos meus amigos, em especial ao Lucas Moreira e ao Raimundo Alves, que deram o impulso e apoio moral para a conclusão deste trabalho;

Ao meu orientador, Prof. Dr. João Costa-Neto, por todo apoio e (muita) paciência;

Aos meus irmãos mais novos, Helena e Miguel, que nunca falham em oferecer entretenimento (e estresse) de qualidade;

Por fim, à Ravena, minha companheira de quatro patas, que dispensa comentários.

RESUMO

A Lei nº 14.230/2021 introduziu modificações substanciais na Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), impactando diretamente a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa. A nova redação impôs a necessidade de comprovação do dolo específico, além da exigência de dano ao erário ou enriquecimento ilícito para a configuração da improbidade. Essas alterações modificaram o alcance da alínea "g" do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar nº 64/1990, gerando intensos debates sobre sua aplicação, especialmente no que se refere à segurança jurídica e à moralidade administrativa. O presente estudo examina os impactos dessas mudanças normativas, considerando o posicionamento recente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal Superior Eleitoral (TSE). A pesquisa, de natureza bibliográfica e documental, busca avaliar os efeitos da reforma no equilíbrio entre a proteção da moralidade pública e a garantia da estabilidade jurídica do processo eleitoral. Conclui-se que, embora a reforma represente um avanço ao restringir a aplicação da inelegibilidade a casos mais bem definidos, sua efetividade dependerá da interpretação dos órgãos judiciais e administrativos responsáveis por sua aplicação.

Palavras-chaves: Improbidade administrativa. Inelegibilidade. Rejeição de Contas. Lei 14.320/2021

ABSTRACT

Law No. 14,230/2021 introduced substantial modifications to the Administrative Improbability Law (Law No. 8,429/1992), directly affecting ineligibility due to the rejection of accounts for an unsolvable irregularity that constitutes a willful act of administrative improbity. The new provisions require the demonstration of specific intent (*dolo*), as well as proof of damage to the public treasury or illicit enrichment for the characterization of improbity. These changes redefined the scope of item "g" of article 1, section I, of Complementary Law No. 64/1990, sparking significant debates regarding its application, particularly in terms of legal certainty and administrative morality. This study examines the effects of these legislative changes, considering recent rulings from the Supreme Federal Court (STF) and the Superior Electoral Court (TSE). Using a bibliographic and documentary research approach, the study evaluates the impact of the reform in balancing the protection of public morality with the guarantee of legal stability in the electoral process. It concludes that, although the reform represents progress by restricting ineligibility to more clearly defined cases, its effectiveness will depend on how judicial and administrative bodies interpret and enforce these provisions.

Keywords: Administrative impropriety. Ineligibility. Rejection of accounts. Law 14,320/2021

LISTA DE SIGLAS

CNJ	Conselho Nacional de Justiça
LC	Lei Complementar
LE	Lei das Eleições (Lei 9.504/97)
LI	Lei das Inelegibilidades (LC 64/90)
LIA	Lei de Improbidade Administrativa
LINDB	Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro
MP	Ministério Público
MPE	Ministério Público Eleitoral
MPF	Ministério Público Federal
STF	Supremo Tribunal Federal
STJ	Superior Tribunal de Justiça
TCU	Tribunal de Contas da União
TJ	Tribunal de Justiça
TRE	Tribunal Regional Eleitoral
TRF	Tribunal Regional Federal
TSE	Tribunal Superior Eleitoral

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	8
1 (IM)PROBIDADE E (I)MORALIDADE ADMINISTRATIVAS.....	11
1.1 A Lei de Improbidade Administrativa como Instrumentalizadora do Princípio Constitucional da Moralidade.....	14
1.2 Alterações Promovidas pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa.....	19
2 ELEGIBILIDADE E CONFIGURAÇÃO DA INELEGIBILIDADE.....	23
2.1 Inelegibilidades Infraconstitucionais e Lei Complementar 64/1990.....	28
2.2 Inelegibilidade Decorrente de Ato de Improbidade Administrativa por Rejeição de Contas (art. 1º, I, g, da LC 64/1990).....	30
3 DO ÓRGÃO COMPETENTE PARA JULGAR AS CONTAS.....	32
3.1 Do Ato Doloso após Reforma para Configuração da Inelegibilidade da Alínea G.....	38
3.2 Prescrição, Retroatividade e Aspectos Processuais da Inelegibilidade Decorrente da Rejeição de Contas	41
CONCLUSÃO.....	44
REFERÊNCIAS.....	46

INTRODUÇÃO

A presente monografia tem como objeto a inelegibilidade como um dos principais mecanismos de proteção e de garantia da probidade administrativa na ocupação de cargos públicos. Fundamentada no artigo 14, §9º, da Constituição Federal de 1988, a inelegibilidade visa: (i) à normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder e (ii) à moralidade e probidade administrativas para o exercício do mandato, bens jurídicos previstos no art. 14, § 9º, da Constituição Federal.¹

Ela objetiva prevenir que determinados sujeitos, que trazem na sua vida, atual ou pregressa, registros de fatos, circunstâncias, situações ou comportamentos, não necessariamente ilícitos, assumam funções de representação popular e ofereçam riscos para o Estado. Nesse contexto, a Lei Complementar nº 64/1990 consolidou as hipóteses de inelegibilidade, incluindo a rejeição de contas públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

A Lei da Ficha Limpa, Lei Complementar nº 135/201, promoveu alterações inelegibilidade prevista na alínea “g” de seu artigo 1º, que trata da rejeição de contas públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa.

A Lei Complementar nº 64/1990, especialmente com as alterações promovidas pela chamada Lei da Ficha Limpa, consolidou a hipótese de inelegibilidade prevista na alínea “g” de seu artigo 1º, que trata da rejeição de contas públicas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa

Com a promulgação da Lei nº 14.230/2021, que reformou a Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), novas exigências foram incorporadas ao regime das inelegibilidades. Uma das alterações mais relevantes foi a inclusão do §4º-A ao artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990, que trouxe critérios mais rigorosos para a configuração da inelegibilidade na alínea “g”.

De acordo com o dispositivo, a inelegibilidade somente será aplicada quando a decisão de rejeição de contas estiver fundamentada em irregularidade insanável,

¹ CASTRO, Edson de Resende, **Curso de Direito Eleitoral**, 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 178.

que configure ato doloso de improbidade administrativa com danos ao erário e enriquecimento ilícito.

Essas mudanças legislativas geraram intensos debates na comunidade jurídica, especialmente sobre a aplicação do princípio da moralidade administrativa, pilar ético do Direito Público brasileiro. Esse princípio, que exige dos agentes públicos uma conduta íntegra e comprometida com o interesse coletivo, encontra na inelegibilidade um mecanismo eficaz para impedir que indivíduos responsáveis por graves desvios éticos assumam cargos eletivos.

O tema ganhou ainda mais relevância diante do julgamento do Tema de Repercussão Geral nº 1199 pelo Supremo Tribunal Federal (STF), que estabeleceu diretrizes importantes para a interpretação das alterações legislativas trazidas pela Lei nº 14.230/2021 e sua relação com a inelegibilidade da alínea "g". Além disso, decisões recentes do Tribunal Superior Eleitoral (TSE), do Superior Tribunal de Justiça (STJ) e do próprio STF têm enfrentado questões complexas relacionadas à necessidade de comprovação do dolo, à retroatividade da nova lei e à aplicação prática dos critérios previstos no §4º-A.

Nessa perspectiva, esta monografia tem como objetivo analisar os reflexos das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 e pela inclusão do §4º-A no artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990 na aplicação da inelegibilidade por rejeição de contas públicas. Busca-se avaliar como esses dispositivos dialogam com o princípio da moralidade administrativa e com os julgados mais recentes das cortes superiores, especialmente no que diz respeito à interpretação da alínea "g".

A abordagem do tema é relevante, primeiro, por ele ser de interesse público, diretamente relacionado aos anseios da sociedade que exige a responsabilização daqueles que elegeram, por atos não probos. Segundo, porque a complexidade envolvida nas inovações trazidas pela Lei nº 14.230/2021 requer mudanças processuais que implicam, por sua vez, uma mudança de hábitos e tudo o que disso deriva. O tema é atual, oportuno.

Especificamente, a relevância do estudo reside na necessidade de compreender os impactos da nova legislação sobre o sistema eleitoral e a administração pública, contribuindo para o debate jurídico sobre a efetividade da inelegibilidade como instrumento de proteção à moralidade administrativa.

Metodologicamente, o trabalho foi desenvolvido por meio de uma pesquisa bibliográfica, sendo consultadas publicações de juristas clássicos e importantes sobre

o tema. Também é uma pesquisa documental, na medida em que foram buscados exemplos de julgados das Cortes maiores do país, a fim de verificar os respectivos posicionamentos sobre o tema e as referidas alterações da Lei nº 14.230/2021. Para tanto, essa abordagem teórica e jurisprudencial teve o intuito de destacar a relação entre as mudanças legislativas e as interpretações judiciais que visam equilibrar os direitos políticos e a proteção da ética pública.

O trabalho se encontra estruturado em três capítulos. No primeiro, abordou-se a probidade e a moral administrativas em termos amplos, buscando distinguir essa da moral comum e associá-la àquela, de modo a se verificar uma indistinta separação. A Lei de Improbidade Administrativa foi vista como instrumentalizadora da moralidade administrativa e foram abordadas as alterações nela inseridas pela Lei n 14.230/2021. No segundo capítulo, enfocou-se a elegibilidade e suas prerrogativas, bem como as configurações da inelegibilidade do ponto de vista infraconstitucional, chegando-se ao foco do estudo, qual seja, a inelegibilidade por rejeição de contas. No terceiro, foram descritas competências e os respectivos órgãos para julgar a prestação de contas públicas, abrangendo-se questões como dolo, prescrição, retroatividade e aspectos processuais relativos ao julgamento.

1 (IM)PROBIDADE E (I)MORALIDADE ADMINISTRATIVAS

Para compreender a moralidade administrativa se faz necessário perquirir o conceito de moral comum e sua relação com o Direito. A separação entre o Direito e a moral comum é vista na essência dos dois institutos: enquanto o Direito concebe uma ordem normativa com o objetivo de obter determinada conduta, por meio da vinculação da conduta oposta ao ato de coerção socialmente organizado, a moral comum é uma ordem social que não estabelece sanções desse tipo; nela há apenas a aprovação da conduta e a desaprovação dos atos contrários às normas sociais.²

Quanto à relação entre os dois institutos, o Direito depende de uma “convicção amplamente difundida de que há uma obrigação moral de lhe obedecer”.³ Para tanto, há necessidade de o sistema jurídico demonstrar a existência de um vínculo entre as normas e a moral vigente. Caso contrário, haverá resistência a seu cumprimento, o que dificulta a própria efetividade das normas.

Conforme explicitado por Hely Lopes Meirelles, embasado na teoria de Maurice Hauriou, o princípio da moralidade administrativa foi desenvolvido no esteio da noção de boa administração pública. O agente público, ao atender o interesse público, não deve ser subordinado apenas à legalidade, mas também ele deve se submeter à ética administrativa. Ainda nessa perspectiva, Meirelles explicita que

A moralidade administrativa constitui hoje em dia, pressuposto da validade de todo ato da Administração Pública (Const. Rep., artigo 37, caput). Não se trata – diz Hauriou, o sistematizador de tal conceito – da moral comum, mas sim de uma moral jurídica, entendida como “o conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da Administração”. Desenvolvendo a sua doutrina, explica o mesmo autor que o agente administrativo, como ser humano dotado da capacidade de atuar, deve, necessariamente, distinguir o Bem do Mal, o honesto do desonesto. E, ao atuar, não poderá desprezar o elemento ético de sua conduta. Assim, não terá que decidir somente entre o legal e o ilegal, o justo e o injusto, o conveniente e o inconveniente, o oportuno e o inoportuno, mas também entre o honesto e o desonesto. Por considerações de direito e de moral, o ato administrativo não terá que obedecer somente à lei jurídica, mas também à lei ética da própria instituição, porque nem tudo que é legal é honesto, conforme já proclamavam os romanos – non omne quod licet honestum est. A moral comum, remata Hauriou, é imposta ao homem para sua conduta externa; a moral administrativa é imposta ao agente público para a sua

² Kelsen, Hans. **Teoria Pura do Direito**. 6. ed. Coimbra: Armênio Amado, 1984, p. 99

³ HART, Herbert. **O Conceito de Direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007, p. 201

conduta interna, segundo as exigências da instituição a que serve, e a finalidade de sua ação: o bem comum.⁴

Superando a moral institucional, imposta pelo Legislativo, a moral administrativa se faz presente no ambiente institucional e vincula todos os poderes no respeito aos preceitos da legalidade e da honestidade.

Nesse sentido, na legalidade administrativa, a lei em sentido formal institui e delimita as atribuições dos agentes públicos, como também institui os métodos e ritos a serem usados para o cumprimento de determinada finalidade. Já a moral administrativa é concebida no próprio ambiente institucional e condiciona os poderes previstos em lei para o cumprimento da função da Administração.⁵

Dessa forma, o crivo da moralidade administrativa não é subjetivo, mas sim, demanda que o agente público aplique a norma à luz dos valores e princípios de todo o sistema jurídico, mesmo que esses valores contrariem as suas convicções pessoais.

A moralidade limita e direciona a atividade administrativa, tornando imperativo que os atos dos agentes públicos não subjuguem os valores que defluam dos direitos fundamentais dos administrados, o que permitirá a valorização e o respeito à dignidade da pessoa humana. Além de restringir o arbítrio, preservando a manutenção dos valores essenciais a uma sociedade justa e solidária, a moralidade confere aos administrados o direito subjetivo de exigir do Estado uma eficiência máxima dos atos administrativos, fazendo com que a atividade estatal seja impreterivelmente direcionada ao bem comum, buscando sempre a melhor solução para o caso.⁶

Portanto, moral administrativa, ao contrário da moral comum, não se submete a valores abstratos e gerais atinentes à coletividade; ela se reporta aos valores morais albergados nas normas jurídicas.⁷

Entende-se que a moralidade é autônoma em relação à legalidade restrita, uma vez que essa se fundamenta apenas na exigência da conformidade com a lei formal para a prática de determinados atos. Desse modo, é possível um ato administrativo resultar em violação à moralidade e estar eivado de legalidade.

Contudo, Celso Antônio Bandeira de Mello vaticina:

⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 90.

⁵ LACERDA, Caroline Maria Vieira. **A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)**. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024, p.77

⁶ GARCIA, Emerson. A moralidade administrativa e sua densificação. **Revista Jurídica da Presidência**, v. 3, n. 35, 2002.

⁷ CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.

[...] também entendendo que não é qualquer ofensa à moral social que se considerará idônea para dizer-se ofensiva ao princípio jurídico da moralidade administrativa, entendemos que este será havido como transgredido quando houver violação a uma norma de moral social que traga consigo menosprezo a um bem juridicamente valorado. Significa, portanto, um reforço ao princípio da legalidade, dando-lhe um âmbito mais compreensivo do que normalmente teria.⁸

Isso porque há o recorte terminológico da moralidade administrativa. A moralidade, por si só, atinge toda uma coletividade. Todavia, o termo administrativo é direcionado aos agentes públicos em sentido amplo, ou seja, aos sujeitos que integram os órgãos e as entidades públicas.

A legalidade e a moralidade são normas jurídicas positivadas em nível constitucional. Portanto, devem ser compreendidas como partes integrantes do sistema constitucional. Desse modo, se inserem implicitamente em outros dispositivos da constituição.

Seguindo esse jaez, o legislador da Constituinte de 1988 elencou, no artigo 37 da Carta Magna, no rol dos princípios que regem a Administração Pública, a questão da moralidade, dotando-a não apenas de status de legalidade, mas de supremacia e supralegalidade, diretriz indelével do operador jurídico; serve de pressuposto para validade de todo ato administrativo, seja vinculado ou discricionário.⁹

O texto constitucional atribuiu à moralidade a normatividade de um princípio explícito e geral, aplicado de forma direta e autônoma. Por isso, ela é um elemento inerente às atividades e organizações administrativas como um todo. Não obstante, é possível inferir que a Lei Maior almejou que a violação da moralidade por si só seja causa para a lesividade do ato, reforçando a autonomia do princípio. Portanto, violar a moralidade administrativa é violar o direito.

Di Pietro elucida a questão da seguinte forma:

Quando se exige probidade ou moralidade administrativa, isso significa que não basta a legalidade formal, restrita, da atuação administrativa, com observância da lei; é preciso também a observância de princípios éticos, de lealdade, de boa-fé, de regras que assegurem a boa administração e a disciplina interna na Administração Pública.¹⁰

⁸ MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. Brasil: Editora Malheiros, 2014., pag 124

⁹ PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal: Noções Gerais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011, p. 382

¹⁰ DI PIETRO, Maria Sylvania Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2018, p. 8240

Como se vê, a moralidade administrativa não possui um conteúdo definido no Direito Positivo, sendo um conceito jurídico indeterminado. Por isso, sua conceituação demanda um esforço interpretativo para compreensão de seu real sentido. Para tanto, é necessário entender o que vem a ser interesse público, bem comum, lealdade, boa-fé, ordem pública, finalidade.

Em se tratando de um conceito jurídico indeterminado, com termos imprecisos ou ambíguos, não há uma predeterminação da norma. Assim, seus termos necessitam de complementação e da atividade interpretativa por quem irá aplicá-los.

1.1 A Lei de Improbidade Administrativa como Instrumentalizadora do Princípio Constitucional da Moralidade

O termo improbidade está inserido na noção de moralidade administrativa e deriva do latim *improbitate*, que significa desonestidade. Logo, improbidade é uma imoralidade qualificada, tratando-se de algo que além de imoral também é ilegal.

Em contrapartida, como pontua Favreto, “a probidade é própria do indivíduo probus, que tem retidão de conduta, honradez, lealdade, integridade, virtude e honestidade”.¹¹ Desse modo, probidade é a moralidade que recebeu uma consideração especial do legislador constituinte e reside no dever do agente público de servir à administração com honestidade, sem se aproveitar das facilidades que ela possa oferecer.

Abraham elucida a relação entre a moralidade e a probidade:

Improbidade é a ausência da qualidade de probidade, que deságua na desonestidade. Pode-se conceituar o ato de improbidade administrativa como sendo aquele praticado por agente público responsável por recursos públicos, em violação à lei, aos bons costumes, à ética e à moral, capaz de gerar seu enriquecimento ilícito, lesão ao erário ou violação aos deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições. O princípio da moralidade administrativa e a probidade administrativa se relacionam. Aquele é gênero, do qual a probidade administrativa é espécie.¹²

Ao preceituar a moralidade como princípio e a improbidade como lesão à moralidade, a Constituição indica que “o agente ímprobo sempre se qualificará como violador do princípio da moralidade”. Contudo, o alcance da improbidade é amplo e abarca outros princípios da administração e outras hipóteses taxativas.

¹¹ FAVRETO, Rogério. Improbidade administrativa: penalidades e reflexos na Lei da Ficha Limpa. In: MARQUES, Mauro Campbell (Coord.) **Improbidade administrativa** – temas atuais e controvertidos. Rio de Janeiro: Forense, 2017

¹² ABRAHAM, Marcus. **Curso de Direito Financeiro Brasileiro**. 5. ed Rio de Janeiro: Forense, 2018.

É evidente a intenção de garantir a probidade dos agentes públicos no exercício de suas funções e no trato da coisa pública. Entretanto, o princípio da segurança jurídica, um dos pilares do Estado Democrático de Direito, impõe que, para sujeitar qualquer indivíduo a sanções por improbidade, sejam tipificados os comportamentos considerados ímprobos.

Isso, porque banalizar a aplicação do princípio da moralidade, a ponto de atingir qualquer ato do agente público, equivale ao esvaziamento do princípio da legalidade e da segurança jurídica, o que, conseqüentemente, também corrompe os desígnios do Estado Democrático de Direito.

Com o propósito de regulamentar o art. 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal¹³, foi sancionada a Lei de Improbidade Administrativa (LIA), Lei 8.429, de 2 de junho de 1992. Partindo da premissa de que o interesse pela probidade na administração pública é transindividual, difuso, público e indisponível, a LIA tipificou as ações ou omissões que atentam contra os princípios da administração pública, quais sejam, honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições, e as respectivas sanções a serem aplicadas aos agentes públicos e terceiros responsáveis por atos de improbidade administrativa.

Essa lei é um código geral de conduta dos agentes públicos, sendo composta por normas de Direito Administrativo e Processual. Ela integra o importante microssistema normativo de controle da Administração Pública.¹⁴

A LIA indica que o sujeito ativo do ato de improbidade é qualquer agente público, podendo ser servidor público ou não, “ todo aquele que exerce, ainda que transitoriamente ou sem remuneração, por eleição, nomeação, designação, contratação ou qualquer outra forma de investidura ou vínculo, mandato, cargo, emprego ou função [...]”.¹⁵

Não obstante, a improbidade também alcança os sujeitos que não integram ou não estão vinculados à Administração Pública, assim como aqueles que são vinculados a uma entidade privada não integrante da Administração Pública e que

¹³ CONSTITUIÇÃO FEDERAL DE 1988. Art. 37: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...] § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível. [...].”

¹⁴ FAZZIO JÚNIOR, Waldo, **Improbidade Administrativa**: doutrina, legislação e jurisprudência, 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016, p. 430–432.

¹⁵ **Lei de Improbidade Administrativa**, 2 de junho de 1992. Art. 1º, § 6º e 7º; art. 2º e art. 3º - 8º-A.

tenha recebido verba pública. Nesse sentido, o sujeito privado pode figurar como coator do ato de improbidade. Isso ocorre se ele for considerado como terceiro em relação à entidade administrativa ou privada lesada pela conduta impropria.

Nesse caso, a coautoria se dá pela atuação ativa e dolosa do sujeito privado que aja com a intenção de incentivar a prática de ato improprio pelo agente público. Aqui só há a tipificação da coautoria se for consumada a prática de improbidade. A tentativa é considerada uma ilicitude autônoma e insuficiente para a incidência das sanções previstas na LIA.¹⁶

Quanto aos entes protegidos, essa lei determina que o sujeito passivo do ato de improbidade pode ser a Administração direta e indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos municípios; o patrimônio público e social de entidade privada que receba subvenção, benefício ou incentivo, fiscal ou creditício, de entes públicos ou governamentais; entidade privada para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra no seu patrimônio ou receita atual, limitado o ressarcimento de prejuízos.¹⁷

A Lei nº 8.429/1992 divide os atos de improbidade em quatro modalidades: os que importam enriquecimento ilícito (art. 9º); os que causam prejuízo ao erário (art. 10); os que decorrem de concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário (art. 10-A, acrescentado pela Lei Complementar nº 157/16); os que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11).

A ocorrência do ato danoso por si só não caracteriza o ato improprio, pois como sintetiza José Miguel Garcia Medina,:

(...) consoante entendimento hoje pacificado pela doutrina e pela jurisprudência que cuidam do tema, para que se esteja diante de um ato de improbidade administrativa exige-se a conjugação de três elementos fundamentais: 1º) a ilegalidade; 2º) a imoralidade; 3º) a desonestidade. Tais elementos devem estar presentes simultaneamente.¹⁸

A ilegalidade está atrelada ao elemento objetivo, o que demanda o exame da natureza da ação ou omissão praticada pelo sujeito ativo. Caso se trate de uma conduta ilícita, há verificação da relação de causalidade entre a conduta e o resultado

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023, p. 806

¹⁷ **Lei de Improbidade Administrativa**, em 2 de junho de 1992. Art. 1º, § 5º

¹⁸ MEDINA, José Miguel Garcia. Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa – Possibilidade de Indeferimento da petição inicial ante a ausência de ato de improbidade – Inteligência do art. 17, §§8º e 11, da Lei 8.429/1992, c/c art. 295 do CPC. **Revista dos Tribunais**, v. 815, 2003.

danoso. Nesse ponto é que inicia a aferição do elemento subjetivo do dolo ou culpa do agente.

O enquadramento na lei de improbidade demanda a culpa ou dolo do sujeito. Mesmo que o ato seja ilegal, é necessário verificar se houve má-fé ou desonestidade. A improbidade é tida como a imoralidade qualificada, portanto, não é possível agir de má-fé ou ser desonesto de forma culposa.

Por essa razão, a responsabilidade do agente causador do dano é subjetiva, dependendo da verificação no caso concreto da culpabilidade do agente público, de modo que a mera conexão causal objetiva entre a ação ou omissão e o resultado não configura o ato ímprobo.

Em suma, o ato de improbidade pode ser compreendido como uma conduta ilícita ativa ou comissiva praticada por agente investido em função pública, realizada com a intenção de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

A LIA prevê regras processuais próprias para a ação de improbidade. Segundo seu artigo 17, a legitimidade para propositura da ação é privativa do Ministério Público. Todavia, o STF declarou a inconstitucionalidade deste dispositivo e fixou o entendimento de que a ação, com rito ordinário, pode ser proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada.¹⁹ Além disso, a decisão também estabeleceu que a Administração Pública tem possibilidade de representar judicialmente o agente ímprobo, caso haja norma local nesse sentido.²⁰

Ao propor a ação de improbidade, o autor deve especificar precisamente a conduta imputada ao réu e apresentar documentação probatória mínima que permita o enquadramento em, ao menos, um ato de improbidade, quais sejam, os que importam enriquecimento ilícito, os que causam prejuízo ao erário e aqueles que atentam contra os princípios da Administração Pública.²¹

Em que pese a controvérsia sobre a natureza jurídica da ação de improbidade, há o entendimento doutrinário majoritário de que se trata de uma ação civil. Esse posicionamento encontra amparo na Constituição Federal que, ao prever as sanções cabíveis ao ato de improbidade, indica que a ação de improbidade não prejudica a

¹⁹ MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 117

²⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ADIs 7042/DF e 7043/DF**. Relator. Min. Alexandre de Moraes, DJe nº 170/2022, divulgado em 25/8/2022. Para o STF, a probidade em entidades públicas é interesse transindividual, difuso e, em sentido amplo, público.

²¹ **Lei de Improbidade Administrativa**, 2 de junho de 1992. Art. 9º, 10 e 11.

propositura de ação penal, o que, por cognição lógica, afasta a natureza penal da ação de improbidade administrativa.²²

José Augusto Delgado preceitua que

A Lei de Improbidade Administrativa cuida de reparar atos de improbidade praticados contra a administração pública por uma via específica que não se confunde com a ação penal comum, nem com a ação que apura os crimes de responsabilidade das autoridades mencionadas na Constituição Federal. Ela adota uma terceira espécie, a ação civil de reparação de danos ao erário público, com consequências não penais propriamente ditas, apenas, visando o ressarcimento ao erário dos danos que contra si foram praticados e aplicando, aos infratores, sanções civis e políticas, como multa, suspensão dos direitos políticos e perda da função pública.²³

Destarte, o STF já manifestou o entendimento de que a gravidade das sanções previstas no art. 37, § 4.º da Constituição não reveste a ação de improbidade administrativa de caráter penal. Desse modo, o foro especial por prerrogativa de função dos agentes políticos previsto na Constituição Federal em relação às infrações penais comuns não é aplicável às ações de improbidade administrativa na esfera cível.²⁴

O elemento subjetivo também interfere no curso processual da ação de improbidade. O artigo 23 da LIA estabelece que o prazo prescricional da ação de improbidade é de oito anos, contados da data da ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia que cessou a permanência. Pode ser suspenso por até cento e oitenta dias em razão da instauração de inquérito civil ou processo administrativo para apuração dos fatos.²⁵ O § 4º do art. 23 da LIA dispõe as hipóteses de prescrição intercorrente.

Entretanto, o STF emanou entendimento de que não prescreve a pretensão ao ressarcimento de danos advindos de ato doloso de improbidade. Para tanto, é necessário o cumprimento de três requisitos: (a) prática de ato de improbidade administrativa devidamente tipificado na Lei 8.429/1992; (b) presença do elemento

²² NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**: direito material e processual. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método. 2019, p. 135.

²³ DELGADO, José Augusto. Improbidade Administrativa: algumas controvérsias doutrinárias e jurisprudenciais sobre a Lei de Improbidade Administrativa. **Informativo Jurídico da Biblioteca Ministro Oscar Saraiva**, v.14, n.1, p. 125, 2002.

²⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **AgR na Pet 3.240/DF**. Pleno. Relator Min. Teori Zavascki. Relator para acórdão Min. Roberto Barroso. Julgado em 10.05.2018.

²⁵ **Lei de Improbidade Administrativa**, em 2 de junho de 1992. Art. 23

subjetivo do tipo dolo; (c) decisão judicial caracterizando a existência de ato ilícito doloso de improbidade administrativa.

Isso se revela como um regime jurídico excepcional que encontra fundamento no princípio da supremacia do interesse público, amparado pela necessidade de sanar os danos ao patrimônio público, causados por ingerência ou má-fé dos agentes públicos.

Muito embora a carta constitucional preveja que o responsável pelo ato de improbidade está sujeito à incidência cumulada das sanções, a imputação de todas as sanções de forma indiscriminada viola o princípio da proporcionalidade punitiva.²⁶ Diante disso, o artigo 12 da LIA trouxe as hipóteses de gradação das sanções e fixou a necessidade de o juiz observar o critério de dosimetria ao proferir a decisão condenatória.²⁷

Verifica-se, portanto, que a LIA representa um pilar essencial para a proteção da moralidade e da probidade no âmbito da Administração Pública, consolidando os princípios constitucionais que regem a ética e a legalidade no exercício das funções públicas. Ao estabelecer normas para identificar e sancionar condutas ímprobas, a lei não apenas reprime atos ilícitos, mas também fortalece a prevenção de danos ao patrimônio público, assegurando a integridade das instituições.

1.2 Alterações Promovidas pela Lei 14.230/2021 na Lei de Improbidade Administrativa

A referida LIA, Lei 8.429/1992, foi instituída com o objetivo de proteger o patrimônio público e assegurar a moralidade na administração pública. Ao longo de sua vigência, tornou-se um importante instrumento para coibir abusos de agentes públicos e promover a boa gestão administrativa. Contudo, apesar de seus avanços iniciais, a legislação passou a ser alvo de críticas pela sua redação ampla e genérica, que frequentemente resultava em insegurança jurídica e punições desproporcionais.

Nesse sentido, o texto anterior era criticado por permitir interpretações amplas e subjetivas, muitas vezes desvinculadas de dolo claro, o que resultava em insegurança jurídica e judicialização excessiva. Um dos principais problemas era a possibilidade de condenação baseada apenas na violação de princípios da

²⁶ CARVALHO FILHO, José dos Santos, **Manual de Direito Administrativo**, 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.

²⁷ FURTADO, Lucas Rocha, **Curso de Direito Administrativo**, 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016, p. 1026.

Administração Pública, como moralidade e legalidade, sem a demonstração concreta de dano ou dolo. Esse entendimento genérico gerava insegurança para gestores e comprometia decisões legítimas tomadas no interesse público. Como apontado por Diogo de Figueiredo Moreira Neto, "a redação original da LIA permitia que interpretações extensivas conduzissem a punições inadequadas, comprometendo o próprio sentido de justiça e gerando um ambiente de paralisia administrativa."²⁸

A ausência de distinção clara entre atos dolosos e culposos de improbidade e a desconsideração da complexidade da gestão pública fomentaram o fenômeno conhecido como "apagão das canetas", em que gestores públicos evitavam lidar com situações complexas para não se exporem ao risco de ações de improbidade e suas sanções severas. Esse efeito foi ainda mais evidenciado durante a pandemia da COVID-19, quando decisões urgentes e de alta complexidade eram necessárias para enfrentar a crise sanitária. Contudo, muitos gestores hesitaram em agir diante do risco de serem processados por improbidade administrativa. Esse contexto ficou evidente em casos como o do julgamento do STF no RE 1.276.977,²⁹ envolvendo decisões administrativas relacionadas à compra emergencial de insumos. Na decisão, o STF reconheceu que "as circunstâncias excepcionais devem ser consideradas para evitar responsabilizações desproporcionais de gestores públicos."

A reforma promovida pela Lei 14.230/2021 ajustou a legislação aos princípios da segurança jurídica, da proporcionalidade e da legalidade, sobretudo: ao destacar o dolo como elemento essencial para a caracterização dos atos de improbidade administrativa; definir, de forma taxativa, as condutas do artigo 11, impactando diretamente a inelegibilidade da alínea "g" do artigo 1º, inciso I, da Lei Complementar 64/1990. O princípio da segurança jurídica foi reforçado pela Lei 14.230/2021, ao limitar a aplicação da improbidade administrativa a situações em que há dolo efetivo e manifestação clara de má-fé por parte do agente público. O novo texto da lei alterou o caput do artigo 1º, que passou a dispor: "Os atos de improbidade administrativa importarão a aplicação das sanções previstas nesta Lei quando praticados por agente público com dolo, com finalidade ilícita e mediante a demonstração do nexo de

²⁸ MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 18. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021, p. 215.

²⁹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 1.276.977**. Ementa: "IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. PANDEMIA DE COVID-19. AÇÕES EMERGENCIAIS. COMPREENSÃO DAS CIRCUNSTÂNCIAS EXCEPCIONAIS. Necessidade de análise específica das decisões administrativas tomadas em contexto de emergência sanitária para evitar responsabilizações desproporcionais."

causalidade entre a conduta e o resultado danoso." Dessa forma, a mera culpa, antes utilizada como fundamento para responsabilizações, foi excluída, trazendo maior previsibilidade para a atuação dos gestores públicos.

Todavia, o referido dispositivo veio a ser objeto de controvérsia, ante a ausência de definição do dolo, provocando a judicialização de diversos casos. Como solução para essa questão, na ocasião do julgamento do Tema 1199 de Repercussão Geral, o STF esclareceu que a improbidade administrativa exige dolo específico.

EMENTA: ARE 843989 RG. Tribunal Pleno. Relator: Min. Alexandre de Moraes. julgado em 24/02/2022. RECURSO EXTRAORDINÁRIO COM AGRAVO. LEI 14.230/2021. APLICAÇÃO RETROATIVA DAS DISPOSIÇÕES SOBRE O DOLO E A PRESCRIÇÃO NA AÇÃO DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA. REPERCUSSÃO GERAL RECONHECIDA. 1. Revela especial relevância, na forma do art. 102, § 3º, da Constituição, a definição de eventual (IR)RETROATIVIDADE das disposições da Lei 14.230/2021, em especial, em relação: (I) A necessidade da presença do elemento subjetivo dolo para a configuração do ato de improbidade administrativa, inclusive no artigo 10 da LIA; e (II) A aplicação dos novos prazos de prescrição geral e intercorrente. 2. Repercussão geral da matéria reconhecida, nos termos do art. 1.035 do CPC.³⁰

A nova Lei de Improbidade Administrativa também sanou a problemática em torno do artigo 11, que trata da violação de princípios da Administração Pública. Antes, a redação genérica permitia interpretações amplas e subjetivas, gerando insegurança jurídica. Agora, as condutas previstas nesse artigo são descritas de forma taxativa. O novo texto estabelece: "Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade às instituições."

O STF, no julgamento do Tema 1066 de Repercussão Geral, reforçou que a aplicação da Lei de Improbidade deve observar estritamente os tipos legais, evitando penalizações baseadas em princípios abstratos.

A reforma foi amplamente elogiada pela doutrina por trazer maior clareza e objetividade à LIA. Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo ressaltam que "a exigência de dolo qualificado é um avanço necessário para evitar injustiças e promover uma administração pública mais eficiente."³¹ Em outro ponto, críticos apontam que as mudanças podem dificultar a responsabilização de agentes públicos corruptos,

³⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Recurso Extraordinário 1.064.125**, Tema 1199 de Repercussão Geral, 2022.

³¹ ALEXANDRINO, Marcelo; PAULO, Vicente. **Direito Administrativo Descomplicado**. 32. ed. São Paulo: Método, 2022, p. 412.

especialmente em casos em que o dolo é difícil de ser demonstrado. Para Carlos Ari Sundfeld, "a reforma pode enfraquecer o combate à corrupção se for aplicada de maneira excessivamente restritiva."³²

A Lei 14.230/2021 representa um marco na evolução da legislação brasileira sobre improbidade administrativa. Ao corrigir as falhas da redação original e fortalecer a segurança jurídica, a reforma promoveu um ambiente mais favorável à boa gestão pública. Contudo, desafios permanecem, especialmente quanto à interpretação e à aplicação das novas disposições. O equilíbrio entre proteção aos gestores públicos e combate à corrupção é essencial para consolidar os avanços trazidos pela reforma.³³

³² SUNDFELD, Carlos Ari. **Fundamentos do Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Malheiros, 2020, p. 302.

³³ **Lei 14.230/2021**.

2 ELEGIBILIDADE E CONFIGURAÇÃO DA INELEGIBILIDADE

Introduzida no ordenamento jurídico pátrio pela Constituição de 1934, a inelegibilidade é o impedimento ao exercício da cidadania passiva. Trata-se de um fator negativo causado pela ocorrência hipóteses previstas na Constituição ou em Lei Complementar, as quais que tornam o sujeito inapto para receber votos e, em consequência, para exercer mandatos representativos.³⁴

A inelegibilidade pode ser conceituada sob vários aspectos. Para Ferreira Filho, “a inelegibilidade é uma medida destinada a defender a democracia contra possíveis e prováveis abusos.” Originalmente, na Constituição de 1934, veio como uma medida preventiva, visando principalmente a impedir que “titulares de cargos públicos executivos, eletivos ou não, se servissem de seus poderes para serem reconduzidos ao cargo, ou para conduzirem-se a outro”, ou ainda para eleger parentes. Assim, impedia as respectivas candidaturas, a de cônjuge e de parentes em lapso temporal determinado. A finalidade era “impedir o uso abusivo de cargos públicos”.³⁵

De acordo com Alexandre de Moraes, a inelegibilidade

[...] consiste na ausência de capacidade eleitoral passiva, ou seja, da condição de ser candidato e, conseqüentemente, poder ser votado, constituindo-se, portanto, em condição obstativa ao exercício passivo da cidadania. Sua finalidade é proteger a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou do abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta, conforme expressa previsão constitucional (art. 14, § 9º).³⁶

Em complemento, o autor Edson de Resende Castro aponta que

[...] as causas de inelegibilidade são requisitos negativos de elegibilidade e, ao lado das condições de elegibilidade, constituem o regime jurídico das candidaturas, fundado em fatos, condutas, ocorrências ou circunstâncias estabelecidos diretamente na Constituição Federal ou em lei complementar, que, presentes no histórico de vida do brasileiro, impedem – por determinado tempo ou sob certas condições – o exercício da sua capacidade eleitoral passiva, o “jus honorum”, com o fim de proteger (i) a normalidade e legitimidade das eleições contra o abuso do poder e (ii) a moralidade e probidade administrativas para o exercício do mandato, bens jurídicos previstos no art. 14, § 9º, da CF.³⁷

³⁴ GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral**, 18. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 274.

³⁵ FERREIRA FILHO, Manuel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 35 ed. São Paulo: Saraiva, 2009, p. 116.

³⁶ MORAES, Alexandre de, **Direito Constitucional**, 39. ed. Barueri: Atlas, 2023, p. 308.

³⁷ CASTRO, Edson de Resende, **Curso de Direito Eleitoral**, 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 178.

Na mesma direção, ao examinar o conceito de elegibilidade dado pelo Supremo Tribunal Federal, pode-se concluir que a inelegibilidade também é a inadequação do cidadão ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral. Em síntese, é inelegível aquele que não cumpre as condições de elegibilidade.³⁸

Impende destacar que a definição de inelegibilidade não se confunde com inalistabilidade ou com as condições de elegibilidade. A inalistabilidade expressa impedimentos relativos ao alistamento eleitoral, no qual o indivíduo não possui capacidade eleitoral ativa. Já as condições de elegibilidade são requisitos positivos exigíveis do cidadão para ser candidato a cargo eletivo.³⁹

A inelegibilidade é o estado jurídico de ausência ou perda da elegibilidade. Assim como o conceito jurídico de incapacidade civil apenas tem densidade semântica quando confrontado com o conceito de capacidade civil, de idêntica forma a inelegibilidade apenas pode ser profundamente conhecida se vista em confronto com o conceito de elegibilidade. Sendo a elegibilidade o direito subjetivo público de ser votado (direito de concorrer a mandato eletivo), a inelegibilidade é o estado jurídico negativo de quem não possui tal direito subjetivo-seja porque nunca o teve, seja porque o perdeu.⁴⁰

Isto posto, tanto a elegibilidade quanto a inelegibilidade podem ser pensadas como um estado ou *status* eleitoral da pessoa, integrantes, portanto, de sua personalidade. A inelegibilidade não logra a natureza jurídica de sanção, mas sim, de *status* do cidadão quanto a sua adequação ao regime jurídico-eleitoral vigente.⁴¹

Nesse sentido, de acordo com Edson de Resende Castro,

O direito eleitoral, que se justifica pela opção que o constituinte fez pelo sistema representativo, orienta-se precipuamente pelos princípios maiores – ou super princípios – da preservação do regime democrático e da supremacia da soberania popular, aos quais se subordinam os da (i) normalidade e legitimidade das eleições e (ii) probidade e moralidade para o exercício das funções públicas eletivas. Não há regime democrático que se sustente sem que a representação – extraída das urnas – atenda ao interesse público de lisura, não só da disputa, como também do exercício do mandato, sob pena de desencantamento do seu soberano, o povo, e daí o seu enfraquecimento. E, para a efetivação destes princípios, impõem-se restrições e limites à capacidade eleitoral passiva – “jus honorum” – daqueles que trazem na sua vida, atual ou pregressa, registros de

³⁸ No julgamento conjunto das ADCs 29/DF e 30/DF, e da ADI 4.578/AC, todas tendo por objeto a constitucionalidade da LC 135/2010, o STF assentou o entendimento de que “a elegibilidade é a adequação do indivíduo ao regime jurídico – constitucional e legal complementar – do processo eleitoral”.

³⁹ GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral** 1, 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020, p. 339.

⁴⁰ COSTA, Adriano Soares da, **Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral**, Belo Horizonte: Del Rey, 1998, p. 145.

⁴¹ GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral**, 18. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 277.

fatos, circunstâncias, situações ou comportamentos – não necessariamente ilícitos – tidos como suficientes pelo ordenamento jurídico para despertar a necessidade de preservação daqueles valores. Percebe-se que há, no direito eleitoral mesmo, razões suficientes para a existência de limites às candidaturas, que de resto há em qualquer regime democrático, sendo absolutamente desnecessário e impróprio importar princípios do direito penal.⁴²

Verifica-se, aí, um embasamento ético e moral das inelegibilidades, bem como a intenção do legislador de promover a probidade na administração pública. Todavia, as inelegibilidades também se manifestam como limitação do princípio da soberania popular e dos direitos políticos fundamentais dos cidadãos. Devido a isso, suas causas são necessariamente previstas na Constituição Federal, artigo 14, § 4º a 7º, e na Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990.⁴³

Portanto, as inelegibilidades são instituídas em norma legal de ordem pública, em caráter personalíssimo e por prazo determinado, com interpretação restritiva e se perfazem no dia das eleições. Logo, não é cabível sua vinculação por meio de lei ordinária, de lei delegada, de medida provisória, nem por interpretação de princípios.⁴⁴

A doutrina majoritária adotou múltiplos critérios para a classificação das inelegibilidades. Entre eles, os principais são: fonte do impedimento, abrangência, origem e modo de incidir. Quanto à fonte, as inelegibilidades são classificadas conforme a natureza de suas normas reguladoras, divididas em constitucionais e infraconstitucionais. O primeiro grupo consta do artigo 14, §§ 4º a 7º da Constituição Federal, e o segundo, da Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, no qual reside o comando do impedimento objeto deste estudo.

Em suma, o artigo 14, §§ 4º a 7º da Magna Carta estabelece como inelegíveis: os inalistáveis e analfabetos; aqueles que já tenham sido reeleitos para cargos do Poder Executivo; cônjuge e parentes consanguíneos por afinidade ou adoção, até o segundo grau, do presidente da República, governador, prefeito ou de quem os tenha substituído nos seis meses anteriores à eleição, salvo se já ocuparem mandato eletivo e concorrerem à reeleição. Tais impedimentos gozam de eficácia plena e de aplicabilidade imediata,⁴⁵ logo, produzem todos os seus efeitos e não se

⁴² CASTRO, Edson de Resende, **Curso de Direito Eleitoral**, 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018, p. 159.

⁴³ GODOY, Miguel Gualano de; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Diálogos em torno de um conceito indeterminado? As inelegibilidades, o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 52., [s.d.]

⁴⁴ GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral**, 18. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 282.

⁴⁵ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023 p. 308.

sujeitam à preclusão; podem ser arguidos a qualquer momento, sem possibilidade de convalidação.⁴⁶

Na classificação quanto à abrangência, as inelegibilidades são divididas em duas modalidades: absolutas e relativas. A Constituição Federal prevê, em seu 14, § 4º, as hipóteses de ocorrência da inelegibilidade absoluta. Para o autor Alexandre de Morais,

A inelegibilidade absoluta consiste em impedimento eleitoral para qualquer cargo eletivo. O indivíduo que se encontrar em uma das situações descritas pela Constituição Federal como de inelegibilidade absoluta não poderá concorrer a eleição alguma, ou seja, não poderá pleitear nenhum mandato eletivo. Refere-se, pois, à determinada característica da pessoa que pretende candidatar-se, e não ao pleito ou mesmo ao cargo pretendido.⁴⁷

Já a inelegibilidade relativa impõe obstáculos ao exercício de certos cargos, em decorrência da condição jurídica do cidadão, como idade ou vedação da reeleição para o terceiro mandato sucessivo no mesmo cargo.⁴⁸

Relativamente à classificação quanto à origem, a inelegibilidade pode ser inata (ou originária) ou cominada (inelegibilidade-sanção). A inata não possui natureza sancionatória; tem como fundamento a condição jurídica do sujeito e pode decorrer de parentesco (inelegibilidade reflexa), do exercício de funções públicas incompatíveis com a atividade política partidária (inelegibilidade funcional) ou de qualquer outra situação jurídica que possa tolher a capacidade eleitoral passiva. As inelegibilidades originárias são aquelas cuja subsunção normativa encontra configuração na seara prática, isto é, uma descrição normativa se molda a um fato jurídico e permanece enquanto durar a causa geradora.⁴⁹ Por sua vez, a inelegibilidade cominada é aquela proveniente de fatos jurídicos que provocam sanção em virtude de ato ilícito descrito pelas normatizações eleitorais.⁵⁰ Na forma do art. 22, XIV, da LC nº 64/90, essa inelegibilidade é constituída na própria decisão sancionatória e integra a sentença; perdura pelos oito anos subsequentes à eleição em que o evento ocorrer. Por ser uma restrição a direitos fundamentais, tem prazo determinado e caráter personalíssimo.

⁴⁶ AGRA, Walber de Moura. **Temas Polêmicos do Direito Eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 193.

⁴⁷ MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023 p. 208.

⁴⁸ AGRA, Walber de Moura. **Curso De Direito Constitucional**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008, p. 332

⁴⁹ AGRA, Walber de Moura. **Temas Polêmicos do Direito Eleitoral**. 2. ed. r Belo Horizonte: Fórum, 2018, p. 23.

⁵⁰ Idem p 23

Quanto ao modo de incidir, a classificação é: inelegibilidade direta, quando a causa do impedimento é dada pelo próprio sujeito, e reflexa, quando provocada por terceiros, como cônjuge e parentes. De acordo com José Jairo Gomes, “chama-se inelegibilidade direta a que causa o impedimento do próprio envolvido no fato que a desencadeia. Já a inelegibilidade reflexa ou indireta provoca o impedimento de terceiros, como cônjuge e parentes.”⁵¹

Ferreira Filho pontua que essas hipóteses derivam “do temor de que, em razão de tais vínculos, sejam candidatos beneficiados pela atuação do ocupante de elevados cargos públicos, o que prejudicaria a lisura do pleito.”⁵² De igual modo, o autor Carlos Pinna de Assis Júnior esclarece

Da análise histórica, [...] verifica-se desde já que a teleologia normativa da inelegibilidade reflexa consubstancia-se exatamente no impeditivo de perpetuação de ideologias políticas por grupos familiares, bem como, ainda, evitar a influência do poder administrativo por parte do Chefe do Poder Executivo a favor de um parente candidato em sua jurisdição (circunscrição).⁵³

Nesse sentido, considera-se que a incompatibilidade é uma causa especial de inelegibilidade, caracterizada pelo conflito entre a posição na organização político-estatal (emprego, cargo ou função pública) do pretendo candidato ou de seu parente e a disputa eleitoral. Esse impedimento é superado através da desincompatibilização, que consiste na desvinculação ou no afastamento do mandato, do cargo, do emprego ou da função públicos, de maneira a viabilizar a candidatura a um cargo eletivo.⁵⁴

Nesse seguimento, Djalma Pinto explana que

A desincompatibilização no prazo legal assegura a elegibilidade. A sua falta é que acarreta a inelegibilidade do agente ocupante de função pública que pretendia postular mandato eletivo. Incompatibilidade é o óbice ao registro da candidatura pelo exercício de função da qual se exige desligamento para postulação de mandato eletivo. Desincompatibilização, na prática, é o afastamento do cargo para disputar uma vaga na representação popular. Decorre de uma exigência fixada, na Constituição ou em lei complementar, que estabelecem, respectivamente, um prazo limite para deixar o servidor ou o agente político a função pública geradora do impedimento.⁵⁵

⁵¹ GOMES, José Jairo, **Direito Eleitoral**, 18. ed. Barueri: Atlas, 2022, p. 285.

⁵² FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves, **Curso de Direito Constitucional**, 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022, p. 103.

⁵³ ASSIS JUNIOR, Carlos Pinna de. **Os Direitos Políticos Fundamentais E A Inelegibilidade Reflexa: por uma hermenêutica consagrada da democracia e da cidadania**, Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021, p. 77.

⁵⁴ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 2022, p. 354

⁵⁵ PINTO, Djalma, **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal: Noções Gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008, p. 168.

Sobre o elemento teleológico da desincompatibilização, José Jairo Gomes aponta que

A finalidade desse instituto é evitar o quanto possível que candidatos ocupantes de cargos públicos coloquem-nos a serviço de suas candidaturas, comprometendo não só os desígnios da Administração Pública, no que concerne aos serviços que devem ser prestados com qualidade e eficiência à população, como também o equilíbrio e a legitimidade da eleição.⁵⁶

Não há exigência de desincompatibilização para disputa de reeleição. Portanto, aqueles que almejam se reeleger para o mesmo cargo podem permanecer no exercício de suas funções durante a campanha eleitoral. Isso, porque a desincompatibilização só existe para aqueles que, por força de preceito constitucional ou infraconstitucional, são considerados inelegíveis.⁵⁷

2.1 Inelegibilidades Infraconstitucionais e Lei Complementar 64/1990

As inelegibilidades infraconstitucionais logram validade por força do artigo 14, § 9º, da Constituição Federal, que dispõe:

(Uma) Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para exercício de mandato considerada vida pregressa do candidato, e a normalidade e legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico ou o abuso do exercício de função, cargo ou emprego na administração direta ou indireta.⁵⁸

Com o escopo de regulamentar essa previsão constitucional, foi editada a Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, a Lei de Inelegibilidades, vinculando diversas hipóteses de inelegibilidade, pautadas na proteção à probidade administrativa, e disciplinando o processo de registro de candidatura, os prazos para a desincompatibilização e estabelecendo medidas contra o abuso de poder político ou econômico.

Entretanto, cerca de 20 anos após sua promulgação, essa LC 64/1990 foi alterada pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010. Essa alteração foi fruto dos esforços da Campanha Ficha Limpa, coordenada pelo Movimento de Combate à Corrupção Eleitoral. Tal movimento, após mais de dois anos de mobilização social

⁵⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 2022, p. 286.

⁵⁷ MELLO FILHO, José Celso, **Constituição Federal anotada**, 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986, p. 415. “A exigência da desincompatibilização, que se atende pelo afastamento do cargo ou função, só existe para aqueles que, por força de preceito constitucional ou legal, forem considerados inelegíveis. Inexistindo a inelegibilidade, não há que se cogitar de desincompatibilização”

⁵⁸ **Constituição da República Federativa do Brasil**, promulgada em 5 de outubro de 1988..

para a coleta de assinaturas, submeteu o Projeto de Lei de Iniciativa Popular (PLP) 518/2009 ao Poder Legislativo. Após sua aprovação pela Câmara dos Deputados, em 11 de maio de 2010, e pelo Senado Federal, em 19 de maio de 2010, o PLP 518/2009 foi sancionado em 04 de junho de 2010 e convertido, depois, na Lei Complementar 135/2010. Não obstante, essa LC 135 tornou-se objeto da Ação Direta de Constitucionalidade (ADC) nº 29 e da ADC nº 30 e também da Ação Direta de Inconstitucionalidade (ADI) nº 4578.⁵⁹

Pode-se concluir, portanto, que a Lei da Ficha Limpa figura como um reflexo do anseio social por uma legislação eleitoral mais rígida, em face do quadro político brasileiro envolto por escândalos de corrupção e por uma grande sensação de impunidade. Nesse sentido, na ocasião do julgamento da ADC nº 29 pelo STF, relatoria do Ministro Luiz Fux, o Ministro Joaquim Barbosa observou o seguinte contexto político-social da época:

Somando-se a outros projetos já existentes sobre o assunto, não se pode negar que um projeto de lei de iniciativa popular que trata especificamente de um tema diretamente ligado à escolha dos nossos representantes, revela muito mais do que uma simples mobilização social. Revela, sobretudo, um despertar de consciência a respeito do real significado da democracia e de um dos seus elementos constitutivos essenciais que é a representação política. Sem dúvida, há na sociedade brasileira um clamor pela superação do nosso passado clientelista e patrimonialista e pela transição para um futuro de virtude e de coparticipação. O que se busca é o abandono da complacência e da conivência com a falta de moral, de honestidade, que aqui e ali ganham foros de aceitação até mesmo pela via de expressões jocosas que não raro caem no gosto popular, como é o caso da execrável “ROUBA MAS FAZ”. O objetivo é avançar rumo a uma exigência efetiva de ética e transparência no manejo da “coisa pública”, da res publica.(...) Assim, como diversas vezes já afirmei nesse Plenário, eu analiso a Lei Complementar 135/2010, sob a ótica da valorização da moralidade e da probidade no trato da coisa pública, sob a ótica da proteção ao interesse público, e não para o fim de proteção preferencial aos interesses puramente individuais e privados. É chegada a hora de por cabo a esse viés patrimonialista que nos marca como nação: o de sempre mesclar interesse público e interesse privado e o de privilegiar o privado em detrimento do público. Nessa ordem de ideias, incumbe sempre dar prevalência à ótica interpretativa que privilegie a proteção dos interesses maiores de toda a coletividade, que afirme a probidade e a moralidade administrativas como valores superiores da nossa polis, que coíba o abuso no exercício de funções públicas, pois são estes vetores, em última análise, os mais elevados valores a serem preservados quando se tem

⁵⁹ CAMARGO, Bibiana Helena Freitas, **Inelegibilidade por Rejeição De Contas: tribunais de contas e implicações no âmbito eleitoral**. Dissertação (Mestrado em Direito do Estado) - Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022, p. 79.

em jogo o exercício dos direitos políticos, especialmente na perspectiva passiva.⁶⁰

Com efeito, a Lei Complementar n. 135/2010, a Lei da Ficha Limpa, ampliou as hipóteses de inelegibilidade, antecipou os efeitos das decisões judiciais, elevou os prazos de suspensão de direitos políticos e modificou o texto de alguns dispositivos. No mais, como bem salientou o Ministro Luiz Fux, relator das referidas ADC 29, ADC 30 e ADI 4578, foram incluídas, no rol de destinatários das inelegibilidades,

[...] todas as hipóteses de inelegibilidade criadas pela Lei Complementar nº 135/10, que podem ser divididas, basicamente, em cinco grupos, a saber: (i) condenações judiciais (eleitorais, criminais ou por improbidade administrativa) proferidas por órgão colegiado; **(ii) rejeição de contas relativas ao exercício de cargo ou função pública** (necessariamente colegiadas, porquanto prolatadas pelo Legislativo ou por Tribunal de Contas, conforme o caso); (iii) perda de cargo (eletivo ou de provimento efetivo), incluindo-se as aposentadorias compulsórias de magistrados e membros do Ministério Público e, para os militares, a indignidade ou incompatibilidade para o oficialato; (iv) renúncia a cargo público eletivo diante da iminência da instauração de processo capaz de ocasionar a perda do cargo; e (v) exclusão do exercício de profissão regulamentada, por decisão do órgão profissional respectivo, por violação de dever ético-profissional.⁶¹ (g.n.)

Isso posto, sem adentrar o extenso rol das inelegibilidades, o presente estudo irá tratar da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e por decisão irrecorrível do órgão competente.

2.2 Inelegibilidade Decorrente de Ato de Improbidade Administrativa por Rejeição de Contas (art. 1º, I, g da LC 64/1990)

Entre as diversas alterações substanciais promovidas pela referida Lei da Ficha Limpa na Lei das Inelegibilidades, há a redação do art. 1º, I, g da citada LC 64/1990, que passou a tratar da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas da seguinte forma:

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no inciso II do art. 71 da Constituição Federal, a todos os

⁶⁰ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Ação Direta de Constitucionalidade nº 29**. Voto-vista do Min. Joaquim Barbosa.

⁶¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Informativo 648**.

ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição;⁶²

Da leitura do dispositivo em exame, é possível vislumbrar seu propósito de proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato em vista da experiência pregressa do candidato como agente político (executor de orçamento) e como gestor público (ordenador de despesas).⁶³

José Jairo Gomes resume os requisitos necessários para sua incidência:

A configuração da inelegibilidade requer: (a) a existência de prestação de contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas; (b) o julgamento e a rejeição ou desaprovação das contas; (c) a detecção de irregularidade insanável; (d) que essa irregularidade caracterize ato doloso de improbidade administrativa; (e) decisão irrecorrível no âmbito administrativo (f) emanada do órgão competente para julgar as contas.⁶⁴

Estabelecidos os requisitos para a declaração da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g” da LC nº 64/1990, o presente estudo irá perquiri-los separadamente, a fim de saber os impactos da nova Lei de Improbidade Administrativa na inelegibilidade em questão.

⁶² **Lei de Inelegibilidades**, 18 de maio de 1990.

⁶³ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 2022, p.332

⁶⁴ *Ibidem*.

3 DO ÓRGÃO COMPETENTE PARA JULGAR AS CONTAS

Entre os pressupostos para a configuração da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990, encontra-se a decisão irrecorrível no âmbito administrativo, proferida pelo órgão competente para julgar as contas, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, aplicando-se o disposto no artigo 71, II da CF/88.⁶⁵

Os Tribunais de Contas são tidos como “órgãos com status constitucional que têm como principal função a de auxiliar o Poder Legislativo no controle externo da Administração Pública. São quem fiscaliza, portanto, a função administrativa nos poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, no Ministério Público e no próprio Tribunal de Contas.”⁶⁶

Como sintetiza Carvalho Filho, o controle da administração pública é constituído de um “conjunto de mecanismos jurídicos e administrativos por meio dos quais se exerce o poder de fiscalização e de revisão da atividade administrativa em qualquer das esferas de Poder.”⁶⁷

Por sua vez, consignou Meireles que o controle externo tem o objetivo de

O controle externo visa a comprovar a probidade da Administração e a regularidade da guarda e do emprego dos bens, valores e dinheiros públicos, assim como a fiel execução do orçamento. É, por excelência, um controle político de legalidade contábil e financeira, o primeiro aspecto a cargo do Legislativo; o segundo, do Tribunal de Contas.⁶⁸

Em que pese o uso do termo ‘órgão auxiliar’, a Corte de Contas é independente. Jarbas Maranhão esclarece que:

O Tribunal é órgão que, funcionalmente, auxilia os três Poderes, porém, sem subordinação hierárquica ou administrativa a quaisquer deles. O contrário seria confundir e negar a sua natureza e destinação de órgão autônomo. Sem essa independência, que é de sua própria substância, ele não poderia atingir suas finalidades. São os Tribunais de Contas, assim, órgãos situados entre os Poderes e de cooperação

⁶⁵ **Constituição da República Federativa do Brasil**, 5 de outubro de 1988. “Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;”

⁶⁶ BARROS, Carlos Roberto Galvão. **As funções dos Tribunais de Contas Brasileiros e a Boa Gestão Administrativa: análise funcional e contributo para a good governance**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.

⁶⁷ CARVALHO FILHO, José Dos Santos, **Manual De Direito Administrativo**, 37. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023, p. 801.

⁶⁸ MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010, p. 741.

funcional com eles, impondo-se, todavia, que mantenham independência como órgão e função. (...) Enfim, a expressão "órgão auxiliar do Poder Legislativo" deve ser entendida como de cooperação funcional, na importante função fiscalizadora daquele Poder. É preciso não esquecer que nas responsabilidades do Tribunal de Contas se inclui a auditoria financeira sobre as unidades administrativas dos três Poderes. Fiscalizando a administração pública em seus aspectos orçamentários e financeiros, verificando a legalidade de atos administrativos, inclusive contratos de que resultem despesas para o Tesouro, julgando contra de administradores e responsáveis por bens, valores e dinheiros públicos, opinando sobre as contas globais dos governantes, chefes do Poder Executivo e Mesas de Assembleias Políticas- tudo isso mostra, à evidência, que o Tribunal de Contas é de ser dotado de plena autonomia.⁶⁹

Para tanto, é necessário observar o conjunto de competências atribuídas aos Tribunais de Contas pela Constituição Federal, em seus artigos 70, 71, II, VIII, § 3º, e 75, *in verbis*:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

Parágrafo único. Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumira obrigações de natureza pecuniária.

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

I - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

(...)

VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

⁶⁹ MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de informação legislativa**, v. 27, n. 106, p. 99-102, 1990, p. 102. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/> Acesso em: 20 dez 2024.

§ 3º As decisões do Tribunal de que resulte imputação de débito ou multa terão eficácia de título executivo.

Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

Em síntese, a Magna Carta outorgou aos Tribunais de Contas as funções de consulta e de julgamento no controle externo das contas públicas. A primeira está prevista no inciso I do artigo 71, e Celso Antônio Bandeira de Mello explica:

(...) a missão de efetuar um apurado controle sobre a legitimidade dos atos administrativos conducentes à despesa pública é, obviamente, uma missão teórica – técnico-jurídica e, portanto, dificilmente poderia ser desempenhada a contento por um corpo legislativo, sem que contasse com o auxílio de um organismo especializado ao qual incumba esta apreciação técnica, que irá iluminar a posterior decisão política do legislativo na apreciação da gestão dos recursos públicos.⁷⁰

Assim, o Poder Legislativo efetua um julgamento eminentemente político das contas de governo prestadas pelo chefe do Poder Executivo. Aqui, os Tribunais de Contas exercem a sua função opinativa. Desse modo, seu parecer prévio não possui força vinculante.⁷¹

Dessarte, para o estudo da configuração da inelegibilidade do art. 1, I, “g”, da LC nº 64/90, interessa a competência atribuída pelo inciso II do artigo 71 da CF, que trata da função dos Tribunais de Contas de efetuar o julgamento técnico-jurídico das contas de gestão prestadas pelos ordenadores de despesa.

As contas de gestão se referem àquelas prestadas pelos sujeitos apontados no parágrafo único do artigo 70 da Constituição Federal.⁷² Assim, conforme reiterado pelo TSE, o dispositivo só se aplica àqueles que atuam como gestor ou ordenador de despesas:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO ESPECIAL ELEITORAL Nº 0600158-83.2020.6.10.0077/MA. Relator Ministro Luis

⁷⁰ MELLO, Celso Antônio Bandeira de, Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, v. 72, n. ano XVII, p. 136, 1984.

⁷¹ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 1203926 AgR**. Relator(a) Ministro Ricardo Lewandowski. Segunda Turma, julgado em 24/08/2020, PROCESSO ELETRÔNICO AGRAVO REGIMENTAL NO RECURSO EXTRAORDINÁRIO. TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. EX-PREFEITO. IMPOSIÇÃO DE MULTA E RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. INCOMPETÊNCIA. ART. 71, I, DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL. AGRAVO A QUE SE NEGA PROVIMENTO, COM APLICAÇÃO DE MULTA. I – **Os Tribunais de Contas, na apreciação de contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo, dispõem de competência limitada à emissão de parecer prévio sujeitando-o à respectiva Casa Legislativa**. Precedentes. II - Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação de multa (art. 1.021, § 4º, do CPC). (g.n.)

⁷² **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Art. 70 “Prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assumas obrigações de natureza pecuniária”

Felipe Salomão. Julgado em 25/3/2021. AGRAVO INTERNO. RECURSO ESPECIAL. ELEIÇÕES 2020. VEREADOR. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS PÚBLICAS. ART. 1º, I, G, DA LC 64/90. PRESIDENTE DE COMISSÃO DE LICITAÇÃO. GESTOR. ORDENADOR DE DESPESAS. INEXISTÊNCIA DE CARGO OU FUNÇÃO RESPONSÁVEL POR RECURSOS PÚBLICOS. NEGATIVA DE PROVIMENTO. 1. Na decisão monocrática, manteve-se deferido o registro de candidatura do agravado, eleito vereador de Tufilândia/MA nas Eleições 2020, pela não incidência da inelegibilidade do art. 1º, I, g, da LC 64/90. 2. Consoante o art. 1º, I, g, da LC 64/90, são inelegíveis “os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes [...]”. 3. A inelegibilidade da alínea g não alcança agentes públicos que não sejam responsáveis pela escrituração contábil de recursos do erário, isto é, que não atuem como gestor ou ordenador de despesas. Precedentes. 4. No caso, de acordo com o TRE/MA, o candidato, “enquanto Presidente de Comissão Permanente de Licitação, foi condenado por irregularidades em procedimento licitatório no exercício desse cargo, que não se caracteriza como gestor de recursos ou ordenador de despesas”. [...] 5. Agravo interno a que se nega provimento.⁷³

Sobre o julgamento das contas, o artigo 16 da Lei nº 8.443/92 dispõe:

Art. 16. As contas serão julgadas:

I – regulares, quando expressarem, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a legalidade, a legitimidade e a economicidade dos atos de gestão do responsável;

II – regulares com ressalva, quando evidenciarem impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal de que não resulte dano ao Erário;

III – irregulares, quando comprovada qualquer das seguintes ocorrências:

- a) omissão no dever de prestar contas;
- b) prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial;
- c) dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ou antieconômico;
- d) desfalque ou desvio de dinheiros, bens ou valores públicos.⁷⁴

Caso o Tribunal julgue as contas irregulares, o artigo. 19 da Lei nº 8.443/92 oferece duas situações:

Art. 19. Quando julgar as contas irregulares, havendo débito, o Tribunal condenará o responsável ao pagamento da dívida atualizada

⁷³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral N° 0600 158-83.2020.6.10.0077/MA.**

⁷⁴ **Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União**, 16 de julho de 1992.

monetariamente, acrescida dos juros de mora devidos, podendo, ainda, aplicar-lhe a multa prevista no art. 57 desta Lei, sendo o instrumento da decisão considerado título executivo para fundamentar a respectiva ação de execução.

Parágrafo único. Não havendo débito, mas comprovada qualquer das ocorrências previstas nas alíneas a, b e c do inciso III, do art. 16, o Tribunal aplicará ao responsável a multa prevista no inciso I do art. 58, desta Lei.⁷⁵

Cumprе ressaltar que a decisão possui caráter administrativo, posto que não há contraditório e ampla defesa.

É com fundamento na decisão de rejeição de contas, prevista no inciso III do artigo 16 da Lei nº 8.443/92, que a justiça eleitoral emite um juízo sobre a improbidade. Sobre a inelegibilidade da alínea 'g', segundo José Jairo Gomes,

Trata-se de efeito (secundário) da decisão de rejeição das contas. De sorte que a inelegibilidade não é constituída por ato próprio da Justiça Eleitoral, a qual apenas aprecia os fatos e as provas que lhe são apresentados, reconhecendo-a ou a afastando na situação examinada. Cabe a essa Justiça proceder ao enquadramento jurídico dos fatos.⁷⁶

Todavia, no caso do Poder Executivo municipal, nos termos dos arts. 31, 49, inciso IX, e 71, inciso da Magna Carta, as contas anuais do prefeito, como gestor e ordenador de despesas, devem ser analisadas pelo Tribunal de Contas e julgadas pela Câmara Municipal, onde o parecer prévio, emitido pelo respectivo Tribunal de Contas estadual, pode ser rejeitado por decisão de dois terços dos membros da Câmara Municipal (CF, art. 31, § 2º).

Nesse sentido, o Egrégio STF emanou o seguinte entendimento:

EMENTA - RE 820448 AgR, Relator Ministro Dias Toffoli. Segunda Turma. julgado em 07-10-2024. PROCESSO ELETRÔNICO. Agravo regimental em recurso extraordinário. Administrativo. Competência do Poder Legislativo Estadual para o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo Estadual. Parecer técnico elaborado pelo tribunal de contas. Caráter opinativo. Repercussão geral reconhecida. Precedentes. 1. O Supremo Tribunal Federal, no julgamento do RE nº 729.744/MG (Rel. Min. Gilmar Mendes), fixou a seguinte tese: "O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara de Vereadores o julgamento das contas anuais do chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo". 2. Por sua vez, na apreciação do RE nº 848.826/CE (red. do ac. Min. Ricardo Lewandowski), firmou-se a tese de que, "[p]ara os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas

⁷⁵ Ibidem.

⁷⁶ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. Barueri: Atlas, 2022, p. 332.

competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”. 3. Agravo regimental não provido. 4. Havendo prévia fixação de honorários advocatícios pelas instâncias de origem, seu valor monetário será majorado em 10% (dez por cento) em desfavor da parte recorrente, nos termos do art. 85, § 11, do CPC, observados os limites dos §§ 2º e 3º do referido artigo e a eventual concessão de justiça gratuita.⁷⁷

Esse entendimento se aplica apenas à inelegibilidade, e nessa situação, há a possibilidade de responsabilização na via civil, criminal ou administrativa do Chefe do Poder Executivo Municipal.⁷⁸

Essa atuação diz respeito apenas ao juízo sobre a regularidade ou não das contas, pois como o enquadramento dos fatos jurídicos, com base na análise da decisão emanada pelo órgão competente, pode resultar em causa de inelegibilidade, é de competência privativa da Justiça Eleitoral apreciar a existência dos elementos da alínea “g”.⁷⁹ José Jairo Gomes esclarece a questão da seguinte forma:

[...] dentro de sua esfera competencial, tem a Justiça Eleitoral plena autonomia para valorar os fatos ensejadores da rejeição das contas e fixar, no caso concreto, o sentido da cláusula aberta “irregularidade insanável”, bem como apontar se ela caracteriza ato doloso de improbidade administrativa. É que a configuração da inelegibilidade requer não só a rejeição das contas, como também a insanabilidade das irregularidades detectadas e sua caracterização como improbidade. Se a rejeição (ou desaprovação) das contas é dado objetivo e facilmente verificável (basta uma certidão expedida pelo Tribunal de Contas ou pelo órgão Legislativo), a insanabilidade e a configuração da improbidade requerem a formulação de juízo de valor por parte da Justiça Eleitoral, única competente para afirmar se há ou não inelegibilidade.⁸⁰

Em outra perspectiva, com a promulgação da LC nº 184/2021, incluiu-se o §4º-A ao artigo 1º da Lei Complementar nº 64/90, que introduziu a incidência da inelegibilidade aos “responsáveis cujas contas tenham sido consideradas irregulares sem imputação de débito e que tenham sido sancionados unicamente com o pagamento de multa”⁸¹. Assim, a não aplicação da inelegibilidade depende da ocorrência simultânea dos seguintes requisitos: i) as contas devem ser consideradas

⁷⁷ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE 820448 AgR.**

⁷⁸ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **RE nº 729.744/MG.** Relator o Ministro Gilmar Mendes, DJe de 23/08/2017. “Sublinhe-se, entretanto, que, no caso de a Câmara Municipal aprovar as contas do prefeito, o que se afasta é apenas sua inelegibilidade. Os fatos apurados no processo político-administrativo poderão dar ensejo à sua responsabilização civil, criminal ou administrativa.”

⁷⁹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **Agravo Regimental no Recurso Especial Eleitoral nº 060035210.** Relator. Min. Benedito Gonçalves, DJ 21.02.2022.

⁸⁰ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral.** Barueri: Atlas, 2022, p. 426-427.

⁸¹ **Lei de Inelegibilidades**, 18 de maio de 1990. “§ 4º-A. A inelegibilidade prevista na alínea ‘g’ do inciso I deste artigo não se aplica aos responsáveis que tenham tido suas contas julgadas irregulares, sem imputação de débito, e sancionados exclusivamente com o pagamento de multa”.

irregulares; ii) não deve haver imputação de débito; iii) o gestor "responsável" deve ser sancionado apenas com multa.

Vale mencionar que o TSE manifestou o entendimento de que a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas tem caráter de requisito formal a ser apurado no momento do pedido de registro de candidatura. Conforme se extrai do seguinte julgado,

[...] 3. A inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990 não é imposta pela decisão que desaprova as contas do gestor de recursos públicos, mas pode ser efeito secundário desse ato administrativo, verificável no momento em que o cidadão requerer o registro de sua candidatura. 4. Nem toda desaprovação de contas enseja a causa de inelegibilidade do art. 1º, inciso I, alínea g, da LC nº 64/1990, somente as que preenchem os requisitos cumulativos constantes dessa norma, assim enumerados: i) decisão do órgão competente; ii) decisão irrecurável no âmbito administrativo; iii) desaprovação devido a irregularidade insanável; iv) irregularidade que configure ato doloso de improbidade administrativa; v) prazo de oito anos contados da decisão não exaurido; vi) decisão não suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. 5. A suspensão judicial da rejeição de contas afasta a inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990, consoante ressalva expressa nesse dispositivo. [...] ⁸²

No Ac. de 2.10.2014 no RO nº 118797, rel. Min. Gilmar Mendes.) “[...] 1. A inelegibilidade referida no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990 não é imposta pela decisão que desaprova as contas do gestor de recursos públicos, mas pode ser efeito secundário desse ato administrativo, verificável no momento em que o cidadão requerer o registro de sua candidatura. [...]” ⁸³

3.1 Do Ato Doloso após Reforma à Configuração da Inelegibilidade da Alínea G

A distinção entre atos dolosos e culposos no contexto da improbidade administrativa sempre foi tema de grande debate na doutrina e na jurisprudência. A diferenciação entre essas duas modalidades de conduta se tornou ainda mais relevante com a edição da Lei 14.230/2021, que alterou substancialmente a LIA.

A reforma estabeleceu que a configuração da improbidade administrativa depende da demonstração inequívoca do dolo específico do agente, excluindo a possibilidade de responsabilização por mera culpa. Essa modificação impactou diretamente a aplicação da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea "g", da

⁸² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Ac. de 11.9.2014 no RO nº 20837, relator Min. Gilmar Mendes.

⁸³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. Ac. de 2.10.2014 no RO nº 118797. Relator Min. Gilmar Mendes.

Lei Complementar nº 64/1990, pois restringiu a incidência da sanção eleitoral apenas para situações em que a rejeição de contas decorra de irregularidade insanável, que configure ato doloso de improbidade administrativa.

Antes da reforma, a jurisprudência eleitoral admitia a aplicação da inelegibilidade mesmo em hipóteses nas quais a rejeição de contas estivesse fundamentada em irregularidades de natureza estritamente formal, sem necessidade de comprovação de dolo por parte do gestor. Muitas decisões eram baseadas na presunção de que determinadas condutas eram incompatíveis com os princípios da moralidade administrativa, ainda que não houvesse evidências concretas de intenção deliberada de lesar o erário ou de obter vantagem indevida. Esse entendimento gerava uma grande insegurança jurídica, pois impunha restrições severas aos direitos políticos de candidatos que, muitas vezes, haviam cometido só falhas administrativas ou erros técnicos na execução de políticas públicas.

Com a nova redação da LIA, o STF, ao julgar o Tema 1199 de Repercussão Geral, consolidou o entendimento de que a configuração da improbidade exige demonstração do dolo específico do agente, afastando qualquer interpretação que permita a punição com base em condutas culposas.⁸⁴

No mesmo sentido, o TSE passou a adotar critérios mais rigorosos na análise dos pedidos de registro de candidatura, exigindo que a decisão de rejeição de contas seja acompanhada de prova inequívoca da intenção dolosa do agente e da ocorrência de danos ao erário. No julgamento do RO-EI nº 060104626/PE,⁸⁵ a corte reforçou que a inelegibilidade da alínea "g" não pode ser aplicada automaticamente com base na mera desaprovação de contas; é necessário que a decisão administrativa demonstre, de forma clara e objetiva, que o gestor atuou de maneira dolosa.

A Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar nº 101/2000) também se tornou um elemento central na análise das rejeições de contas que podem ensejar inelegibilidade. A referida lei estabelece normas rígidas para a gestão dos recursos públicos, impondo limites de gastos e exigindo equilíbrio fiscal dos entes federativos. Muitas das rejeições de contas têm origem em descumprimentos dessa legislação, especialmente quanto ao comprometimento de despesas com pessoal, extrapolação dos limites de endividamento e ausência de medidas para o reequilíbrio fiscal.

⁸⁴ SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **ARE 843989 RG**, Relator: Min. Alexandre de Moraes

⁸⁵ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RO-EI nº 060104626/PE**, Relator Min. Carlos Horbach.

No julgamento do REspe 0600216-46.2020.6.14.0022,⁸⁶ o TSE afastou a inelegibilidade de um ex-prefeito que teve suas contas rejeitadas em razão do descumprimento do limite de gastos com pessoal, previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal. A corte entendeu que, apesar da irregularidade constatada pelo Tribunal de Contas, não havia evidências de que o gestor tivesse agido com dolo específico que demonstrasse ato de improbidade administrativa.

Em contrapartida, no julgamento do AgR-REspeI nº 0600224-06.2020.6.17.0130,⁸⁷ o TSE manteve a inelegibilidade de um ex-gestor que, segundo o Tribunal de Contas, não adotou medidas obrigatórias para a redução das despesas com pessoal e fez contratações irregulares de servidores em período vedado pela Lei de Responsabilidade Fiscal. A corte considerou que a inércia do gestor contribuiu para o desequilíbrio financeiro da administração municipal, configurando ato doloso de improbidade administrativa.

A LC 184/2021 também teve impacto significativo na configuração da inelegibilidade da alínea "g", ao estabelecer que a restrição não se aplica a gestores cujas contas tenham sido rejeitadas sem imputação de débito e que tenham sido sancionados unicamente com o pagamento de multa. Essa inovação legislativa mitigou os efeitos da inelegibilidade para aqueles que cometeram infrações meramente formais, impedindo que sanções desproporcionais fossem aplicadas em casos onde não houvesse efetivo prejuízo ao patrimônio público. A medida foi bem recebida pela jurisprudência eleitoral, que passou a diferenciar, com mais clareza, as situações que justificam a aplicação da inelegibilidade daquelas em que a restrição seria excessiva.

A nova abordagem da Justiça Eleitoral tem sido fundamental para garantir um equilíbrio entre a necessidade de proteção da moralidade administrativa e o respeito aos direitos políticos dos cidadãos. Se, por um lado, é essencial impedir que gestores ímprobos concorram a cargos eletivos, por outro, não se pode admitir que falhas administrativas ou erros técnicos sejam utilizados como pretexto para restringir a participação política de candidatos. A reforma legislativa trouxe maior segurança

⁸⁶ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **REspe nº 1078 0600216-46.2020.6.14.00228**,. Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-eletronica>. Acesso em: 6 fev. 2025.

⁸⁷ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **REspe 0600224-06.2020.6.17.0130**. Rel. Min. Edson Fachin. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/jurisprudencia/jurisprudencia-eletronica>. Acesso em: 6 fev. 2025.

jurídica, ao estabelecer critérios mais objetivos para a aplicação da inelegibilidade, evitando interpretações amplas e subjetivas que poderiam comprometer a isonomia do processo eleitoral.

A doutrina tem reconhecido a importância dessa mudança, destacando que a exigência de dolo específico representa um avanço significativo na consolidação do princípio da segurança jurídica no direito administrativo sancionador. Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro, "a improbidade administrativa deve ser compreendida como uma violação grave à moralidade pública, não podendo ser confundida com a mera ineficiência administrativa ou com falhas na gestão de políticas públicas".⁸⁸ Da mesma forma, José Jairo Gomes enfatiza que "a inelegibilidade deve ser aplicada de forma criteriosa, garantindo que apenas aqueles que efetivamente tenham praticado condutas ímprobas sejam impedidos de concorrer a cargos eletivos".⁸⁹

3.2 Prescrição, Retroatividade e Aspectos Processuais da Inelegibilidade Decorrente da Rejeição de Contas

As alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 e pela LC 184/2021 não apenas modificaram os requisitos materiais para a configuração da inelegibilidade da alínea "g" do artigo 1º, inciso I, da LC nº 64/1990, como também trouxeram impactos importantes no campo processual. Questões como prescrição das ações de improbidade administrativa, retroatividade das novas normas e dinâmica processual da inelegibilidade no âmbito da Justiça Eleitoral passaram a ser amplamente debatidas, frente à necessidade de compatibilização entre o princípio da segurança jurídica e o dever de proteção à moralidade administrativa.

No que concerne à prescrição, a Lei 14.230/2021 promoveu uma reformulação expressiva da matéria, ao modificar o artigo 23 da LIA. O novo texto fixou o prazo prescricional de oito anos, contados da data de ocorrência do fato ou, no caso de infrações permanentes, do dia em que cessou a ilicitude (como já dito). Além disso, passou a prever a prescrição intercorrente, que se dá quando há inércia no curso do processo por período superior a quatro anos. Essa mudança teve reflexos diretos na inelegibilidade, uma vez que, se a prescrição da improbidade administrativa for reconhecida, não há como sustentar a inelegibilidade fundamentada na rejeição de contas por ato doloso.

⁸⁸ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 36. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

⁸⁹ GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2022

Outro ponto de relevância refere-se à retroatividade das novas disposições, especialmente no que se refere à exigência de dolo e de danos ao erário para a configuração da improbidade administrativa. O STF, ao julgar o Tema 1199 de Repercussão Geral⁹⁰, reconheceu que:

“o princípio da retroatividade da lei penal (...) não tem a aplicação automática para a responsabilidade por atos ilícitos civis de improbidade administrativa, por ausência de expressa previsão legal e sob pena de desrespeito à constitucionalização das regras rígidas de regência da Administração Pública e responsabilização dos agentes públicos corruptos com flagrante desrespeito e enfraquecimento do Direito Administrativo Sancionador”.

No âmbito da Justiça Eleitoral, a retroatividade das novas normas tem sido amplamente debatida nos pedidos de registro de candidatura. O TSE, no caso REspe 0600215-87.2022.6.13.0000,⁹¹ baseou-se nesse entendimento para afastar a inelegibilidade de um candidato que, antes da reforma, havia sido impedido de concorrer em razão da rejeição de contas. A corte considerou que as exigências mais rigorosas da nova lei tornaram a inelegibilidade mais restritiva, não sendo possível aplicar a norma anterior de forma retroativa para prejudicar o candidato.

Contudo, essa flexibilização não tem sido aplicada de forma absoluta. No julgamento do REspe 0600973-35.2022.6.25.0000,⁹² o TSE manteve a inelegibilidade de um ex-prefeito, explicando que a rejeição de contas estava lastreada em elementos concretos de dolo específico e de má-fé na gestão dos recursos públicos. A decisão ressaltou que a retroatividade da nova lei não pode ser utilizada para reavaliar situações em que a improbidade já estava plenamente caracterizada à luz da legislação vigente à época dos fatos.

Outro aspecto processual relevante refere-se ao ônus da prova na configuração da inelegibilidade. Tradicionalmente, cabia ao candidato a prova de que a rejeição de contas não configurava irregularidade insanável ou improbidade dolosa. Entretanto, com as modificações da Lei 14.230/2021, consolidou-se o entendimento de que o ônus da prova é da parte que invoca a inelegibilidade, ou seja, cabe ao Ministério Público ou à parte impugnante demonstrar que os requisitos legais foram preenchidos. Esse entendimento foi reforçado pelo TSE no julgamento do AgR-RO

⁹⁰SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. **Tema 1199 de Repercussão Geral. ARE 843989** RG. Relator: Min. Alexandre de Moraes.

⁹¹ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **REspe 0600215-87.2022.6.13.0000.**

⁹² TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **REspe 0600973-35.2022.6.25.0000.**

0600185-35.2022.6.04.0000,⁹³ no qual a corte afastou a inelegibilidade de um candidato por ausência de provas concretas do dolo na rejeição de contas.

Por fim, as alterações legislativas também tiveram efeitos sobre a produção de provas no âmbito do processo eleitoral. Antes da reforma, para fundamentar a inelegibilidade, bastava a certidão de rejeição de contas emitida pelo Tribunal de Contas. Atualmente, exige-se um exame mais profundo das circunstâncias e dos atos que embasaram a decisão administrativa. O TSE, no Recurso Ordinário Eleitoral 060214020/MG,⁹⁴ considerou que a mera desaprovação de contas, desacompanhada de decisão fundamentada que comprove o dolo e o dano ao erário, não é suficiente para caracterizar a inelegibilidade.

A reforma da LIA e as mudanças introduzidas pela LC 184/2021 trouxeram avanços significativos no campo processual da inelegibilidade por rejeição de contas. Ao estabelecer novos prazos prescricionais, restringir a retroatividade punitiva e redistribuir o ônus da prova, a lei reforçou a segurança jurídica e a previsibilidade do sistema eleitoral. No entanto, os desafios interpretativos persistem, e a jurisprudência da Justiça Eleitoral e dos Tribunais Superiores continuará desempenhando papel essencial na consolidação dessas novas diretrizes.

⁹³ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **AgR-REspEI nº 0600212-93/SP**, rel. Min. Edson Fachin, PSESS de 7.12.2020

⁹⁴ TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. **RO 060214020/MG**. Relator(a) Min. Raul Araujo Filho, Acórdão de 18/10/2022, Publicado no(a) Publicado em Sessão 288.

CONCLUSÃO

A presente monografia se propôs a analisar os impactos das alterações promovidas pela Lei 14.230/2021 na configuração das inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa, com foco na aplicação da alínea "g" do artigo 1º da Lei Complementar nº 64/1990.

Ao longo do estudo, verificou-se que as mudanças legislativas introduziram critérios mais rigorosos para a caracterização da inelegibilidade, impondo exigências adicionais, como a comprovação do dolo qualificado, a demonstração de danos ao erário e o enriquecimento ilícito.

Essas alterações tiveram relevantes implicações jurídicas e práticas. De um lado, a exigência de critérios mais objetivos busca evitar a banalização da inelegibilidade, garantindo maior segurança jurídica e previsibilidade para agentes públicos. De outro, o novo modelo tem gerado debates, quanto a sua real capacidade de impedir gestores, que tenham cometido irregularidades graves, de continuarem a disputar cargos eletivos.

Com essa nova conformação normativa e jurisprudencial, a análise da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas passou a exigir um exame mais criterioso, que respeite o devido processo legal e os direitos fundamentais dos candidatos. A segurança jurídica e a proteção da moralidade administrativa devem ser harmonizadas, garantindo que apenas aqueles que efetivamente tenham cometido atos ímprobos dolosos sejam impedidos de disputar eleições.

Observa-se, ainda, que a aplicação dessas novas regras não se dá sem desafios, especialmente ante a necessidade de compatibilização entre a moralidade administrativa e os direitos políticos dos cidadãos. A jurisprudência recente demonstra que os tribunais superiores têm adotado uma interpretação mais restritiva da inelegibilidade, reforçando a necessidade de provas robustas e inequívocas da prática dolosa do ato de improbidade. Esse movimento reforça a ideia de que a inelegibilidade não pode ser utilizada como mecanismo punitivo desproporcional, mas sim, como instrumento de proteção ao interesse público.

Dessa forma, conclui-se que a reforma legislativa representa um avanço na busca de equilíbrio entre a proteção da moralidade administrativa e a garantia da

estabilidade jurídica do processo eleitoral. No entanto, sua efetividade depende da forma como é interpretada e aplicada pelos órgãos de controle e pelo Judiciário, sendo fundamental um acompanhamento contínuo da evolução jurisprudencial e das implicações dessas mudanças na prática eleitoral brasileira.

É nessa perspectiva que este estudo pode contribuir para o debate jurídico sobre o tema, fomentando reflexões acerca do real alcance da reforma e de sua compatibilidade com os princípios que norteiam o Direito Eleitoral e a Administração Pública. A expectativa é de que, ao longo do tempo, a aplicação das novas regras seja capaz de fortalecer os mecanismos de controle da probidade administrativa, sem que isso represente uma restrição indevida aos direitos políticos e à soberania popular.

REFERÊNCIAS

- AGRA, Walber de Moura. **Curso de direito constitucional**. Rio de Janeiro: Forense, 2008.
- AGRA, Walber de Moura. **Temas polêmicos do direito eleitoral**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.
- ASSIS JUNIOR, Carlos Pinna de. **Os direitos políticos fundamentais e a inelegibilidade reflexa: por uma hermenêutica consagradora da democracia e da cidadania**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2021.
- BARROS, Carlos Roberto Galvão. **As funções dos Tribunais de Contas brasileiros e a boa gestão administrativa: análise funcional e contributo para a good governance**. São Paulo: Editora Dialética, 2021.
- CAMARGO, Bibiana Helena Freitas. **Inelegibilidade por rejeição de contas: tribunais de contas e implicações no âmbito eleitoral**. Mestrado em Direito do Estado, Universidade de São Paulo, São Paulo, 2022. Disponível em: <https://www.teses.usp.br/t> Acesso em: 18 ago. 2023.
- CAMMAROSANO, Márcio. **O Princípio Constitucional da Moralidade e o Exercício da Função Administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2006.
- CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- CARVALHO FILHO, José Dos Santos. **Manual De Direito Administrativo**. 37. ed. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/> Acesso em: 30 nov. 2024
- CASTRO, Edson de Resende. **Curso de Direito Eleitoral**. 9. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2018.
- COSTA, Adriano Soares da. **Teoria da Inelegibilidade e o Direito Processual Eleitoral**. Belo Horizonte: Del Rey, 1998.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2018.
- FAZZIO JÚNIOR, Waldo. **Improbidade Administrativa: doutrina, legislação e jurisprudência**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2016.

FERREIRA FILHO, Manoel Gonçalves. **Curso de Direito Constitucional**. 42. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br>. Acesso em: 30 nov. 2024

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 5. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

GODOY, Miguel Gualano de; ARAÚJO, Eduardo Borges Espínola. Diálogos em torno de um conceito indeterminado? As inelegibilidades, o Supremo Tribunal Federal e o Congresso Nacional. In: FUX, Luiz; PEREIRA, Luiz Fernando Casagrande; AGRA, Walber de Moura (Coord.); PECCININ, Luiz Eduardo (Org.). **Direito Constitucional Eleitoral**. Belo Horizonte: Fórum, 2018. p. 49-66.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral**. 18. ed. Barueri: Atlas, 2022.

GOMES, José Jairo. **Direito Eleitoral 1**. 16. ed. São Paulo: Atlas, 2020.

HART, Herbert. **O Conceito de Direito**. 5. ed. Lisboa: Fundação Calouste Gulbenkian, 2007.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

KELSEN, Hans. **Teoria pura do direito**. 6. ed. [s.l.]: Coimbra: Armênio Amado, 1984.

LACERDA, Caroline Maria Vieira. **A presunção de inocência e a sanção por inelegibilidades decorrentes de atos de improbidade administrativa não transitada em julgado: reflexos eleitorais das alterações promovidas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 14.230/2021)**. Tese (Doutorado em Direito) — Universidade de Brasília, Brasília, 2024, p.77

MARANHÃO, Jarbas. Tribunal de Contas. Natureza jurídica e posição entre os poderes. **Revista de informação legislativa**, v. 27, n. 106, p. 99-102, 1990. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/> Acesso em: 20 dez 2024.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 21. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018.

MEDINA, José Miguel Garcia. Ação Civil Pública - Improbidade Administrativa –Possibilidade de Indeferimento da petição inicial ante a ausência de ato de improbidade– Inteligência do art. 17, §§8º e 11, da Lei 8.429/1992, c/c art. 295 do CPC. **Revista dos Tribunais**, v. 815, 2003.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 36. ed. São Paulo: Editora Malheiros, 2010.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Funções do Tribunal de Contas. **Revista de Direito Público**, v. 72, n. ano XVII, p. 136, 1984.

MELLO FILHO, José Celso. **Constituição Federal anotada**. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 1986.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 39. ed. Barueri: Atlas, 2023.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa**: direito material e processual. 7. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2019.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal: Noções Gerais**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2011.

PINTO, Djalma. **Direito Eleitoral: Improbidade Administrativa e Responsabilidade Fiscal: Noções Gerais**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2008.