



A INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS O DOLO ESPECÍFICO COMO LIMITE CONSTITUCIONAL ENTRE A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO À ELEGIBILIDADE

Ineligibility following the rejection of public accounts: specific intent as a constitutional limit between administrative morality and the right to stand for election

Giovanna Coelho dos Santos¹

Leland Barroso de Souza²

RESUMO

Este artigo aborda a exigência de dolo específico na legislação vigente como parâmetro para a análise da proporcionalidade na configuração da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas. O objetivo geral é examinar os limites da responsabilização dos agentes públicos por rejeição de contas, considerando a necessidade de conciliar a proteção da moralidade administrativa com a segurança jurídica e o direito fundamental à elegibilidade. Os objetivos específicos são: examinar os fundamentos constitucionais e legais dessa hipótese de inelegibilidade; analisar a exigência de dolo específico nos atos de improbidade administrativa e seus reflexos eleitorais; e investigar os limites constitucionais à restrição da elegibilidade diante da moralidade administrativa e da segurança jurídica. A pesquisa foi desenvolvida por meio de levantamento bibliográfico, com apoio em decisões judiciais pertinentes. A análise indica que a rejeição de contas não gera automaticamente a inelegibilidade, pois exige o exame dos requisitos legais aplicáveis. No regime da improbidade administrativa, a presença do dolo definido em lei constitui elemento necessário à caracterização do ilícito. Conclui-se que a verificação desses requisitos contribui para conferir maior objetividade à interpretação e compatibilizar a proteção da moralidade administrativa com a proporcionalidade e os direitos políticos.

Palavras-chave: Inelegibilidade; Moralidade administrativa; Dolo específico; Rejeição de contas; Direitos políticos; Proporcionalidade.

1 Acadêmica do curso de especialização em Direito Eleitoral pela Universidade do Estado do Amazonas (UEA). Bacharel em Direito pela UEA. E-mail: giovanna.coelho.santos@gmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0005-1638-3469>

2 Mestre em Ciência Jurídica pela Universidade do Vale do Itajaí (SC). Membro da Academia Brasileira de Direito Eleitoral e Político (ABRADEP). Professor de Direito Eleitoral e Ciência Política. E-mail: leland_@hotmail.com. ORCID: <https://orcid.org/0009-0001-1809-8777>.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



ABSTRACT

This article examines the requirement of specific intent under the applicable legislation as a parameter for assessing proportionality in electoral ineligibility arising from the rejection of public accounts. Its general objective is to examine the limits of public officials' accountability following the rejection of accounts, considering the need to reconcile administrative morality, legal certainty, and the fundamental right to stand for election. The specific objectives are to examine the constitutional and legal foundations of this ground for ineligibility, analyze the requirement of specific intent in acts of administrative misconduct and its electoral implications, and investigate constitutional limits on restrictions to eligibility. The research is based on a literature review supported by relevant judicial decisions. The analysis indicates that the rejection of accounts does not automatically result in ineligibility, since the applicable statutory requirements must be examined. Under the administrative misconduct framework, the intent defined by law is necessary to characterize the unlawful act. The article concludes that examining these requirements contributes to a more objective interpretation and helps reconcile administrative morality, proportionality, and political rights.

Keywords: ineligibility; administrative morality; specific intent; rejection of accounts; political rights; proportionality.

1 INTRODUÇÃO

Esta pesquisa parte da hipótese de que a exigência de dolo constitui um parâmetro relevante de proporcionalidade para a incidência da inelegibilidade prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990, com suas alterações posteriores, especialmente as promovidas pelas Leis Complementares nº 135/2010 e nº 219/2025. O requisito contribui para evitar que irregularidades administrativas, erros técnicos ou deficiências de gestão sejam equiparados, automaticamente, a condutas dolosas de improbidade, preservando o direito à elegibilidade sem afastar a proteção da moralidade administrativa.

A pesquisa é orientada pela seguinte questão: até onde o Estado pode restringir o direito de alguém disputar eleições em nome da moralidade administrativa?

Com base nesse problema, o objetivo geral é examinar os limites da responsabilização dos agentes públicos por rejeição de contas, considerando a necessidade de conciliar a proteção da moralidade administrativa com a segurança jurídica e o direito fundamental à elegibilidade.

Os objetivos específicos são: a) examinar os fundamentos constitucionais e legais da inelegibilidade decorrente da rejeição de contas públicas, considerando a proteção constitucional da moralidade administrativa; b) analisar a exigência de dolo específico nos atos de improbidade administrativa e seus reflexos na caracterização da inelegibilidade por rejeição



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



de contas; e c) investigar os limites constitucionais à aplicação dessa inelegibilidade diante da moralidade administrativa, da segurança jurídica e do direito fundamental à elegibilidade.

A metodologia baseou-se em pesquisa bibliográfica. Para identificar e selecionar artigos disponíveis na internet, foram utilizados os descritores inelegibilidade, moralidade administrativa, Constituição Federal, doutrina jurídica e legislação brasileira. Também foram consultadas obras jurídicas sobre o tema e decisões judiciais.

Além da introdução e da conclusão, o trabalho está organizado em quatro seções. A primeira examina a inelegibilidade por rejeição de contas e a proteção da moralidade administrativa. A segunda aborda o dolo nos atos de improbidade e seus reflexos eleitorais. A terceira analisa os limites constitucionais da inelegibilidade, e a quarta discute o dolo específico como parâmetro de proporcionalidade entre a moralidade administrativa e a elegibilidade.

2 A INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS E A PROTEÇÃO CONSTITUCIONAL DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

O direito à elegibilidade corresponde à capacidade de concorrer a um cargo eletivo, isto é, ao exercício da capacidade eleitoral passiva. Permite que a pessoa que preencha os requisitos constitucionais e legais dispute eleições e participe do processo democrático.

Como define Gomes (2024), a elegibilidade corresponde à capacidade eleitoral passiva, que assegura ao cidadão apto, nos termos da Constituição Federal e da legislação aplicável, o direito de concorrer a cargos político-eletivos. Seu exercício depende do cumprimento das condições de elegibilidade e da ausência de causas de inelegibilidade previstas no ordenamento jurídico.

Trata-se de uma garantia de participação política, amparada nas disposições sobre direitos políticos dos arts. 14 e 15 da Constituição Federal. Não se resume a autorização estatal ou outorga administrativa: afirma um direito fundamental vinculado ao princípio democrático, segundo o qual o poder político pertence ao povo, que o exerce diretamente ou por meio de representantes eleitos (Brasil, 1988, art. 1º, parágrafo único).

Nos termos do art. 14 da Constituição Federal, “A soberania popular será exercida pelo sufrágio universal e pelo voto direto e secreto, com valor igual para todos, e, nos termos da lei, mediante: I - plebiscito; II - referendo; III - iniciativa popular” (Brasil, 1988, art. 14).





Segundo o § 3º desse dispositivo, as condições de elegibilidade incluem a nacionalidade brasileira, o pleno exercício dos direitos políticos, o alistamento eleitoral, o domicílio eleitoral na circunscrição, a filiação partidária e a idade mínima prevista para o cargo.

Como explicam Leal e Macedo (2019), o ordenamento estabelece limites ao exercício da capacidade eleitoral passiva, prevendo situações em que a pessoa fica impedida de disputar eleições.

A inelegibilidade constitui impedimento à candidatura nas hipóteses previstas constitucionalmente ou em lei complementar. Sua disciplina busca, entre outros fins, proteger a legitimidade das eleições e a moralidade para o exercício do mandato, observados os limites constitucionais.

Ao julgar conjuntamente as ADCs 29 e 30 e a ADI 4.578, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a inelegibilidade impede a disputa de determinados cargos eletivos, mas não implica, por si só, perda ou suspensão de direitos políticos (Brasil, 2012a, 2012b, 2012c).

Nesse julgamento conjunto, o STF afirmou, na ementa do acórdão:

[...] a inelegibilidade tem as suas causas previstas nos §§ 4º a 9º do art. 14 da carta magna de 1988, que se traduzem em condições objetivas cuja verificação impede o indivíduo de concorrer a cargos eletivos ou, acaso eleito, de os exercer, e não se confunde com a suspensão ou perda dos direitos políticos [...]. (Brasil, 2012a, 2012b, 2012c).

A restrição à elegibilidade submete-se às hipóteses constitucionais e legais. O art. 14, §§ 4º a 9º, da Constituição disciplina situações que incluem a inelegibilidade de inalistáveis e analfabetos (§ 4º), os limites à reeleição (§ 5º), a renúncia para concorrer a outro cargo (§ 6º), a inelegibilidade de cônjuges e parentes de determinados titulares do Poder Executivo (§ 7º), as condições aplicáveis aos militares (§ 8º) e outros casos previstos em lei complementar (§ 9º).

Na redação originária, o art. 14, § 9º, da Constituição não mencionava expressamente a improbidade administrativa. O dispositivo previa lei complementar para estabelecer outras hipóteses de inelegibilidade, visando à proteção da normalidade e da legitimidade das eleições contra a influência do poder econômico e o abuso de função, cargo ou emprego na Administração Pública. De acordo com a Emenda Constitucional nº 4/1994 deu nova redação ao art. 14, § 9º:





Lei complementar estabelecerá outros casos de inelegibilidade e os prazos de sua cessação, a fim de proteger a probidade administrativa, a moralidade para o exercício do mandato, considerada a 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. (Brasil, 1988, art. 14, § 9º).

No plano infraconstitucional, a Lei Complementar nº 64/1990 estabeleceu hipóteses de inelegibilidade, entre elas a decorrente da rejeição de contas, prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”. Posteriormente à Emenda Constitucional nº 4/1994, a Lei Complementar nº 135/2010, conhecida como Lei da Ficha Limpa, alterou a Lei Complementar nº 64/1990. A nova redação da alínea “g” passou a prever a inelegibilidade decorrente da rejeição de contas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, desde que preenchidos os demais requisitos legais.

No julgamento conjunto das ADCs 29 e 30 e da ADI 4.578, relativo à constitucionalidade da Lei Complementar nº 135/2010, o STF reconheceu a legitimidade constitucional das restrições à elegibilidade voltadas à proteção da probidade e da moralidade administrativas, em diálogo com o princípio democrático.

Esse entendimento oferece um parâmetro para analisar a inelegibilidade como impedimento legal qualificado ao exercício da capacidade eleitoral passiva, à luz da proteção constitucional da moralidade administrativa.

Lacourt (2010, p. 85) distingue a moralidade administrativa da probidade administrativa nos seguintes termos:

[...] o princípio da moralidade administrativa compreende e impõe à administração pública um dever geral de lealdade e boa-fé objetiva, ao passo que a probidade administrativa diz respeito à boa-fé do agente público, do seu ponto de vista subjetivo, o que torna o ato de improbidade administrativa uma ‘imoralidade administrativa qualificada.

A moralidade administrativa não constitui apenas um ideal abstrato: fundamenta a relação entre a Administração Pública e a sociedade. Nesse sentido, o ministro Celso de Mello entendeu que o princípio, ao limitar o exercício do poder estatal, “[...] legitima o controle jurisdicional de todos os atos do Poder Público que transgridam os valores éticos que devam pautar o comportamento dos órgãos e agentes governamentais” (Brasil, 2002, p. 70).





Para Scartezzini (2010, p. 52), a moralidade administrativa:

[...] não se confunde com a moral comum, implica em administrar no sentido rigorosamente técnico no trato da coisa pública, que deve ser analisada em cada caso concreto, sob pena de, quando inobservada, tornar nula e inaproveitável a atividade do agente público.

Quando o agente público contraria os valores que devem orientar sua atuação, é necessário examinar a conduta e suas circunstâncias à luz das referências inerentes à moralidade administrativa. A análise da intenção e do dolo exige atenção aos deveres de “[...] honestidade, imparcialidade, legalidade e lealdade ao Poder Público ou entidades equiparadas” (Dantas; Miranda, 2010, p. 135).

O princípio da moralidade exige uma relação entre o ato, sua finalidade, seu conteúdo e os valores éticos. Em outros termos, a atuação administrativa deve observar “padrões éticos prezáveis”, em consonância com a justiça, a equidade e a honestidade (Dantas; Miranda, 2010).

Essa compreensão é relevante no exame da rejeição de contas de gestores públicos, que não deve se limitar à constatação de irregularidades formais ou de julgamento desfavorável. É necessário verificar a natureza da irregularidade e o preenchimento dos requisitos legais da inelegibilidade. A proteção da moralidade administrativa depende, assim, da apuração das circunstâncias do caso concreto e da observância das garantias constitucionais.

A moralidade administrativa é um princípio exigível, embora não possua caráter absoluto. Rocha (1994, p. 57) sustenta que os princípios constitucionais da Administração Pública orientam a atuação de pessoas públicas e privadas e não constituem:

[...] propostas ou sugestões: formam o direito, veiculam-se por normas e prestam-se ao integral cumprimento. A sua inobservância vicia de mácula insanável o comportamento, pois significa a negativa dos efeitos a que se deve prestar. Quer-se dizer, os princípios constitucionais são positivados no sistema jurídico básico para produzir efeitos e deve produzi-los.

Nesse contexto, o fato de a Constituição proteger a moralidade por meio de restrições à capacidade eleitoral passiva não transforma esse princípio em uma cláusula aberta capaz de justificar qualquer impedimento à candidatura. Sua concretização deve observar os critérios previstos no ordenamento constitucional e legal.

A questão central, portanto, não é apenas reconhecer a moralidade administrativa como fundamento da inelegibilidade, mas determinar os critérios jurídicos que permitem protegê-la sem impor restrições indevidas aos direitos políticos.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



Nesse sentido, é relevante examinar os elementos da irregularidade previstos na legislação, especialmente a exigência de que configure ato doloso de improbidade administrativa. Essa análise conduz à discussão sobre o papel do dolo e seus possíveis reflexos na inelegibilidade por rejeição de contas.

3 O DOLO ESPECÍFICO NOS ATOS DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E SEUS REFLEXOS NA INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS

Embora a Constituição admita restrições à elegibilidade destinadas, entre outros fins, à proteção da probidade administrativa e da moralidade para o exercício do mandato, essas restrições devem possuir fundamento constitucional e legal, observar seus pressupostos específicos e respeitar a proporcionalidade.

A improbidade administrativa ocupa lugar relevante na relação entre a Administração Pública e a sociedade. Sua delimitação jurídica exige atenção às hipóteses legais de responsabilização do agente público.

Segundo Castro Filho (2010), interpretações excessivamente amplas podem deixar de distinguir condutas marcadas pela má-fé de situações que não apresentam esse elemento ou não resultaram em prejuízo ao patrimônio público. A observação evidencia a importância de examinar os requisitos aplicáveis ao caso concreto.

O ato ímprobo, entendido como contrário à probidade, pode ser relacionado, conforme Dantas e Miranda (2010), à ofensa à moralidade administrativa, prevista entre os princípios da Administração Pública no caput do art. 37 da Constituição Federal.

A Constituição Federal faz referência à improbidade administrativa e dispõe, no art. 37, § 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 (Brasil, 1988, art. 37, § 4º).

A Lei nº 8.429/1992 disciplina a responsabilização por atos de improbidade administrativa relacionados ao enriquecimento ilícito (art. 9º), ao prejuízo ao erário (art. 10) e à violação de princípios da Administração Pública (art. 11). Martins Júnior (2006) discute a ilicitude e a imoralidade no enquadramento desses atos.





Com as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, o art. 1º, §§ 1º e 2º, da Lei nº 8.429/1992 passou a relacionar os atos de improbidade às condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11, definindo o dolo como a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito previsto em lei.

O art. 11 da Lei nº 8.429/1992 trata dos atos que atentam contra os princípios da Administração Pública e exige o enquadramento da ação ou omissão dolosa nas condutas previstas no dispositivo.

Para a inelegibilidade por rejeição de contas, a análise deve considerar os requisitos da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990, distinguindo eventuais falhas administrativas das irregularidades que configurem ato doloso de improbidade.

A Lei Complementar nº 219/2025 acrescentou os §§ 4º-B e 4º-C ao art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990. Para a incidência das alíneas “g” e “l”, o § 4º-B define o dolo como vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito, referindo-se ao resultado tipificado “exclusiva e cumulativamente” nos arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992; a mera voluntariedade do agente não basta (Brasil, 2025a). O alcance dessa expressão requer interpretação conjunta com os demais dispositivos aplicáveis.

O § 4º-C dispõe que o mero exercício da função ou o desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por improbidade e impede a incidência das hipóteses nele indicadas.

4 LIMITES CONSTITUCIONAIS DA INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: MORALIDADE ADMINISTRATIVA, SEGURANÇA JURÍDICA E DIREITO À ELEGIBILIDADE

A Lei Complementar nº 219/2025 acrescentou os §§ 4º-B e 4º-C ao art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990. Esses dispositivos integram a análise sobre a necessidade de distinguir a rejeição de contas de falhas de gestão que, por si sós, não preencham os requisitos da inelegibilidade.

A aplicação da alínea “g” requer o exame dos requisitos da Lei Complementar nº 64/1990, incluindo a rejeição das contas pelo órgão competente, a irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa e os demais pressupostos legais.





A legalidade administrativa exige tratamento compatível com a generalidade da norma, sem dissociar a atuação do agente público das garantias jurídicas aplicáveis. Segundo Fraga (1996, p. 2), a lei:

[...] no Estado democrático de direito, deve ser geral, deve obrigar a todos que se encontram na mesma situação. Procedimento inverso fere o princípio da generalidade da norma; viola, de uma só vez, o princípio democrático, o princípio da isonomia, o princípio da juridicidade e o princípio da moralidade (Fraga, 1996, p. 2).

A expressão “exclusiva e cumulativamente”, inserida no § 4º-B da Lei Complementar nº 64/1990, não deve ser lida de forma isolada. Sua interpretação exige atenção ao contexto normativo e à relação com os arts. 9º e 10 da Lei nº 8.429/1992. A existência de dolo, isoladamente, não dispensa o exame dos demais requisitos da improbidade e da inelegibilidade.

A relação entre moralidade, dolo, improbidade e inelegibilidade exige, portanto, a análise do conjunto de requisitos legais. Embora o dolo seja necessário à caracterização dos atos de improbidade abrangidos pela Lei nº 8.429/1992, sua presença isolada não basta: a conduta deve enquadrar-se nas hipóteses legais aplicáveis.

A importância constitucional da moralidade administrativa não dispensa a observância da legalidade, da segurança jurídica e dos requisitos específicos para restringir o direito de ser votado.

A moralidade é parâmetro constitucional relevante para avaliar a gravidade e o significado jurídico da conduta, mas não constitui critério exclusivo para justificar a inelegibilidade. Sua aplicação deve ser acompanhada do exame dos requisitos legais pertinentes.

A rejeição de contas não acarreta automaticamente a inelegibilidade: a incidência da alínea “g” do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/1990 depende do preenchimento dos requisitos nela estabelecidos. A moralidade administrativa deve ser considerada em conjunto com os critérios legais que disciplinam a improbidade e a restrição ao direito de ser votado.

A legalidade administrativa pode ser compreendida em sentido amplo, abrangendo a conformidade dos atos com a lei e com as normas gerais que disciplinam a atuação administrativa. Mello (2009, p. 67) esclarece que a expressão legalidade “[...] deve, pois, ser entendida como conformidade à lei e, sucessivamente, às subseqüentes normas que, com base





nela, a Administração expeça para regular mais estritamente sua própria discricção, adquirindo então um sentido mais extenso”.

Embora a violação do ordenamento possa indicar irregularidade administrativa, nem toda conduta ilegal constitui improbidade. Mesmo diante de dolo, é necessário verificar o enquadramento da conduta nas hipóteses legais e o preenchimento dos demais requisitos.

Assim, a restrição ao direito de ser votado após a rejeição de contas exige o atendimento das condições da legislação eleitoral. A Lei de Improbidade Administrativa e o princípio da moralidade auxiliam na interpretação, mas sua invocação isolada não substitui a análise dos pressupostos aplicáveis ao caso concreto.

Nesse sentido, Mello (2009, p. 62–63) afirma:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público –, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que o representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a intentio legis.

A restrição ao direito de ser votado exige, portanto, o enquadramento da situação concreta nas condições da legislação eleitoral. A Lei de Improbidade Administrativa e o princípio da moralidade podem auxiliar no exame da conduta, mas não substituem esse enquadramento.

A segurança jurídica também constitui limite constitucional à inelegibilidade por rejeição de contas. Canotilho (2002, p. 250) a descreve nos seguintes termos:

Os indivíduos têm o direito de poder contar com o fato de que aos seus atos ou às decisões públicas concernentes a seus direitos, posições ou relações jurídicas fundadas sobre normas jurídicas válidas e em vigor, se vinculem os efeitos previstos e assinados por estas mesmas normas.

A indeterminação da expressão “interesse público” exige cuidado em sua utilização como fundamento da responsabilização por improbidade. A segurança jurídica, por sua vez, constitui parâmetro para controlar a previsibilidade e a fundamentação das decisões.

A exigência de verificar, além da rejeição de contas, os requisitos do art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar nº 64/1990 para reconhecer a inelegibilidade limita interpretações excessivas no caso concreto. Com isso, favorece a previsibilidade das decisões e a proteção dos direitos políticos contra restrições arbitrárias.





A busca de coerência nas decisões contribui para preservar a segurança jurídica, em conexão com a razoabilidade, a proporcionalidade e a justiça como valor orientador da aplicação do Direito.

Sarlet (2006, p. 337) explica que a proporcionalidade:

[...] o princípio (ou postulado, se assim preferirmos) da proporcionalidade (na sua função precípua como proibição de excesso) desdobra-se em três elementos (no que parece existir elevado grau de consenso, ainda que subsistam controvérsias no tocante a aspectos pontuais), notadamente, a) as exigências (ou subprincípios constitutivos, como propõe Gomes Canotilho) da adequação ou conformidade, no sentido de um controle da viabilidade (isto é, da idoneidade técnica) de alcançar o fim almejado por aquele(s) determinado(s) meio(s), b) da necessidade ou, em outras palavras, a exigência da opção pelo meio restritivo menos gravoso para o direito objeto da restrição, para alguns designada como critério da exigibilidade, tal como prefere Gomes Canotilho), e c) a proporcionalidade em sentido estrito (que exige a manutenção de um equilíbrio (proporção e, portanto, de uma análise comparativa) entre os meios utilizados e os fins colimados, no sentido do que para muitos tem sido também chamado de razoabilidade (ou justa medida, de acordo novamente com a terminologia sugerida por Gomes Canotilho, da medida restritiva), já que mesmo uma medida adequada e necessária poderá ser desproporcional.

A proporcionalidade também se relaciona à razoabilidade, considerada por Moreira Neto (1998, p. 40) como:

[...] limite à discricção na avaliação dos motivos, exige que eles sejam adequáveis, compatíveis e proporcionais, de modo que o ato atenda a sua finalidade pública específica; agindo também como um limite à discricção na escolha do objeto, exige que ele se conforme fielmente à finalidade e contribua eficientemente para que ela seja atingida.

A proporcionalidade, a razoabilidade e a segurança jurídica permitem verificar se a restrição ao direito de ser votado possui fundamento jurídico adequado e se sua aplicação é compatível com as circunstâncias concretas. A adequação examina a contribuição da medida à proteção da probidade e da moralidade; a necessidade e a proporcionalidade em sentido estrito auxiliam na avaliação dos limites da restrição.

A aplicação desses parâmetros exige atenção à natureza da conduta atribuída ao agente e aos elementos de sua responsabilidade. No regime da improbidade administrativa, é necessário examinar também o elemento subjetivo e sua relação com o resultado ilícito previsto em lei.





5 O DOLO ESPECÍFICO COMO LIMITE DE PROPORCIONALIDADE ENTRE A MORALIDADE ADMINISTRATIVA E O DIREITO À ELEGIBILIDADE

As alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021 modificaram os critérios legais de caracterização dos atos de improbidade administrativa.

A distinção entre dolo genérico e dolo específico contribui para a análise da conduta do agente público, especialmente quando dela pode decorrer uma restrição aos direitos políticos.

Batista (2024, p. 115) apresenta a seguinte diferenciação:

Dolo genérico seria a vontade de praticar a conduta típica sem qualquer finalidade especial, ao passo que dolo específico seria a mesma vontade acrescida de um fim especial expressamente previsto no tipo normativo.

A Lei nº 14.230/2021 alterou a Lei de Improbidade Administrativa. O art. 1º, § 2º, da Lei nº 8.429/1992 dispõe: “Considera-se dolo a vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, não bastando a voluntariedade do agente” (Brasil, 1992, art. 1º, § 2º).

Não basta, portanto, a decisão de praticar o ato: é necessário examinar a vontade de alcançar o resultado ilícito tipificado em lei.

Após as alterações na Lei de Improbidade Administrativa, é necessário identificar o elemento subjetivo exigido para o enquadramento da conduta. Em uma hipótese de contratação irregular por prefeito, não basta afirmar que o agente sabia o que fazia. Deve-se verificar se a conduta se enquadra nas hipóteses legais e se há prova da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado. Embora não seja necessária uma confissão, tampouco basta uma conclusão abstrata sobre a intenção: o dolo deve ser demonstrado pelas circunstâncias e provas do caso.

Erro técnico ou negligência administrativa não se confundem automaticamente com a intenção de alcançar um resultado ilícito. A prática consciente de um ato, por si só, não equivale à vontade livre e consciente exigida pela lei.





Nesse sentido, é necessário distinguir erro administrativo, ilegalidade, improbidade administrativa dolosa e inelegibilidade:

Improbidade administrativa, pois, é mais que singela atuação desconforme com a fria letra da lei. Em outras palavras, não é sinônimo de mera ilegalidade administrativa, mas de ilegalidade qualificada pela imoralidade, desonestidade, má-fé. [...] Portanto, ilegalidade não é sinônimo de improbidade e a ocorrência de ato funcional ilegal, por si só, não configura ato de improbidade administrativa (Pazzaglini Filho, 2018, p. 16-17).

Uma irregularidade pode decorrer, por exemplo, de falha de gestão, erro administrativo, deficiência na execução de procedimentos ou descumprimento de requisitos legais, sem que isso configure automaticamente improbidade administrativa.

O Superior Tribunal de Justiça, no REsp nº 2.124.697/MG, decidiu:

A mera irregularidade documental ou dúvida quanto à legalidade do contrato [...] não bastam para a configuração de improbidade, sem que haja demonstração de dolo específico (Brasil, 2025b, p. 2).

No caso examinado, o STJ considerou que a irregularidade na contratação de apresentação artística sem licitação não configurava, por si só, improbidade administrativa, diante da ausência de demonstração do dolo específico e, na hipótese examinada, de dano efetivo ao erário.

Essas irregularidades podem exigir apuração de responsabilidade, mas não pressupõem automaticamente improbidade administrativa. É necessário demonstrar o dolo exigido pela Lei nº 8.429/1992 e o enquadramento da conduta nas hipóteses legais.





Em sentido relacionado, o Tribunal Superior Eleitoral, no Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601046-26.2022.6.17.0000/PE, examinou a exigência do elemento subjetivo para a incidência da inelegibilidade da alínea “g” (Brasil, 2022):

ELEIÇÕES 2022. RECURSO ORDINÁRIO ELEITORAL. REGISTRO DE CANDIDATURA. INELEGIBILIDADE. REJEIÇÃO DE CONTAS. ART. 1º, I, “G”, DA LC Nº 64/1990. LEI Nº 14.230/2021. EXIGÊNCIA DE DOLO ESPECÍFICO. SUPERAÇÃO DO DOLO GENÉRICO. AUSÊNCIA DO ELEMENTO SUBJETIVO NECESSÁRIO. AFASTAMENTO DA INELEGIBILIDADE.

A nova redação da Lei de Improbidade Administrativa passou a exigir o dolo específico para a configuração do ato de improbidade administrativa.

Inexistência, no caso, do elemento subjetivo indispensável à configuração da hipótese de inelegibilidade tipificada no art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990.

Provimento do recurso ordinário eleitoral, para afastar a inelegibilidade do art. 1º, I, “g”, da LC 64/1990 e deferir o registro de candidatura (Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601046-26.2022.6.17.0000/PE, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, julg. 10 nov. 2022).

O dolo específico funciona, nessa linha argumentativa, como critério para analisar a inelegibilidade à luz da finalidade da conduta e dos elementos previstos em lei. A exigência busca evitar que irregularidades administrativas sejam automaticamente tratadas como improbidade e resultem em inelegibilidade.

A proteção da moralidade administrativa deve ser examinada em diálogo com o conjunto do ordenamento e com os requisitos legais aplicáveis. Também se preservam, nessa análise, a segurança jurídica e as garantias ao exercício dos direitos políticos.

A jurisprudência que distingue irregularidade administrativa de improbidade exige uma análise que vá além da invocação genérica da moralidade. Devem ser observados os requisitos legais, a tipicidade e as garantias do agente público.

Essa abordagem procura harmonizar a proteção do interesse público e os direitos individuais, em conformidade com os princípios constitucionais. Busca-se evitar responsabilização indevida, arbitrária ou desproporcional, sem afastar o dever de apurar as condutas que efetivamente preencham os requisitos legais da improbidade.

A relevância constitucional da moralidade administrativa não exclui a necessidade de comprovar os requisitos legais da inelegibilidade.

A exigência de dolo, nas hipóteses legais, contribui para delimitar a atuação estatal na defesa do interesse público e a restrição à capacidade de candidatura. Com isso, evita-se que





uma irregularidade formal ou uma avaliação excessiva do descumprimento de deveres administrativos, isoladamente, justifiquem o impedimento.

Quanto à proteção de direitos, Dworkin (2007) destaca a importância dos princípios e das garantias individuais diante de pretensões fundadas no interesse público.

A aplicação dos princípios busca conectar sua dimensão valorativa aos fatos do caso concreto, orientando a tutela e a garantia dos direitos da pessoa.

Binenbojm (2006) recorre à ponderação para enfrentar as tensões associadas à afirmação da supremacia do interesse público, considerando a necessidade de proteger os direitos fundamentais no âmbito da Administração Pública.

Para o autor, diante de conflito de interesses, é necessário observar a proporcionalidade, com atenção à adequação, à necessidade e à proporcionalidade em sentido estrito, bem como à dignidade humana.

Entre medidas adequadas ao fim pretendido, a necessidade orienta a escolha daquela que restrinja menos os direitos envolvidos. A análise de proporcionalidade também considera o equilíbrio entre os meios empregados e os fins buscados. No exame da conduta do agente público, esses parâmetros reforçam a importância de verificar os requisitos legais, especialmente o dolo, sem equiparar automaticamente irregularidades ou falhas de gestão à improbidade.

Sobre a proporcionalidade no Direito alemão, Gilmar Mendes, citado por Barros (2000, p. 46), observa:

No Direito Constitucional alemão, outorga-se ao princípio da proporcionalidade (*verhältnismässigkeit*) ou ao princípio da proibição dos excessos (*Übermassverbot*) qualidade de norma constitucional não-escrita, derivada do Estado de Direito. Cuida-se, fundamentalmente, de aferir a compatibilidade entre meios e fins, de molde a evitar restrições desnecessárias ou abusivas contra os direitos fundamentais.

A análise não afasta a moralidade administrativa, mas procura conciliá-la com a legalidade, a segurança jurídica e os direitos fundamentais, evitando que a responsabilização por improbidade se apoie apenas em juízos genéricos de reprovação moral.

Dworkin (2001, p. 76) destaca a relevância de compreender a intenção constitucional na análise dos casos concretos: “A escolha mais importante, ao construir uma concepção de intenção constitucional, é a escolha entre um enunciado abstrato e um enunciado concreto dessa intenção [...]”.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



A moralidade administrativa não deve ser interpretada isoladamente para justificar sanções, sem comprovação dos fatos e de sua relação com os requisitos legais da improbidade. A interpretação constitucional deve considerar os princípios e direitos envolvidos, compatibilizando a defesa da probidade com a legalidade, a segurança jurídica e a proteção dos direitos políticos.

CONCLUSÃO

A moralidade administrativa é fundamental para a atuação da Administração Pública, mas não deve ser utilizada isoladamente para justificar restrições aos direitos políticos.

A valoração moral da conduta do agente público não pode substituir o exame do ordenamento jurídico e dos requisitos exigidos para a responsabilização e para a declaração de inelegibilidade.

A rejeição de contas é relevante para a análise eleitoral, mas não significa, por si só, que o agente público tenha praticado improbidade. É necessário examinar a conduta e os elementos que permitam avaliar seu enquadramento jurídico.

A exigência de dolo no regime da improbidade administrativa limita interpretações excessivamente amplas da conduta do agente. É necessário demonstrar o enquadramento nas hipóteses legais e o elemento subjetivo exigido. Desse modo, irregularidades administrativas ou violações genéricas à moralidade não devem ser automaticamente qualificadas como improbidade sem a demonstração da vontade livre e consciente de alcançar o resultado ilícito tipificado.

A proporcionalidade contribui para a análise das situações concretas, considerando que nem toda irregularidade administrativa decorre de intenção ilícita. Erros técnicos e falhas podem ocorrer no exercício da função pública e exigem avaliação contextualizada.

É necessário, assim, um trabalho interpretativo que identifique os elementos da conduta imputada. A segurança jurídica exige que a aplicação das normas de inelegibilidade observe seus requisitos legais e preserve os direitos fundamentais, sem restrições indevidas à participação política.

A defesa da probidade administrativa deve ser compatibilizada com a proteção constitucional dos direitos políticos. Irregularidades podem ensejar responsabilização, observados a natureza da conduta, seu enquadramento legal e o elemento subjetivo exigido.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



Conclui-se que a hipótese inicial encontra apoio na necessidade de estabelecer limites à aplicação da inelegibilidade. A exigência de dolo, segundo o regime jurídico pertinente, auxilia na distinção entre falhas administrativas e condutas que podem caracterizar improbidade.

A proteção do interesse público deve, portanto, ser examinada em conjunto com a segurança jurídica e o direito fundamental à elegibilidade, mediante a avaliação dos requisitos pertinentes a cada caso concreto.

REFERÊNCIAS

BARROS, Suzana de Toledo. **O princípio da proporcionalidade e o controle de constitucionalidade das leis restritivas de direitos fundamentais**. 2. ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000.

BATISTA, Letícia Mara Galvão. O elemento subjetivo no tipo de improbidade administrativa: uma análise comparativa das alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021. **Revista Digital de Direito Administrativo**, Ribeirão Preto, v. 11, n. 1, p. 108-126, 2024. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/download/214148/202676/675938>. Acesso em: 6 out. 2026.

BINENBOJM, Gustavo. **Uma teoria do Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Renovar, 2006.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, 1988. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 10 out. 2026.

BRASIL. Emenda Constitucional nº 4, de 7 de junho de 1994. Dá nova redação ao § 9º do art. 14 da Constituição Federal. Brasília, DF: Presidência da República, 1994. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/emendas/emc/emc04.htm. Acesso em: 26 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 135, de 4 de junho de 2010. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Brasília, DF: Presidência da República, 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 26 out. 2026.

BRASIL. Lei Complementar nº 219, de 29 de setembro de 2025. Altera a Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990, e a Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Brasília, DF: Presidência da República, 2025a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/lei/complementar/lei-complementar-no-219-de-29-de-setembro-de-2025>. Acesso em: 26 out. 2026.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



BRASIL. Lei Complementar nº 64, de 18 de maio de 1990. Estabelece, de acordo com o art. 14, § 9º, da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação e determina outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Brasília, DF: Presidência da República, 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114230.htm. Acesso em: 6 out. 2026.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429compilada.htm. Acesso em: 8 out. 2026.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (2ª Turma). Recurso Especial n. 2.124.697/MG. Relator: Ministro Teodoro Silva Santos. Julgado em 15 out. 2025. 2025b. **Diário da Justiça Eletrônico Nacional**, 22 out. 2025. Disponível em: https://scon.stj.jus.br/SCON/GetInteiroTeorDoAcordao?dt_publicacao=22%2F10%2F2025&num_registro=202400508197. Acesso em: 12 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Declaratória de Constitucionalidade 29/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 16 fev. 2012. 2012a. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200488&ori=1>. Acesso em: 3 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Declaratória de Constitucionalidade 30/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 16 fev. 2012. 2012b. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/noticias/verNoticiaDetalhe.asp?idConteudo=200495&ori=1>. Acesso em: 11 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Ação Direta de Inconstitucionalidade 4.578/DF. Relator: Ministro Luiz Fux. Julgada em 16 fev. 2012. 2012c. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/peticaoinicial/verpeticaoinicial.asp?base=ADI&numProcesso=4578>. Acesso em: 11 out. 2026.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Tribunal Pleno). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.661/MA - Medida Cautelar. Relator: Ministro Celso de Mello. Julgado em 5 jun. 2002. Diário da Justiça, Brasília, DF, 23 ago. 2002, p. 70. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/774156>. Acesso em: 11 out. 2026.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Recurso Ordinário Eleitoral nº 0601046-26.2022.6.17.0000/PE. Eleições 2022. Recorrente: Givanildo Pedro da Silva. Relator para o acórdão: Ministro Ricardo Lewandowski. Brasília, DF, 10 nov. 2022. Disponível em: <https://consultaunificadapje.tse.jus.br/consulta-publica-unificada/>. Acesso em: 1 out. 2026.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



CANOTILHO, José Joaquim Gomes. **Direito constitucional e teoria da Constituição**. Coimbra: Almedina, 2002.

CASTRO FILHO, Sebastião de Oliveira. Alguns aspectos relevantes da improbidade administrativa. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo A.; ALVIM, Eduardo A. **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DANTAS, Bruno; MIRANDA, Henrique S. O descumprimento de enunciado de Súmula Vinculante é ato de improbidade administrativa? In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo A.; ALVIM, Eduardo Arruda. **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 29. ed. São Paulo: Forense, 2016.

DWORKIN, Ronald. **Levando os direitos a sério**. 2. ed. São Paulo: Martins Fontes, 2007.

DWORKIN, Ronald. **Uma questão de princípio**. São Paulo: Martins Fontes, 2001.

FRAGA, Mirtô. Parecer nº AGU/MF-03/96, de 16 de maio de 1996. Anexo ao Parecer nº GQ-111. Processo nº 00400.000474/96-37. Assunto: correção monetária de parcelas pagas com atraso a servidor público. Brasília, DF: Advocacia-Geral da União, 1996. Disponível em: https://siscon.agu.gov.br/consultivo/vinculantes/arquivos/parecer_do_AGU1713874038.pdf. Acesso em: 11 out. 2026.

GOMES, José Jairo. **Direito eleitoral**. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

LACOURT, Bárbara Dalla B. A indisponibilidade de bens e a multa civil. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo A.; ALVIM, Eduardo Arruda. **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.

LEAL, Augusto Antônio Fontanive; MACEDO, Elaine Harzheim. Constitucionalidade das restrições infraconstitucionais à capacidade eleitoral passiva. **Revista Populus**, Salvador, n. 7, p. 31–47, dez. 2019. Disponível em: <https://bibliotecadigital.tse.jus.br/items/84136b72-bb54-4074-85b1-61d995e42758>. Acesso em: 8 out. 2026.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibidade administrativa**. 3. ed. São Paulo: Saraiva, 2006.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 26. ed. rev. e atual. São Paulo: Malheiros, 2009.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Legitimidade e discricionariedade: novas reflexões sobre os limites e controle da discricionariedade**. 3. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1998.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.



PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal**. 7. ed. rev. e atual. São Paulo: Atlas, 2018. Disponível em: <https://biblioteca.tc.df.gov.br/book/lei-de-improbidade-administrativa-comentada/>. Acesso em: 4 out. 2026.

ROCHA, Cármen Lúcia Antunes. **Princípios constitucionais da administração pública**. Belo Horizonte: Del Rey, 1994.

SARLET, Ingo Wolfgang. Constituição, proporcionalidade e direitos fundamentais. **Anuario Iberoamericano de Justicia Constitucional**, Madrid, n. 10, p. 303–354, 2006. Disponível em: <https://dialnet.unirioja.es/descarga/articulo/2151599.pdf>. Acesso em: 2 out. 2026.

SCARTEZZINI, Ana Maria G. F. Improbidade administrativa e a indisponibilidade de bens do agente público. In: JORGE, Flávio Cheim; RODRIGUES, Marcelo A.; ALVIM, Eduardo Arruda. **Temas de improbidade administrativa**. Rio de Janeiro: Lumen Juris, 2010.



Este trabalho está licenciado sob a **Creative Commons Atribuição–Não Comercial (CC BY-NC)**. É permitida a reprodução, distribuição e adaptação do conteúdo para fins não comerciais, desde que seja atribuída a autoria e indicada a fonte original.