

INELEGIBILIDADE POR REJEIÇÃO DE CONTAS: EVOLUÇÃO NORMATIVA E JURISPRUDÊNCIA DO STF

INELIGIBILITY DUE TO REJECTION OF ACCOUNTS: NORMATIVE EVOLUTION AND SUPREME COURT JURISPRUDENCE

Luanna Gomes Portela¹

RESUMO: O presente artigo examina a inelegibilidade por rejeição de contas à luz da Constituição Federal de 1988, da LC n.º 64/1990 (alterada pela LC n.º 135/2010) e da LC n.º 184/2021, especialmente após decisões do STF nos Temas 835, 157, 1.304 e na ADPF 982/PR (2025). Mediante abordagem qualitativa jurídico-dogmática, combinando pesquisa bibliográfica e análise documental, demonstra-se que a inelegibilidade possui natureza preventiva vinculada ao princípio da moralidade administrativa. A competência para julgar contas de Prefeitos desdobra-se em duas dimensões: contas anuais de governo, julgadas exclusivamente pelas Câmaras Municipais com deliberação soberana sobre inelegibilidade, cabendo aos Tribunais de Contas parecer técnico prévio; e contas de gestão, relativas a atos específicos como ordenadores de despesa, julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas. A caracterização da inelegibilidade exige cumulativamente irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa. A exceção do § 4º-A, que afasta a inelegibilidade em casos de sanção pecuniária sem débito, não se aplica às contas de governo julgadas pelas Câmaras. Contudo, na ADPF 982/PR, o STF consolidou que o julgamento de contas de gestão de Prefeitos pelos Tribunais de Contas (como ordenadores de despesa) não possui eficácia eleitoral para fins da alínea 'g', restringindo-se a imputação de débito e multa. Conclui-se que o instituto efetiva os princípios constitucionais da probidade e da moralidade, sendo essencial identificar a natureza da prestação de contas e o órgão competente para sua correta aplicação.

Palavras-chave: Inelegibilidade. Rejeição de contas. Lei da ficha limpa. Tribunais de contas. Moralidade administrativa.

ABSTRACT: This article examines ineligibility due to rejection of accounts under the Brazilian Federal Constitution of 1988, Complementary Law No. 64/1990 (amended by the Clean Record Law – Complementary Law No. 135/2010), and Complementary Law No. 184/2021, especially following Supreme Court decisions on Themes 835, 157, 1.304, and ADPF 982/PR (2025). Through a qualitative legal-dogmatic approach combining bibliographic research and documentary analysis, it demonstrates that ineligibility has a preventive nature linked to the principle of administrative morality. The competence to judge mayors' accounts unfolds in two dimensions: annual government accounts, judged exclusively by Municipal Chambers with sovereign deliberation on ineligibility, with Courts of Accounts providing prior technical opinions; and management accounts, relating to specific acts as expenditure authorizing officers, judged directly by Courts of Accounts. Characterization of ineligibility

¹E-mail: portelaluanna@gmail.com. Plataforma Lattes: <http://lattes.cnpq.br/2601477829627980>. Advogada e sócia da Luanna Gomes Portela Sociedade Individual de Advocacia, atua em Direito Público e Eleitoral. Especialista na área, assessora Prefeituras e Câmaras Municipais. Conselheira Seccional da OAB/PI (2025-2027).

cumulatively requires irreparable irregularity and willful act of administrative impropriety. The exception in § 4º-A, which removes ineligibility in cases of pecuniary sanction without debt, does not apply to government accounts judged by Chambers. Regarding mayors judged by Courts of Accounts as expenditure authorizing officers, the Supreme Court established in ADPF 982/PR that such decisions lack electoral efficacy, being restricted to administrative sanctions. The study concludes that the institute implements constitutional principles of probity and morality, with proper identification of the nature of account rendering and the competent body being essential for its correct application.

Keywords: Ineligibility. Rejection of accounts. Clean record law. Courts of accounts. Administrative morality.

INTRODUÇÃO

A Constituição Federal de 1988 elevou a moralidade administrativa a princípio estruturante do Estado Democrático de Direito, condicionando o exercício de mandatos eletivos não apenas ao cumprimento de requisitos formais, mas à demonstração de conduta proba na gestão dos recursos públicos. A inelegibilidade decorrente da rejeição de contas configura, nesse contexto, mecanismo central de controle republicano voltado a resguardar a legitimidade do processo eleitoral e preservar os valores éticos da representação política.

O artigo 14, § 9º, da Carta Magna atribuiu à lei complementar a definição de hipóteses e prazos de inelegibilidade orientados à proteção da probidade administrativa. Essa diretriz concretizou-se na Lei Complementar n.º 64/1990, posteriormente aperfeiçoada pela Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010), que instituiu parâmetros mais rigorosos para candidaturas de gestores cujas contas foram rejeitadas por irregularidades insanáveis e atos dolosos de improbidade. A aplicação do artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n.º 64/1990 tem suscitado debates sobre a competência para julgamento das contas, os elementos caracterizadores da irregularidade e do dolo, e a eficácia das decisões dos Tribunais de Contas. A LC n.º 184/2021 adicionou desafios interpretativos ao instituir exceção nos casos de condenação exclusivamente pecuniária sem débito.

O Supremo Tribunal Federal desempenhou papel decisivo na consolidação desse regime jurídico. Nos Recursos Extraordinários n.º 848.826/DF e 729.744/MG (Temas 835 e 157), firmou-se que a competência para julgamento das contas anuais de governo dos Prefeitos é exclusiva das Câmaras Municipais, cabendo aos Tribunais de Contas parecer prévio opinativo. No RE n.º 1.459.224/CE (Tema 1.304), delimitou-se que a exceção do § 4º-A da LC n.º 64/1990 aplica-se apenas às decisões dos Tribunais de Contas. Em fevereiro de 2025, na ADPF 982/PR,

o STF consolidou que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar diretamente as contas de Prefeitos quando atuam como ordenadores de despesa, harmonizando o julgamento político-administrativo (contas de governo) com o julgamento técnico-administrativo (contas de gestão).

Diante dessas transformações, torna-se imperativo examinar os fundamentos, requisitos e implicações práticas da inelegibilidade por rejeição de contas no sistema político-eleitoral brasileiro. O objetivo geral desta pesquisa é analisar sistematicamente o instituto, investigando sua base constitucional, disciplina normativa e aplicação jurisprudencial consolidada, mediante abordagem qualitativa jurídico-dogmática combinando pesquisa bibliográfica especializada com análise documental de legislação e jurisprudências.

O trabalho se organiza em cinco seções: após esta introdução, a segunda examina os fundamentos constitucionais das inelegibilidades e o sistema de controle externo; a terceira aborda a disciplina normativa e a jurisprudência do STF sobre a competência para julgamento das contas, incluindo os desdobramentos da ADPF 982/PR; a quarta analisa os requisitos materiais da inelegibilidade e as inovações da LC n.º 184/2021; e a quinta reúne as considerações finais e propõe possíveis aperfeiçoamentos ao instituto.

2 OS FUNDAMENTOS CONSTITUCIONAIS DAS INELEGIBILIDADES E A PROTEÇÃO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

A análise da inelegibilidade por rejeição de contas exige a compreensão de seus fundamentos constitucionais e da sua vinculação intrínseca ao princípio da moralidade administrativa. O modelo introduzido pela CF/88 ultrapassa critérios meramente formais de elegibilidade, condicionando o acesso a mandatos eletivos à demonstração de probidade e ética no desempenho da função pública.

Os direitos políticos compõem o núcleo essencial da cidadania democrática e se desdobram em capacidade ativa (votar) e passiva (ser votado). Esta última, conhecida como *jus honorum*, constitui direito subjetivo condicionado ao cumprimento dos requisitos previstos na Constituição e na legislação infraconstitucional. A inelegibilidade opera como restrição jurídica temporária a esse direito, fundada em razões de interesse público. O artigo 14, § 9º, da Carta Magna estabelece a base normativa do instituto, conferindo à lei complementar competência para instituir causas de inelegibilidade destinadas à proteção da probidade administrativa, da moralidade para o exercício do mandato e da legitimidade das eleições. Cuida-se de uma “cláusula de reserva legal qualificada” (Costa, 2022, p. 134), que autoriza restrições legislativas

desde que orientadas à tutela de valores constitucionais, devendo ser interpretadas sob perspectiva teleológica e preventiva, jamais punitiva.

A moralidade administrativa, insculpida no artigo 37, caput, da Constituição, transcende a legalidade estrita e impõe que agentes públicos atuem de acordo com padrões éticos, de lealdade institucional e de boa-fé. Bandeira de Mello (2019, p. 123) observa que a violação de princípios éticos configura ilicitude suficiente para invalidar a conduta administrativa. Di Pietro (2024) enfatiza a interdependência entre moralidade e probidade, ambas exigindo comportamento íntegro no manejo do patrimônio público. A inelegibilidade por rejeição de contas se fundamenta na constatação de que a irregularidade insanável praticada com dolo revela incompatibilidade ética do gestor com o exercício de novas funções eletivas.

A jurisprudência constitucional reforça o caráter preventivo do instituto. O STF, ao julgar as ADCs n.º 29 e 30 e a ADI n.º 4.578, assentou que as restrições introduzidas pela Lei da Ficha Limpa não constituem sanção punitiva, mas mecanismo vocacionado a proteger a moralidade para o exercício do mandato. Gomes (2024, p. 192) sublinha que a inelegibilidade se distingue da suspensão de direitos políticos justamente por sua natureza preventiva, destinada a impedir o ingresso de agentes inidôneos na disputa eleitoral.

Em perspectiva institucional mais ampla, o instituto se insere na lógica da *accountability* democrática, compreendida como o conjunto de mecanismos de responsabilização e controle dos agentes públicos. A literatura distingue *accountability* vertical (exercida pelos cidadãos por meio do voto) e horizontal (exercida por instituições como Tribunais de Contas e Ministério Público). A inelegibilidade funciona como ponto de interseção entre ambas: decisões técnicas de controle repercutem sobre a elegibilidade, filtrando candidaturas e fortalecendo a confiança pública nas instituições. Como assinala Chohan (2020), a governança orientada ao valor público pressupõe a construção de confiança entre o Estado e a sociedade, função na qual a inelegibilidade por rejeição de contas desempenha papel relevante ao proteger a integridade do processo democrático. Essa dimensão horizontal da *accountability* se materializa, de forma estrutural, no sistema constitucional de controle externo, no qual os Tribunais de Contas ocupam posição central como órgãos técnicos responsáveis pela fiscalização da gestão pública. Compreender o funcionamento desse sistema e o papel da rejeição de contas em seu interior se torna, assim, indispensável para delimitar os contornos jurídicos da inelegibilidade e seus efeitos sobre o processo eleitoral.

2.1 O sistema de controle externo e a rejeição de contas

A compreensão da inelegibilidade por rejeição de contas pressupõe o entendimento do sistema constitucional de controle externo, no qual os Tribunais de Contas exercem fiscalização técnica sobre a gestão contábil, financeira, orçamentária e patrimonial. A rejeição de contas constitui ato complexo que pode envolver tanto o órgão técnico de controle quanto as Casas Legislativas, conforme a natureza das contas analisadas e a posição do gestor responsável.

Os artigos 70 a 75 da Constituição atribuem o controle externo ao Poder Legislativo, com o auxílio dos Tribunais de Contas. A estes compete apreciar as contas anuais dos Chefes do Executivo mediante parecer prévio (art. 71, inciso I) e julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por recursos públicos (art. 71, inciso II). No primeiro caso, o parecer prévio possui natureza opinativa, cabendo o julgamento final ao Legislativo; no segundo, o Tribunal exerce competência judicante, proferindo decisões definitivas. Essa distinção fundamenta a clássica diferenciação entre contas de governo (relativas à execução global da gestão e julgadas pelo Parlamento) e contas de gestão (relativas à administração direta de recursos, julgadas pelo Tribunal de Contas).

O STF, no julgamento do RE n.º 848.826/DF (Tema 835), fixou tese segundo a qual as contas anuais de governo dos Prefeitos são julgadas exclusivamente pela Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas emitir apenas parecer prévio. Esse parecer detém presunção de legitimidade técnica, somente afastável pelo voto de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º, CF/88). Posteriormente, na ADPF 982/PR (fevereiro de 2025), o STF consolidou que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar diretamente as contas de Prefeitos quando estes atuam especificamente como ordenadores de despesa em atos de gestão (assinatura de contratos, autorização de pagamentos, empenhos). Essa decisão harmonizou o julgamento político-administrativo das contas de governo com o julgamento técnico-administrativo das contas de gestão, estabelecendo convivência entre as competências previstas nos incisos I e II do art. 71 da CF/88.

As decisões definitivas dos Tribunais de Contas sobre gestores em geral, quando imputam débito ou multa, possuem natureza executiva (art. 71, § 3º, CF/88) e podem fundamentar diretamente a inelegibilidade, desde que demonstradas irregularidade insanável e prática dolosa de improbidade. Essa sistemática se aplica igualmente aos Prefeitos quando julgados na condição de ordenadores de despesa, sem necessidade de ratificação pelas Câmaras Municipais para fins de responsabilização administrativa e financeira.

Os Tribunais de Contas exercem papel central na tutela da moralidade administrativa. A literatura especializada (Budding; Grossi; Tagesson, 2014; Hepworth, 2024) demonstra que a efetividade do controle externo depende da independência funcional e da capacidade técnica desses órgãos, cuja autonomia é constitucionalmente assegurada (art. 73, § 3º, CF). A rejeição de contas não se limita a um juízo de regularidade fiscal, mas constitui instrumento de proteção da moralidade pública e de fortalecimento da *accountability* democrática, impedindo que gestores ímprobos retornem ao exercício de funções eletivas. O controle externo assume, simultaneamente, dimensão contábil, ética e política, funcionando como filtro de idoneidade no processo eleitoral.

Definidos os fundamentos constitucionais e a organização do controle externo, impõe-se analisar como o ordenamento brasileiro disciplina a inelegibilidade por rejeição de contas. A trajetória legislativa do instituto – especialmente após a Lei da Ficha Limpa e reformas subsequentes – revela contínuo aprimoramento dos mecanismos de proteção da moralidade eleitoral. Nesse contexto, também assume centralidade a jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que estabelece os critérios de competência para o julgamento das contas e define a articulação entre Tribunais de Contas e Casas Legislativas, com impacto direto na aplicação prática da inelegibilidade.

3 A EVOLUÇÃO NORMATIVA E COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA JULGAMENTO DE CONTAS

A inelegibilidade por rejeição de contas, prevista no art. 1º, inciso I, alínea “g”, da Lei Complementar n.º 64/1990, constitui um dos mais relevantes mecanismos de proteção da moralidade administrativa no sistema eleitoral brasileiro. Sua conformação atual resulta de processo de aperfeiçoamento legislativo progressivo, marcado especialmente pela Lei da Ficha Limpa (LC n.º 135/2010) e, mais recentemente, pela LC n.º 184/2021. A evolução normativa revela a busca por critérios mais objetivos, consistentes e proporcionais para a restrição ao *jus honorum*, harmonizando a proteção da probidade com a preservação do núcleo essencial dos direitos políticos.

A redação original da LC n.º 64/1990 estabelecia a inelegibilidade quando houvesse rejeição de contas por irregularidade insanável e decisão irrecorrível, com prazo de cinco anos e possibilidade de afastamento da restrição sempre que a matéria estivesse submetida ao Poder Judiciário. A LC n.º 135/2010 promoveu alterações estruturantes:

- a) Vinculou a inelegibilidade à prática de ato doloso de improbidade administrativa, afastando falhas meramente formais ou culposas;
- b) Ampliou o prazo de inelegibilidade para oito anos;
- c) Restringiu o afastamento da restrição somente aos casos em que a decisão administrativa fosse suspensa ou anulada judicialmente. Ademais, ao estender o art. 71, inciso II, da Constituição Federal “a todos os ordenadores de despesa”, a LC n.º 135/2010 intensificou controvérsias sobre competência para julgamento das contas de Prefeitos – posteriormente resolvidas pelo Supremo Tribunal Federal.

A LC n.º 184/2021 introduziu o § 4º-A ao art. 1º da LC n.º 64/1990, estabelecendo importante exceção: a inelegibilidade não incide quando a irregularidade resultar em rejeição de contas sem imputação de débito e com penalidade exclusivamente pecuniária. O dispositivo distingue hipóteses de irregularidades formais ou de baixa relevância daquelas aptas a comprometer a idoneidade do gestor, reforçando o caráter material e não meramente formal da restrição.

A disciplina normativa atual estabelece requisitos cumulativos, relacionados no Quadro 1, cujo preenchimento é indispensável para a incidência da inelegibilidade. Trata-se de sistema de caráter preventivo-protetivo, não punitivo, orientado pela finalidade constitucional de resguardar a moralidade administrativa, a legitimidade das eleições e a confiança pública no exercício dos mandatos eletivos. O STF tem reiterado que a inelegibilidade da alínea “g” possui natureza autônoma e aplicação imediata, independentemente de trânsito em julgado judicial, bastando decisão definitiva do órgão constitucionalmente competente (RE 848.826/DF, Tema 835). Em sentido convergente, o Tribunal Superior Eleitoral (doravante TSE) reconhece a retroatividade benéfica da LC n.º 184/2021 por restringir hipótese de inelegibilidade.

Quadro 1. Os requisitos da inelegibilidade por rejeição de contas (art. 1º, I, “g”, da LC n.º 64/1990).

Requisito	Descrição
Rejeição de contas	Decisão que desaprova as contas relativas ao exercício de cargo ou função pública.
Irregularidade insanável	Vício grave, irreparável e incompatível com a boa gestão pública.
Ato doloso de improbidade administrativa	Conduta intencional que viola princípios ou causa danos ao erário, caracterizando improbidade dolosa.
Decisão irrecorrível	Esgotamento das vias recursais administrativas no órgão competente para o

	julgamento.
Órgão competente	Câmara Municipal (quando se tratar de Prefeitos) ou Tribunal de Contas (demais gestores).
Ausência de suspensão ou anulação judicial	A decisão deve estar íntegra e eficaz, sem ter sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário.
Prazo de inelegibilidade	Oito anos contados da decisão irrecorrível.
Exceção do § 4º-A	Não se aplica às contas de governo julgadas pelas Câmaras; aplica-se às decisões dos Tribunais de Contas quando houver apenas multa sem débito.

Fonte: Elaboração própria.

A seguir, examina-se a definição da competência constitucional para julgamento das contas, ponto crucial para a aplicação adequada da inelegibilidade, conforme consolidado pelo STF em regime de repercussão geral e na ADPF 982/PR.

3.1 A competência constitucional para julgamento de contas: teses fixadas pelo STF e a ADPF 982/PR

A definição do órgão constitucionalmente competente para o julgamento das contas públicas constitui elemento central para a correta aplicação da inelegibilidade da alínea “g”. O deslinde dessa matéria depende da distinção entre contas de governo e contas de gestão, bem como da posição institucional do agente – Prefeito ou ordenador de despesa. A jurisprudência do STF, em sede de repercussão geral e na ADPF 982/PR (2025), solucionou controvérsias históricas e estabeleceu matriz interpretativa obrigatória para todos os órgãos do sistema eleitoral.

Nos Recursos Extraordinários n.º 848.826/DF e 729.744/MG (Temas 835 e 157), o STF fixou a tese de que todas as contas de Prefeitos, tanto as relativas à gestão quanto às relativas ao governo, devem ser julgadas pela Câmara Municipal, cabendo ao Tribunal de Contas apenas a emissão de parecer prévio de natureza opinativa. A *ratio decidendi* se assenta na leitura sistemática dos arts. 31, 71 e 75 da CF/88: o Legislativo exerce o controle externo “com o auxílio” das Cortes de Contas, de modo que o parecer técnico não substitui o juízo político-administrativo da Câmara. O parecer prévio goza de presunção de legitimidade e só pode ser

afastado por decisão de dois terços dos vereadores (art. 31, § 2º, CF).

O STF rejeitou a possibilidade de julgamento ficto das contas por decurso de prazo legislativo, determinando que a Câmara deve proferir deliberação expressa. Tal entendimento reforça a necessária *accountability* institucional, impedindo omissões deliberadas destinadas a neutralizar os efeitos da Lei da Ficha Limpa.

Em fevereiro de 2025, o STF concluiu por unanimidade o julgamento da ADPF 982/PR, proposta pela Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON), consolidando que os Tribunais de Contas possuem competência para julgar diretamente as contas de Prefeitos quando estes atuam como ordenadores de despesa. A decisão estabeleceu distinção fundamental entre duas categorias funcionais: as contas anuais de governo, referentes à execução orçamentária global e às políticas públicas do exercício financeiro, continuam sendo julgadas exclusivamente pelas Câmaras Municipais com base em parecer prévio dos Tribunais de Contas (art. 71, I, CF/88); as contas de gestão, relativas a atos específicos como assinatura de contratos, autorização de pagamentos e empenhos, são julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas, sem ratificação legislativa (art. 71, II, CF/88).

A fundamentação do STF reforça que a responsabilização administrativa e financeira decorrente de atos de gestão compete tecnicamente aos Tribunais de Contas, enquanto o julgamento político das contas anuais permanece com o Legislativo. Essa distinção preserva a autonomia técnica das Cortes de Contas para coibir desvios e exigir reparação ao erário, mantendo o papel do Legislativo na avaliação política. A decisão não interferiu na competência exclusiva das Câmaras para deliberar sobre inelegibilidade decorrente de rejeição das contas de governo, fortalecendo, ao contrário, o sistema de *accountability* horizontal ao permitir que os Tribunais de Contas exerçam plenamente sua função fiscalizatória sobre atos específicos de gestão.

As teses fixadas produzem cinco consequências estruturantes para a aplicação da inelegibilidade:

- a) O julgamento das contas anuais de governo mantém-se como atividade exclusivamente político-administrativa das Câmaras Municipais, sendo insuficiente o parecer desfavorável do Tribunal de Contas para gerar inelegibilidade;
- b) Somente a rejeição formal pela Câmara Municipal, e não o parecer técnico contrário, fundamenta a restrição ao *jus honorum* nas contas anuais;
- c) Permanece o quórum qualificado de dois terços para que a Câmara afaste parecer prévio favorável, preservando a deferência institucional à perícia técnica;
- d) A exceção do § 4º-A da LC n.º 64/1990, que afasta a inelegibilidade nos casos de multa sem débito, não se aplica às contas de governo julgadas pelas

Câmaras, pois pressupõe decisão judicante de Tribunal de Contas;
e) Como inovação consolidada pela ADPF 982/PR, o julgamento de contas de Prefeitos pelos Tribunais de Contas (como ordenadores de despesa) produz efeitos exclusivamente administrativos (multa e débito), e não eleitorais para fins da alínea 'g'.

Em contraste, os demais gestores – presidentes de Câmaras, secretários, diretores e ordenadores de despesa – permanecem sujeitos ao julgamento técnico-administrativo dos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, inciso II, da CF/88. Para esses agentes, a decisão definitiva de rejeição de contas produz efeitos imediatos para fins de inelegibilidade, desde que caracterizadas irregularidade insanável e prática de ato doloso de improbidade administrativa, sem suspensão judicial. O TSE tem reiterado essa orientação (AgR-REspe n.º 0600033-52/PI, Rel. Min. Og Fernandes, j. 23.5.2024).

A jurisprudência do STF consolidou critério funcional claro: as contas anuais de governo dos Chefes do Executivo são julgadas pelas Casas Legislativas, com competência exclusiva para deliberar sobre a inelegibilidade decorrente de sua rejeição; as contas de gestão de todos os administradores, incluindo Prefeitos como ordenadores de despesa, são julgadas pelos Tribunais de Contas, preservada a competência da Câmara Municipal para fins de inelegibilidade (art. 1º, inciso I, alínea “g”, da LC n.º 64/1990). Esse entendimento preserva o equilíbrio entre controle político e técnico, assegurando que a inelegibilidade decorra apenas de decisão do órgão constitucionalmente competente conforme a natureza específica das contas, fortalecendo simultaneamente a *accountability* horizontal exercida pelos Tribunais de Contas sem comprometer a prerrogativa política das Casas Legislativas.

A partir dessa definição jurisprudencial sólida sobre a repartição de competências no julgamento de contas, torna-se possível avançar para a análise dos requisitos materiais que efetivamente configuram a inelegibilidade e das inovações introduzidas pela LC n.º 184/2021. A delimitação clara do órgão julgador e da natureza das contas estabelece o ponto de partida indispensável para compreender como irregularidade insanável, dolo e imputação de débito interagem na estrutura normativa do instituto, bem como de que modo a legislação recente refinou esses critérios.

4 OS REQUISITOS MATERIAIS DA INELEGIBILIDADE E AS INOVAÇÕES DA LEI COMPLEMENTAR N.º 184/2021

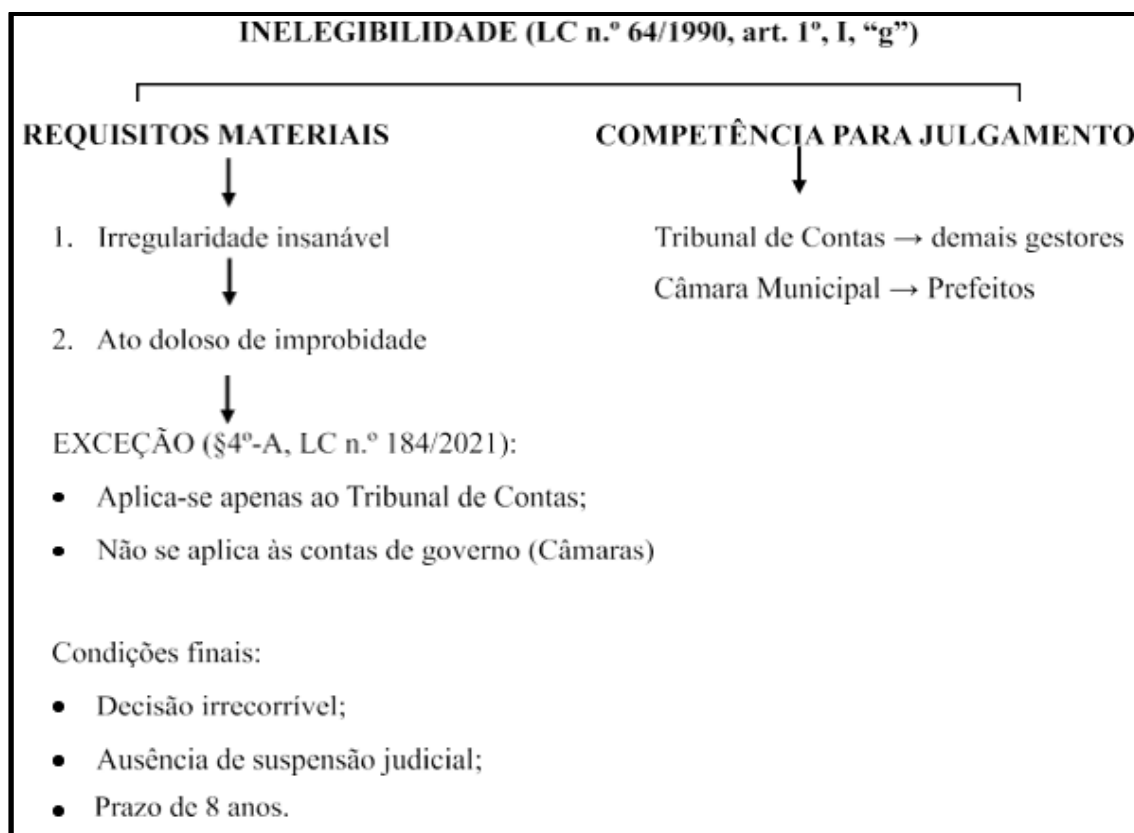
A inelegibilidade por rejeição de contas não decorre automaticamente da mera

desaprovação das contas pelo órgão competente. Sua incidência pressupõe a presença cumulativa de requisitos materiais que funcionam como filtros de gravidade e intencionalidade, garantindo que somente condutas efetivamente lesivas e conscientes produzam restrição ao direito fundamental de elegibilidade. A partir da Lei da Ficha Limpa e, posteriormente, da LC n.º 184/2021, consolidou-se uma arquitetura normativa mais rigorosa e tecnicamente depurada, voltada a equilibrar proteção da probidade e preservação das liberdades políticas.

A compreensão da operatividade do instituto exige distinguir três eixos estruturantes:

- a) Os requisitos qualitativos da inelegibilidade;
- b) O regime da exceção introduzida pela LC n.º 184/2021 e sua aplicação diferenciada após a ADPF 982/PR; e
- c) Os desafios interpretativos ainda presentes no sistema. A lógica dessa estrutura pode ser visualizada no esquema a seguir:

Figura 1. A estrutura material da inelegibilidade por rejeição de contas.



Fonte: Elaboração própria.

4.1 A irregularidade insanável e o ato doloso de improbidade

A irregularidade insanável constitui vício grave que compromete a confiabilidade das

contas, de modo incompatível com a gestão regular de recursos públicos. Trata-se de defeito estrutural, insuscetível de correção, e que revela desrespeito substancial às normas de direito financeiro e administrativo. Conforme a doutrina, representa “o defeito grave que contamina de modo irreversível a prestação de contas” (Gomes, 2024, p. 289), distinguindo-se de falhas formais ou procedimentais aptas ao saneamento. São exemplos recorrentes: o desvio de finalidade na aplicação de verbas vinculadas, a ausência de licitação obrigatória, os pagamentos sem lastro fático, o superfaturamento, a frustração deliberada da competitividade e as contratações ilícitas.

O segundo elemento é o ato doloso de improbidade administrativa, que introduz na inelegibilidade a dimensão subjetiva da conduta. Exige-se que o gestor atue com dolo – e, segundo parte da doutrina pós-Lei n.º 14.230/2021, com dolo específico – na prática do ilícito. Isso reforça a função seletiva do instituto, afastando hipóteses de culpa, imperícia ou falha procedimental não intencional. Embora a improbidade administrativa possua regime sancionatório próprio, o conceito de dolo serve como parâmetro interpretativo para a Justiça Eleitoral.

A jurisprudência eleitoral é convergente: a decisão de rejeição das contas deve explicitamente fundamentar tanto a insanabilidade quanto o dolo; sua ausência impede o reconhecimento da inelegibilidade (AgR-AREspe n.º 0600372-16/BA, Rel. Min. Raul Araújo, j. 22.08.2023). A Justiça Eleitoral, ao analisar o registro de candidatura, não reexamina o mérito contábil ou financeiro, limitando-se ao controle de legalidade para verificar se os pressupostos normativos foram regularmente constituídos.

4.2 A exceção introduzida pela LC n.º 184/2021, o Tema 1.304 do STF e os efeitos da ADPF 982/PR

A LC n.º 184/2021 acrescentou o § 4º-A ao art. 1º da LC n.º 64/1990, criando uma exceção relevante: não incide inelegibilidade quando as contas forem julgadas irregulares sem imputação de débito e houver aplicação exclusiva de multa. O dispositivo busca diferenciar erros formais ou de baixa materialidade – ainda que reprováveis – de condutas que causem danos ao erário ou revelem improbidade dolosa. A lei reforça o caráter seletivo e proporcional da inelegibilidade, reservando-a às hipóteses de maior gravidade.

A aplicação do § 4º-A aos Prefeitos exige compreender a distinção estabelecida pelo STF entre os Temas 835/157 e a ADPF 982/PR sobre a dupla natureza das prestações de contas. As contas anuais de governo, julgadas exclusivamente pelas Câmaras Municipais com base em

parecer prévio dos Tribunais de Contas (arts. 31 e 71, I, CF/88), não admitem aplicação do § 4º-A, pois o dispositivo pressupõe decisão condenatória judicante de Tribunal de Contas, e não deliberação político-administrativa de Casa Legislativa. A expressão "contas julgadas irregulares" refere-se tecnicamente ao ato de julgar (competência dos Tribunais de Contas), distinto do ato de aprovar ou rejeitar (competência das Câmaras). Diversamente, as contas de gestão, quando o Prefeito atua como ordenador de despesa em atos específicos como assinatura de contratos, autorização de pagamentos e empenhos, são julgadas diretamente pelos Tribunais de Contas (art. 71, II, CF/88).

No RE 1.459.224/CE (Tema 1.304), o STF firmou que o § 4º-A se aplica apenas às decisões dos Tribunais de Contas, excluindo as deliberações legislativas. A ADPF 982/PR complementou esse entendimento ao reconhecer que Prefeitos, quando atuam como ordenadores de despesa, submetem-se ao julgamento técnico-administrativo dos Tribunais de Contas, sem ratificação legislativa para fins de responsabilização administrativa e financeira. A *ratio decidendi* fundamenta-se na distinção funcional entre o julgamento político-administrativo das contas de governo, que avalia a execução orçamentária global e as políticas públicas, e o julgamento técnico-administrativo das contas de gestão, que aprecia a regularidade de atos específicos de administração de recursos públicos, incluindo aqueles praticados por Prefeitos ordenadores.

O TSE tem aplicado o raciocínio consolidado pelo STF, estabelecendo quatro diretrizes operacionais fundamentais:

- a) A decisão de rejeição deve conter fundamentação específica e explícita sobre a insanabilidade da irregularidade e o dolo na prática do ato ímprobo;
- b) O § 4º-A não alcança Prefeitos julgados pelas Câmaras Municipais em suas contas anuais de governo, pois o órgão legislativo não "julga" no sentido técnico exigido pelo dispositivo legal;
- c) A suspensão judicial da decisão administrativa afasta temporariamente a inelegibilidade, que retorna automaticamente se revogada.

A simples inclusão do nome do gestor nas listas dos Tribunais de Contas não gera inelegibilidade automática (Resolução TSE n.º 23.609/2019, art. 52), exigindo-se verificação individualizada dos requisitos legais e da natureza específica da prestação de contas. A ADPF 982/PR não revogou os Temas 835 e 157, mas estabeleceu convivência harmônica entre julgamento político (contas de governo) e julgamento técnico (contas de gestão), consolidando a dualidade de competências sobre as contas de Prefeitos. Para aplicação do § 4º-A, tornou-se indispensável identificar três elementos: qual a natureza da prestação de contas (governo ou

gestão)? qual órgão proferiu a decisão (Câmara ou Tribunal de Contas)? houve imputação de débito ou apenas multa?

Quanto aos Prefeitos, a aplicação do § 4º-A tornou-se inócua no âmbito dos Tribunais de Contas, uma vez que a ADPF 982/PR definiu que o julgamento técnico dessas cortes (mesmo como ordenadores de despesa) não produz efeitos de inelegibilidade, restringindo-se à esfera administrativa. Por outro lado, o dispositivo também não se aplica quando as contas anuais de governo são rejeitadas pelas Câmaras Municipais, pois trata-se de julgamento político-administrativo não abrangido pela exceção legal. Essa sistemática reforça a lógica preventiva do instituto.

4.3 Os desafios interpretativos e a agenda de aperfeiçoamento

Apesar dos avanços normativos e da consolidação jurisprudencial promovida pela ADPF 982/PR, persistem quatro desafios centrais na aplicação da inelegibilidade por rejeição de contas:

- a) O conceito de dolo após a Lei n.º 14.230/2021: A exigência de dolo específico para improbidade administrativa reacendeu o debate sobre sua aplicação no âmbito eleitoral, gerando interpretações distintas entre a Justiça Eleitoral e a Justiça Comum, com risco de insegurança jurídica e tratamento desigual entre gestores;
- b) A politização do julgamento pelas Câmaras Municipais: O julgamento político-administrativo das contas de governo pode se afastar das conclusões técnicas dos Tribunais de Contas, criando insegurança jurídica, especialmente em municípios pequenos onde relações políticas locais podem influenciar indevidamente as deliberações. A ADPF 982/PR mitigou parcialmente esse problema ao preservar a competência técnica dos Tribunais de Contas sobre atos de gestão;
- c) A heterogeneidade dos Tribunais de Contas: A falta de critérios uniformes para definir irregularidade insanável e dolo resulta em disparidades regionais significativas. A ADPF 982/PR reforça a necessidade de padronização técnica, mas não resolve a uniformização entre os diversos órgãos de controle externo;
- d) A morosidade judicial: A demora na apreciação de pedidos de suspensão ou anulação judicial impacta o processo eleitoral, mantendo candidatos em incerteza quanto à elegibilidade até momentos próximos ao pleito, comprometendo o planejamento das campanhas e a segurança jurídica.

Para enfrentar esses desafios, doutrina e jurisprudência convergem na necessidade de medidas integradas em quatro planos: jurisprudencial, com edição de súmulas vinculantes sobre dolo, insanabilidade e distinção entre contas de governo e gestão; legislativo, com aperfeiçoamento da LC n.º 64/1990 e estabelecimento de parâmetros objetivos; institucional,

com fortalecimento da independência técnica e capacitação dos Tribunais de Contas e agentes políticos das Câmaras Municipais; e procedimental, com mecanismos de controle de qualidade, uniformização, transparência e bancos de dados integrados.

O regime atual articula rigor normativo, filtragem material qualificada e interpretação jurisprudencial consistente, reforçando seu caráter preventivo sem violar direitos políticos fundamentais. A distinção funcional entre contas de governo e contas de gestão, consolidada pela ADPF 982/PR, representa avanço significativo ao permitir que os Tribunais de Contas exerçam plenamente seu papel técnico de fiscalização, preservando simultaneamente a competência política das Casas Legislativas para avaliar a execução orçamentária global e deliberar sobre os efeitos eleitorais da rejeição das contas anuais de governo.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A inelegibilidade por rejeição de contas constitui instrumento central de concretização dos princípios da probidade e da moralidade administrativa, funcionando como mecanismo preventivo de proteção do processo eleitoral. A investigação permitiu compreender a evolução normativa do instituto, sua interpretação jurisprudencial e os desafios de sua aplicação prática, especialmente após a ADPF 982/PR (fevereiro de 2025).

Os achados confirmam o caráter preventivo da inelegibilidade, destinada a impedir o retorno de gestores ímprobos aos mandatos eletivos. O STF, nas ADCs n.º 29 e 30, reconheceu que a Lei da Ficha Limpa tutela a moralidade para o exercício do mandato, legitimando a restrição como expressão da *accountability* democrática. Essa consolidação jurisprudencial operou-se em três momentos distintos: os Temas 835 e 157 estabeleceram que o julgamento das contas de governo cabe exclusivamente às Câmaras de Vereadores, detentoras da palavra final sobre a inelegibilidade; o Tema 1.304 delimitou que a exceção do § 4º-A incide apenas sobre decisões dos Tribunais de Contas; e a ADPF 982/PR firmou que as Cortes de Contas podem julgar diretamente Prefeitos que atuam como ordenadores de despesa, restringindo-se, porém, à imputação de débito e multa, sem repercussão na esfera eleitoral, preservada a competência exclusiva do Legislativo para os fins da Lei da Ficha Limpa.

A incidência da inelegibilidade exige cumulativamente irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, devendo ambos os requisitos estarem explicitamente fundamentados na decisão do órgão competente. O TSE reafirma que a ausência de fundamentação adequada impede o reconhecimento da inelegibilidade, assegurando equilíbrio entre a proteção da moralidade e a preservação dos direitos políticos fundamentais.

A pesquisa aponta caminhos de aperfeiçoamento em quatro eixos: normativo, com estabelecimento de parâmetros objetivos e revisão legislativa que explicita a dualidade de competências; jurisprudencial, com uniformização interpretativa sobre o dolo específico e edição de súmulas vinculantes; institucional, com fortalecimento técnico das Câmaras Municipais e consolidação da independência dos Tribunais de Contas; e transparência, com ampliação da publicidade, padronização de procedimentos e facilitação da participação social nos processos de controle externo.

A ADPF 982/PR representa marco na evolução do sistema de controle externo brasileiro ao consolidar a convivência harmônica entre julgamento político e técnico das contas públicas. Essa dualidade fortalece simultaneamente a *accountability* horizontal (Tribunais de Contas) e a *accountability* vertical (Legislativo e eleitores), criando um sistema mais robusto de proteção da moralidade administrativa.

Consolida-se que a inelegibilidade por rejeição de contas, quando aplicada com rigor técnico, fundamentação adequada e controle jurisdicional efetivo, fortalece a integridade da gestão pública e a legitimidade democrática. Sua efetividade depende do compromisso ético dos atores institucionais – Tribunais de Contas, Câmaras Municipais, Justiça Eleitoral e Ministério Público. A correta identificação da natureza das contas e do órgão competente tornou-se pressuposto essencial para aplicação legítima do instituto, garantindo que apenas condutas efetivamente graves, dolosas e incompatíveis com a probidade administrativa resultem em restrição ao direito fundamental de elegibilidade. A distinção funcional consolidada pela ADPF 982/PR fortalece o sistema de controle ao permitir que cada órgão exerça plenamente suas competências constitucionais de forma complementar e harmônica, contribuindo para a construção de uma democracia mais íntegra, transparente e confiável.

REFERÊNCIAS

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de direito administrativo**. 34. ed. São Paulo: Malheiros, 2019.

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: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 135, de 4 de junho de 2010.** Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, que estabelece, de acordo com o § 9º do art. 14 da Constituição Federal, casos de inelegibilidade, prazos de cessação, e determina outras providências, para incluir hipóteses de inelegibilidade que visam a proteger a probidade administrativa e a moralidade no exercício do mandato. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 7 jun. 2010. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp135.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 184, de 5 de janeiro de 2021.** Altera a Lei Complementar n.º 64, de 18 de maio de 1990, para disciplinar a aplicação da inelegibilidade prevista no inciso I do caput do art. 1º dessa Lei aos detentores de mandato eletivo. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 6 jan. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp184.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei Complementar n.º 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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 21 maio 1990. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp64.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. **Lei n.º 14.230, de 25 de outubro de 2021.** Altera a Lei n.º 8.429, de 2 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14230.htm. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 29/DF.** **Requerente:** Partido Popular Socialista. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 195, 29 set. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Declaratória de Constitucionalidade n.º 30/DF.** **Requerente:** Conselho Federal da Ordem dos Advogados do Brasil. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 195, 29 set. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade n.º 4.578/DF.** **Requerente:** Confederação Nacional das Profissões Liberais. Relator: Ministro Luiz Fux. Brasília, DF, 16 de fevereiro de 2012. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 44, 29 fev. 2012. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n.º 982/PR.** **Requerente:** Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON). Relator: Ministro Flávio Dino. Brasília, DF, julgado em fevereiro de 2025. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2025. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 1.459.224/CE.** Recorrente: Coligação Juazeiro de Bem com Gente. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Alexandre de Moraes. Brasília, DF, 25 de outubro de 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 2024. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025. Tema 1.304 da Repercussão Geral.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n.º 729.744/MG.**

Recorrente: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Recorrido: Município de Ribeirão das Neves. Relator: Ministro Gilmar Mendes. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 219, 11 out. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025. Tema 157 da Repercussão Geral.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Recurso Extraordinário n.º 848.826/DF. **Recorrente: Tribunal de Contas do Distrito Federal. Recorrido:** Câmara Legislativa do Distrito Federal. Relator: Ministro Roberto Barroso. Brasília, DF, 10 de agosto de 2016. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 296, 15 dez. 2016. Disponível em: <https://portal.stf.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025. Tema 835 da Repercussão Geral.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Agravo em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600372-16/BA.** Agravante: Ministério Público Eleitoral. Agravado: José Raimundo Fontes. Relator: Ministro Raul Araújo. Brasília, DF, 22 de agosto de 2023. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 5 set. 2023. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Agravo Regimental em Recurso Especial Eleitoral n.º 0600033-52/PI.** Agravante: Coligação Novo Tempo. Agravado: Ministério Público Eleitoral. Relator: Ministro Og Fernandes. Brasília, DF, 23 de maio de 2024. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 4 jun. 2024. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. **Resolução n.º 23.609, de 18 de dezembro de 2019.** Dispõe sobre a escolha e o registro de candidatos para as eleições. Diário da Justiça Eletrônico, Brasília, DF, n. 239, 19 dez. 2019. Disponível em: <https://www.tse.jus.br>. Acesso em: 14 dez. 2025.

BUDDING, Tjerk; GROSSI, Giuseppe; TAGESSON, Torbjörn. **Public sector accounting and auditing in Europe: the challenge of harmonization.** Accounting, Economics and Law, v. 4, n. 3, p. 175-197, 2014.

CHOHAN, Usman W. **Public value governance and accountability in times of crisis.** International Journal of Public Administration, v. 43, n. 15, p. 1337-1347, 2020. COSTA, Adriano Soares da. Instituições de direito eleitoral. 11. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo.** 37. ed. São Paulo: Atlas, 2024. GOMES, José Jairo. Direito eleitoral. 20. ed. São Paulo: Atlas, 2024.

HEPWORTH, Neil. **Public sector financial management reform: progress and challenges.** Public Money & Management, v. 44, n. 1, p. 5-12, 2024.