
CONDUTAS VEDADAS AOS AGENTES PÚBLICOS EM MATÉRIA ELEITORAL E SUA RELAÇÃO COM A NOVA LEI DE *IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA*

*THE RELATIONSHIP BETWEEN CONDUCT PROHIBITED TO
PUBLIC OFFICIALS IN ELECTORAL MATTERS AND NEW
RULES OF ADMINISTRATIVE MISCONDUCT*

Maria Eduarda Andrade e Silva¹

SUMÁRIO: Introdução 1. Direito administrativo sancionador e a *Lei de Improbidade Administrativa*. 2. Condutas vedadas e sua relação com a *Lei de Improbidade Administrativa* desde o advento da Lei n. 14.230/2021. Conclusão. Referências.

1 Mestra em Direito, Estado e Constituição pela Universidade de Brasília (UnB). Bacharela em Direito pela UnB. Advogada da União.

RESUMO: Este artigo pretende mapear diferentes compreensões a respeito da relação existente entre a prática de condutas vedadas aos agentes públicos em matéria eleitoral e a Lei de Improbidade Administrativa, desde a reforma empreendida pela Lei n. 14.230/2021. Inicialmente o artigo introduz o tema e expõe o caráter descritivo da pesquisa, justificando sua importância e objetivo. Na sequência, é abordada a relação entre o direito sancionador e a lei de improbidade, sobretudo desde a reforma ocorrida em 2021. A seção seguinte expõe diferentes perspectivas sobre o tratamento das condutas vedadas em matéria eleitoral e sua caracterização ou não como atos de improbidade. Por fim, são apresentadas as conclusões do estudo.

PALAVRAS-CHAVE: Conduta vedada eleitoral. Improbidade administrativa. Direito sancionador. Responsabilização. Agentes públicos.

ABSTRACT: This article aims to map different understandings regarding the relationship between the conduct prohibited to public officials in election matters and the Administrative Misconduct Law, particularly following the reform introduced by Law n. 14.230/2021. The article begins by introducing the theme and exposes the descriptive character of the research, justifying its importance and objective. It then discusses the relationship between sanctioning law and the Administrative Misconduct Law, especially in light of the 2021 reform. The following section presents different perspectives on how prohibited conduct in electoral matters is treated, and whether or not it is characterized as administrative misconduct. Finally, the study's conclusions are presented.

KEYWORDS: Public officials. Elections. Administrative misconduct. Accountability. Public law sanctions.

INTRODUÇÃO

Os artigos 73 a 78 da Lei n. 9504/97 prevêm um rol de condutas vedadas aos agentes públicos em matéria eleitoral. A razão da vedação reside na tentativa de coibir o abuso de poder político ou de autoridade no uso da máquina pública, a fim de preservar “a igualdade de oportunidades entre candidatos nos pleitos eleitorais” (*caput* do art. 73) e, com isso, o equilíbrio do jogo democrático.

Com efeito, o legislador pretende evitar que o próprio Estado – que é sustentado coletivamente – seja usado desvirtuadamente para favorecer determinada campanha eleitoral. A rigor, as condutas descritas no art. 73 a 78 são uma modalidade de abuso do poder político e/ou de autoridade, porém, com descrição exaustiva das hipóteses de caracterização (Gomes, 2020, p. 778-779).

As consequências da prática das condutas vedadas, a depender do caso, podem implicar multa e/ou cassação do registro de candidatura, cassação do diploma do candidato, caso eleito, sem prejuízo de outras sanções de “caráter constitucional, administrativo ou disciplinar fixadas pelas demais leis vigente” (art. 78, Lei n. 9.504/97). E, no caso de condenação em decisão transitada em julgado ou proferida por órgão colegiado da Justiça Eleitoral por conduta vedada aos agentes públicos que impliquem cassação do registro ou do diploma, há a inelegibilidade reflexa pelo prazo de oito anos a contar da eleição (art. 73 §§ 4º e 10, art. 74, 75, parágrafo único e 77 parágrafo único da Lei n. 9.504/97, além de artigo 1º, I, j, da LC n. 64/90). Por certo, a determinação da sanção depende de um juízo de proporcionalidade que considere a gravidade da conduta e sua repercussão prática sobre a igualdade na disputa.

O artigo 73, em seu parágrafo 7º, enuncia que as condutas vedadas em matéria eleitoral se enquadram também como ato de improbidade administrativa infringente aos princípios da administração pública, mais precisamente, o da legalidade, consistente na prática de ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência. Confira-se seu texto:

Art. 73 [...] §7º As condutas enumeradas no *caput* caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III (Brasil, 1992).

Embora existam estejam previstas na Lei n. 8.429/92 três modalidades de atos de improbidade administrativa, a saber, condutas que importem

enriquecimento ilícito, prejuízo ao erário ou violação a princípios da Administração, o legislador reuniu todas as condutas vedadas aos agentes públicos no art. 73 da Lei n. 9.504/97 e as considerou como incursas em um mesmo inciso legal, a saber, inciso I do art. 11 da Lei n. 8.429/92.

Até a reforma pela Lei n. 14.230/2021, a Lei de Improbidade Administrativa, n. 8.429/92 possuía no ponto a seguinte redação:

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública qualquer ação ou omissão que viole os deveres de honestidade, imparcialidade, legalidade, e lealdade às instituições, e notadamente:

I - praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto, na regra de competência (Brasil, 1992).

Todavia, o inciso I foi revogado pela Lei n. 14.230/2021, daí sendo possível o questionamento a respeito do enquadramento ou não das condutas vedadas como ato de improbidade administrativa.

A pesquisa se propõe a investigar quais as diferentes formas de compreender os efeitos da revogação do inciso I do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa pela Lei n. 14.230/2021 em relação às condutas vedadas previstas no art. 73 da Lei n. 9504/97. Trata-se de pesquisa de natureza descritiva, que não adentra a análise a respeito de qual concepção se revela mais adequada ao ordenamento jurídico, limitando-se ao mapeamento e à exposição das distintas compreensões, além da identificação de eventuais lacunas ou contradições da literatura sobre o assunto.

A importância do estudo deve-se ao fato de que se trata de campo pouco explorado pela doutrina administrativista e eleitoral, consoante bibliografia localizada. Observou-se que o assunto vem sendo tratado de forma esparsa e não sistematizada, razão pela qual se considerou relevante suprir a lacuna relativa à catalogação das visões a respeito da questão jurídica eleita.²

2 Localizou-se apenas a classificação de Rafael de Oliveira Costa e Renato Kim Barbosa, em comentário breve sobre o assunto que expõe: “[...] Todavia, a Lei n. 14.230/2021 revogou expressamente o inciso I do artigo 11 da Lei N. 8.429/1992. Assim, podem surgir duas correntes: a) a primeira sustentando que a revogação sub examine tornou ineficiente a norma contida no §7º do artigo 73 da Lei n. 9.504/1997, pois esta refere-se expressamente ao inciso hoje revogado. Esse entendimento encontra respaldo no fato de que aplicam nesta seara os princípios do Direito Administrativo Sancionador – ex vi da expressa normatização contida no artigo 1º, §1º, da Lei n. 8.429/1992 - , no qual, a exemplo do Direito Penal, vigora o *brocardo nullum crimen nulla pena sine praevia lege*; b) a segunda preconizando que a punição a título de improbidade administrativa permanece em vigor, pois a disposição contida no referido §7º seria uma norma extensiva quanto ao atual artigo 11 da *Lei de Improbidade Administrativa*. Entendemos ser esta a corrente mais conseqüente com a defesa do patrimônio público, em uma interpretação conforme a Constituição” (Costa; Barbosa, 2023, p. 148). A catalogação trazida neste artigo tem caráter parcialmente diverso.

1. DIREITO ADMINISTRATIVO SANCIONADOR E A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

O artigo 1º § 4º da Lei de Improbidade Administrativa anuncia que “aplicam-se ao sistema de improbidade disciplinado nesta lei os princípios constitucionais do direito sancionador” (Brasil, 1992).

O direito não é um feixe desordenado de textos legais; sua compreensão deve ser sistemática e coerente (Cammarosano; Dal Pozzo, 2023, p. 47; Osório, 2023, p. 387). Nesse cenário, há princípios informadores do direito sancionador, que organizam e dão coerência à atividade punitiva do Estado (Cammarosano; Dal Pozzo, 2023, p. 48). Com efeito, o direito sancionador está presente em “qualquer campo que comporte uma atuação fiscalizadora e repressiva do Estado” (Osório, 2023, p. 35), a abranger a ação de improbidade.

Não bastasse, o caráter sancionatório da ação de improbidade está evidenciado pelo artigo 17-D, que pontua claramente a sua natureza repressiva e voltada à aplicação de sanções de caráter pessoal, em oposição às ações de controle de legalidade de políticas públicas e de proteção de patrimônio público ou social ou interesse difuso ou coletivo, além de reparação por danos correlatos – estas, a serem objeto de ação civil pública, com natural responsabilização dos agentes públicos.

O fato de as punições ao ato de improbidade serem impostas pelo Estado-juiz não afasta a incidência do direito sancionador (Osório, 2023, p. 92-93), porquanto este ramo jurídico cuida exatamente da atividade estatal voltada à aplicação do *jus puniendi*, conforme já reconhecido pelo Supremo Tribunal Federal no emblemático recurso extraordinário com agravo n. 843.989/PR (Brasil, STF, 2022).

Os princípios da voluntariedade e da culpabilidade (Cammarosano; Dal Pozzo, 2023, p. 57) implicam exatamente a necessidade de que a responsabilização do agente ocorra em caráter subjetivo, com culpa em sentido amplo – a abranger dolo e culpa em sentido estrito –, reservando a responsabilidade objetiva a hipóteses expressamente previstas, o que deflui diretamente do respeito à dignidade da pessoa humana e da importância conferida à análise da vontade do sujeito como medida de reprovação de sua conduta. Como refere Osório (2023, p. 392)

[...] no Direito Administrativo Sancionatório, em termos de pessoas físicas, é pacífica a exigência de culpabilidade para a imposição de sanções; ao menos tem sido assim na Espanha, Itália e Alemanha, em legislações recentes e em jurisprudência e manifestações doutrinárias mais antigas [...] Assim, pode-se dizer que se trata de norma limitadora do poder punitivo

do Estado, não importa venha ele na forma penal ou administrativa, pois ambas estão submersas num mesmo ambiente constitucional.

No caso específico da lei de improbidade, o dolo é condição para caracterização do ato ímprobo (Cammarosano; Dal Pozzo, 2023, p. 62 e 75):

A existência de algum grau de reprovabilidade comportamental, tendo como referência valores juridicizados, funda-se, em última análise, no princípio constitucional maior da dignidade humana, que informa também o exercício da função pública consistente na aplicação de sanções como, entre outras, as penais, administrativas e por improbidade.

É sabido que um controle excessivo sobre o administrador, sobretudo quando há punição a partir de condutas culposas, possui como efeito colateral a tendência de que os gestores busquem autoproteção e redução dos seus riscos, com a paralisação de ações a seu encargo e a diminuição de possíveis propostas inovadoras.

Com o advento da Lei n. 14.230/21, o legislador deixou de punir o administrador que age apenas com inabilidade, falta de zelo ou o erro grosseiro. Passa a atribuir a pecha de ímprobo ao agente que, além de vontade livre e consciente, possui a intencionalidade voltada à lesão ao patrimônio público, ao enriquecimento ilícito ou à violação à principiologia administrativa. Exige, portanto, má-fé na conduta.

Tal não significa que as condutas equivocadas, como as fundadas em erros grosseiros ou falta de cuidado, ou, ainda, o prejuízo ao erário, deixarão de ser reparadas – para tanto, há legislação disciplinar funcional, como a Lei n. 8.112/90; o controle das cortes de contas; as ações civis de ressarcimento, por exemplo – mas não o serão sob a ótica da improbidade administrativa.

A condenação pela prática de um ato de improbidade atrai consequências não apenas funcionais, políticas e financeiras para o condenado, mas também carrega uma simbologia moral particularmente negativa, ante o elevado desvalor social da conduta daquele que desvirtua o uso da coisa pública. Tanto assim o é que a propositura da ação de improbidade já faz recair sobre o réu uma desconfiança social de fortes impactos. Por essa razão, o mau uso da ação de improbidade pode ensejar perseguições políticas de consequências irreparáveis, ante a estigmatização do agente (Pires; Marques, 2022, p. 114). Por outro lado, não é comum que haja consequências para a propositura equivocada ou infundada de ações de improbidade, embora a Lei de Abuso de Autoridade, em 2019 (Lei n.13.869/2019), tenha contribuído, em tese, para um uso parcimonioso deste instrumento processual.

Inclusive, dados empíricos que pesquisassem os quantitativos de ações propostas após a Lei de Abuso de Autoridade teriam grande valor na compreensão sobre alterações fáticas de cenário de judicialização a partir de 2019.

Portanto, até as alterações promovidas pela Lei n. 14.230/21, o rol de improbidades legais abarcava um largo espectro de ações, desde condutas culposas e de baixo impacto moral ou social, até graves e intencionais desvios de verba pública.

Em razão dessa amplitude e da possibilidade de condenação a partir do elemento subjetivo culposo para algumas modalidades, estabeleceu-se um temor coletivo, por parte dos gestores, em relação ao risco de condenação por falhas de gestão, muitas das quais decorrentes de desconhecimento, limitações pessoais, materiais e orçamentárias, inexperiência ou falta de cuidado (Santos, 2020; Pires; Marques, 2022).

Porém, a paralisação da ação estatal em razão do temor pessoal do gestor, por certo, também não é uma situação desejável coletivamente.

Um passo considerável na adequação do direito administrativo sancionador àquele que deve ser seu principal objetivo – a punição do agente que age de má-fé – foi dado com a Lei n. 13.655/2018, que, reformando a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – Decreto-Lei n. 4.657/42, determinou que na “aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente” (art. 22 § 2º) (Brasil, 2018).

Ainda trouxe regra interpretativa das normas sobre gestão pública, que leve em conta “obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados” (Brasil, 2018), além de determinar que as decisões sobre a regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, considerem as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente (art. 22, *caput* e § 1º).

Mais adiante, com a Lei n. 14.230/2021, as condutas ímprobos passaram a ser delineadas de forma mais precisa e afastou-se a culpa como elemento subjetivo aceitável. Mais do que isso, nem mesmo o dolo genérico pode ser considerado como suficiente à caracterização da improbidade.

A reforma da Lei n. 8.429/92 trouxe maior proporcionalidade entre a conduta sancionada e a natureza da sanção legal. A própria gravidade do impacto da aplicação de sanções como a suspensão de direitos políticos (reservada aos casos de condutas descritas nos artigos 9º e 10) e a perda da função pública exige que não se tome como ímproba toda e qualquer conduta.

Ademais, considerando que a improbidade (desde que dolosa – classificação que tinha sentido antes da reforma de 2021), pode ser causa de inelegibilidade (LC n. 64/90, artigo 1º, incisos “I” e “g”, CF, art. 14 § 9º), torna-se particularmente importante restringir normativamente a descrição das condutas. Há, portanto, claro impacto democrático na condenação de réus por atos de improbidade administrativa, ante o seu afastamento da vida eleitoral e da própria supressão momentânea de sua capacidade eleitoral passiva.

2. CONDUTAS VEDADAS E SUA RELAÇÃO COM A LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA DESDE O ADVENTO DA LEI N. 14.230/2021

Numa primeira leitura, poder-se-ia cogitar que as condutas vedadas não seriam mais, de antemão, passíveis de enquadramento como ato de improbidade, ante a revogação do inciso I do art. 11 da Lei n. 8.429/92, sobretudo porquanto a caracterização como ato de improbidade dependeria de prévia definição da conduta e cominação de sanção, em paralelismo com o art. 5º, XXIX da Constituição Federal (Costa; Barbosa, 2023, p. 147-148), que trata dos princípios da legalidade e anterioridade da lei penal. Essa compreensão não prevalece no âmbito jurisprudencial e doutrinário, conforme se verá exposto na análise das duas outras visões.

Em uma segunda perspectiva é possível considerar que as condutas do art.73, apesar da revogação do artigo 11, inc. I, continuariam sendo passíveis de enquadramento, em tese, nas outras modalidades de condutas ímprobadas, previstas nos demais incisos do art. 11 ou nos artigos 9º e 10 da LIA, desde que presentes os requisitos exigidos legalmente para a configuração dos atos de improbidade, como um *plus* em relação aos elementos caracterizadores da conduta vedada.

Com efeito, por exemplo, a conduta descrita no inciso I do art. 73 da Lei n. 9.504/97, consiste em “I - ceder ou usar, em benefício de candidato, partido político ou coligação, bens móveis ou imóveis pertencentes à administração direta ou indireta da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Territórios e dos Municípios, ressalvada a realização de convenção partidária” (Brasil, 1997).

Há um certo paralelismo entre o conteúdo do aludido inciso e a conduta prevista no artigo 9º, XII da LIA, que estabelece como improbidade o ato de “usar, em proveito próprio, bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei” (Brasil, 1992).

Segundo essa compreensão, em estando presentes os requisitos específicos da Lei de Improbidade – inclusive, desde a Lei n.14.230/2021,

o dolo específico exigido pelo artigo 1º, §§ 2º e 3º da LIA – a conduta vedada também seria passível de ser tida como ato ímprobo (Costa; Barbosa, 2023, p. 147-148), perante a justiça competente (Justiça comum).

Essa é a linha é descrita na Cartilha de condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições, amparando-se na realidade jurisprudencial dos tribunais. A Cartilha, no ponto, registra que:

É possível que as condutas vedadas também configurem ato de improbidade administrativa. A revogação do art. 11, I, da Lei nº 8.429/1992, pela Lei nº 14.230/2021, não impede o eventual enquadramento das condutas vedadas pelo art. 73 da Lei nº 9.504/1997, em algum dos tipos enunciados nos arts. 9º, 10 e 11 da Lei nº 8.429/1992. Nesse caso, a competência para processar e julgar o ato de improbidade não será da Justiça Eleitoral, mas da Justiça comum (Justiça Federal no caso de autoridade da Administração Federal) (TSE, RO nº 1.717.231, Relator Ministro Marcelo Ribeiro, julgado em 24/04/2012). As penalidades também não são de ordem eleitoral, mas de ordem cível-administrativa àquele que venha a ser condenado. A circunstância de os fatos narrados em investigação judicial na Justiça Eleitoral configurarem, em tese, improbidade administrativa não obsta a competência dessa Justiça especializada para apuração dos eventuais ilícitos eleitorais (condutas vedadas e uso indevido, desvio ou abuso do poder econômico ou do poder de autoridade), nem para imposição das penalidades previstas na legislação eleitoral (TSE, AgR-RO nº 2.365, Relator Ministro Arnaldo Versiani, julgado em 01/12/2009; e AG nº 3.510, Relator Ministro Luiz Carlos Madeira, julgado em 27/03/2003). E ainda, “Mesmo se tratando de condutas, em tese, passíveis de caracterizar improbidade administrativa, essa Justiça Especializada tem competência para julgar os feitos que visem à apuração de delitos eleitorais” (AgR no AI nº 31284, Relatora Ministra Laurita Vaz, julgado em 8/04/2014) (Brasil, AGU, 2024).

A Resolução TSE n. 23.735, de 27.02.2024, no art. 20 § 1º, menciona que as condutas vedadas “são de configuração objetiva e consumam-se pela prática dos atos descritos, que, por presunção legal, tendem a afetar a isonomia entre as(os) candidatas(os), sendo desnecessário comprovar sua potencialidade lesiva” (Brasil, TSE, 2024a).

Nesse sentido, entende o Tribunal Superior Eleitoral, que “as condutas vedadas são cláusulas de responsabilidade objetiva, dispensando-se a comprovação de dolo ou culpa do agente ou a análise da potencialidade lesiva do ato para influenciar no pleito” (Brasil, TSE, 2024b).

Portanto, os requisitos de configuração do ato ímprobo e da conduta vedada seriam distintos, sobretudo em relação à pesquisa de elemento

subjetivo; contudo, permanece a possibilidade de que a conduta vedada também venha a se revelar como ato de improbidade.

Anote-se, por outro lado, uma terceira concepção, segundo a qual as condutas vedadas constituiriam, elas próprias, atos de improbidade com *referibilidade* eleitoral, ou um tipo de improbidade previsto em lei especial.

Com efeito, há o entendimento de que a Lei n. 8.429/92 não é a única ambiência legal em que há descrição de atos de improbidade. Inclusive, o art. 1º § 1º da Lei n. 8.429/92 expressamente prevê que “consideram-se atos de improbidade administrativa as condutas dolosas tipificadas nos arts. 9º, 10 e 11 desta Lei, ressalvados os tipos previstos em lei especiais” (Brasil, 1992).

Nesse sentido, há condutas hipotéticas de improbidade descritas na Lei n. 10.527/2011, art. 52, na Lei de Acesso à Informação (Lei n. 12.527/2011, art. 32), na Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000, art. 73), na Lei de Conflito de Interesse (Lei n. 12.813/2013, art. 5º, 6º e 12), na Lei das Estatais (Lei n. 13.303/2016, art. 29), por exemplo (Brasil, STJ, 2024).

Segundo esse raciocínio, a Lei n. 8.429/92, mais do que tratar da improbidade administrativa, seria legislação com efeito irradiador sobre qualquer modalidade de improbidade, como diploma geral sobre a matéria em nosso direito.

Nesse entendimento, a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, à unanimidade, nos termos do voto do Ministro Relator Paulo Sérgio Domingues, acolheu a compreensão de que as condutas descritas no *caput* do art. 73 da Lei das Eleições configuram-se como tipos de improbidade administrativa previstos em lei especial.

A controvérsia posta a debate, segundo o Relator, consistia em

[...] verificar se a conduta de utilizar aparelho de telefonia celular fornecido pela Câmara Municipal para fins particulares e eleitorais consubstancia improbidade administrativa após a entrada em vigor da Lei n.14.230/2021, pois, apesar de não estar ela prevista nos atuais incisos do art. 11 da LIA, o está no art. 73, inciso I e §7º, da Lei 9.504/1997 (Brasil, STJ, 2024).

Importa trazer trecho do voto do Relator, acolhido pela Turma:

[...] O sistema de responsabilização por atos de improbidade administrativa e, assim, de resguardo do patrimônio público - considerados os bens públicos materiais e imateriais -, compreende a Constituição Federal, a estabelecer no art. 37, §4º, o dever de punição dos atos de improbidade, e, diante deste comando de responsabilização, os vários diplomas infraconstitucionais a proteger os valores e bens públicos, centralizados

pela Lei 8.429/1992, tipificando, todos eles, condutas ímprobas a serem sancionadas nos termos da LIA.

Esse sistema anticorrupção, no âmbito cível, integrado de modo central pela Lei de Improbidade Administrativa, nela não se esgota. Há outras várias leis esparsas em que estão presentes condutas tipificadoras de improbidade administrativa, impondo-se fazer menção à Lei 9.504/1997 (Lei Eleitoral), a Lei 12.527/2011 (Lei de Acesso à Informação), a Lei 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal), a Lei 12.813/2013 (Lei de Conflito de Interesses), a Lei 13.709/2018 (Lei Geral de Proteção de Dados), Lei 10.257/2001 (Estatuto da Cidade), a Lei 13425 (Lei Kiss).

[...]

Essas condutas em específico foram imputadas ao ora demandado e consubstanciam improbidade administrativa. Assim com as demais condutas previstas nos incisos do art. 73 da Lei 9.504/1997, por determinação do seu §7º, elas “caracterizam, ainda, atos de improbidade administrativa, a que se refere o art. 11, inciso I, da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, e sujeitam-se às disposições daquele diploma legal, em especial às cominações do art. 12, inciso III.”

[...]

Logo, ainda que o §7º do art. 73 da Lei 9.504/1997 faça expressa remissão ao revogado inciso I do art. 11 da LIA, as condutas descritas no *caput* do art. 73, como ele próprio afirma, configuram improbidade administrativa. Elas apenas não mais exemplificam o que antes genericamente estava previsto no inciso I do art. 11 da LIA (visar fim proibido em lei ou regulamento ou diverso daquele previsto na regra de competência), senão taxativamente concretizam hipóteses de improbidade violadora dos princípios administrativos, tonalizadas pelo enfraquecimento da igualdade de oportunidades entre os candidatos nos pleitos eleitorais.

[...]

A revogação da norma generalizante por força de sua exacerbada amplidão (o inciso I do art. 11) não implicaria a revogação das condutas taxativamente previstas no *caput* do art. 73, pois a regra que as eleva à condição de ato de improbidade administrativa, o art. 73, § 7º, da Lei 9.504/1997, permanece vigente. A doutrina, ao examinar a taxatividade do art. 11 da LIA e a revogação do inciso I deste dispositivo e o quanto disposto no §7º do art. 73 da Lei Eleitoral defende que a interpretação que se mostra mais consentânea com a defesa do patrimônio público e uma interpretação conforme a Constituição é aquela em se reconheça que a punição a título de improbidade administrativa permanece em vigor, pois a disposição contida no referido § 7º seria uma norma extensiva quanto ao atual artigo 11 da *Lei de Improbidade Administrativa* (COSTA, Rafael de

O.; BARBOSA, Renato K. in *Nova Lei de Improbidade Administrativa: análise da Lei 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21*. 2nd ed. São Paulo: Almedina, 2023. E-book. p. 147) (Brasil, STJ, 2024).

Nessa perspectiva, o efeito expansivo da LIA em relação a leis especiais que expressamente mencionam hipóteses de improbidade implica, por exemplo, exigir o dolo específico³ não apenas para configuração do ato de improbidade dos artigos 9º a 11 da Lei n. 8.429/92, mas também em relação à conduta vedada e qualquer outra espécie de improbidade prevista em lei especial, e tem como base a previsão dos §§ 1º e 2º do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa, com redações dadas pela Lei n. 14.230/21 (Ludwig, 2022, p. 27; Dal Pozzo; Oliveira, 2022, p. 265; Osório, 2023, p. 405):

Art. 11. Constitui ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da administração pública a ação ou omissão dolosa que viole os deveres de honestidade, de imparcialidade e de legalidade, caracterizada por uma das seguintes condutas

§ 1º Nos termos da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção, promulgada pelo Decreto nº 5.687, de 31 de janeiro de 2006, somente haverá improbidade administrativa, na aplicação deste artigo, quando for comprovado na conduta funcional do agente público o fim de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

§ 2º Aplica-se o disposto no § 1º deste artigo a quaisquer atos de improbidade administrativa tipificados nesta Lei e em leis especiais e a quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei (Brasil, 1992).

Sob essa ótica, os atos de improbidade tipificados, sejam os descritos na Lei n. 8.429/92 ou quaisquer outros tipos especiais de improbidade administrativa instituídos por lei, exigem a comprovação da finalidade de obter proveito ou benefício indevido para si ou para outra pessoa ou entidade.

Não bastasse, o § 3º do art. 1º da LIA também pontua que “o mero exercício da função ou desempenho de competências públicas, sem comprovação de ato doloso com fim ilícito, afasta a responsabilidade por ato de improbidade administrativa” (Brasil, 1992).

3 Segundo Osório, o “dolo, para efeitos de ser reconhecido no Direito Administrativo Sancionador, é genérico, o mais amplo possível, raramente específico, mas a Lei de Improbidade optou pelo dolo específico. Cabe dizer que até mesmo no Direito Penal se rejeita, hoje, como regra geral, o dolo específico. Mais ainda se rejeita tal hipótese no Direito Administrativo Sancionador como regra geral. No entanto, essa foi a opção legítima do Legislador ao tipificar os atos de improbidade administrativa e, nesse passo, deve tal escolha ter efeitos retroativos, pois impacta de modo mais benéfico aos acusados em geral” (Osório, op cit., p. 405).

Nas palavras de Santos (2022, p. 267), “a Lei 14.230/2021 exigiu expressamente dolo específico para todos os tipos de improbidade, quer os da própria LIA ou mesmo os previstos em leis especiais”. Portanto, ao menos para esta terceira compreensão, em sendo as condutas vedadas uma modalidade de improbidade administrativa prevista em lei especial, lhes é extensível a exigência de dolo específico.

Portanto, em tal concepção, não haveria como adotar a possibilidade de caracterização objetiva da conduta vedada, sem perquirir sobre o elemento subjetivo que informou o comportamento do agente.

CONCLUSÃO

O estudo identificou três diferentes formas de compreender a relação entre a lei de improbidade administrativa e o rol de condutas vedadas a agentes públicos em matéria eleitoral, a partir da questão jurídica decorrente da revogação do inciso I do art. 11 da LIA pela Lei n. 14.230/2021, duas das quais possuem maior aceitação jurisprudencial e/ou doutrinária.

De início, uma primeira compreensão deixa de correlacionar condutas vedadas do art. 73 da Lei das Eleições e a prática de improbidade desde a reforma da Lei n. 14.230/21, corrente que não encontra lastro jurisprudencial ou doutrinário abundante.

Uma segunda perspectiva acolhe a compreensão de que a conduta vedada possui caracterização objetiva e pode vir ou não a ser enquadrada como ato de improbidade, o que se daria em caráter eventual, desde que presentes todos os requisitos próprios à espécie ímproba, inclusive o elemento doloso. De todo modo, a conduta vedada permaneceria sendo punida eleitoralmente no âmbito da Justiça especializada e, quanto à ação de improbidade, prevalece a competência da Justiça comum.

Uma terceira compreensão considera fato de que o art. 73 § 7º da Lei n. 9.504/97 não foi revogado, mas expressamente prevê que os atos enumerados caracterizam improbidade e se sujeitam à LIA, razão pela qual a tão só revogação do inciso I do art. 11 da Lei n. 8.429/92 não autorizaria que as condutas vedadas (ao menos as descritas no *caput* do art. 73) deixassem de ser consideradas atos de improbidade previstos em lei especial. Essa perspectiva já foi acolhida pelo Superior Tribunal de Justiça e reflete a compreensão de que as condutas vedadas do art. 73 encontram-se sob influxo do direito sancionador, enquanto tipos especiais de improbidade.

Nessa linha de raciocínio, estando imersas na lógica do direito público sancionador, as condutas vedadas do art. 73 deveriam estar sujeitas aos seus postulados, o que significaria trazer à discussão a avaliação do elemento volitivo. Os artigos 1º §§ 1º e 4º e 11 §§ 1º e 2º da LIA sugeririam que as

espécies de improbidade não seriam apenas aquelas previstas no seu texto, o que implicaria considerá-la como lei geral relativa à matéria, com efeitos irradiadores sobre as improbidades previstas em leis especiais.

A pesquisa em torno do elemento volitivo, porém, colide com a responsabilização objetiva dos agentes como decorrência da prática de tais condutas, responsabilização essa que é levada a efeito no âmbito do Tribunal Superior Eleitoral, como descrito (segunda corrente mapeada).

Observou-se, do exposto, que há uma lacuna de pesquisa a respeito da ontologia do instituto da conduta vedada em matéria eleitoral, considerando que não há estabilidade ou clareza na literatura e na jurisprudência sobre o seu enquadramento ou não como uma das formas de expressão do direito sancionador. A pesquisa em torno da natureza jurídica da conduta vedada e sua relação com o direito sancionatório seria um marco essencial para uniformização da compreensão do assunto.

Também não é possível afirmar que haja entendimento consolidado sobre a caracterização da conduta vedada como um dos tipos especiais de improbidade, considerando o único precedente localizado neste sentido no âmbito de uma corte superior. O fato de a conduta vedada e o ato de improbidade serem julgados em ramos distintos do Poder Judiciário (justiça eleitoral e justiça comum) e possuírem sancionamentos diversos – eleitorais e cíveis – pode ser fator que contribui para a dubiedade no tratamento da matéria. Enquanto a Justiça Eleitoral permite a caracterização da conduta vedada sem pesquisa de culpabilidade, a Primeira Turma do STJ, ao trazê-la ao rol dos tipos de improbidade, atrai sobre o instituto os influxos oriundos da LIA, ao menos nos limites do sancionamento permitido a este ramo do Judiciário.

Nesse cenário, observou-se a necessidade de desenvolver e aprofundar o estudo a respeito da natureza jurídica da conduta vedada eleitoral.

Identificou-se, por fim, que o campo de pesquisa conta com pequeno aporte científico sobre o assunto e é carente de sistematização, o que mostra a potencialidade de desenvolvimento dessa agenda de estudo, sobretudo à vista dos impactos das condenações dos agentes públicos no jogo democrático nacional. Este artigo pretendeu suprir em parte a omissão da literatura, trazendo uma catalogação sobre diferentes formas de compreender a questão jurídica posta.

REFERÊNCIAS

AUFIERO, Aniello; LINS, James (coord.). *Do combate à improbidade administrativa: considerações sobre a lei nº. 8.429/92 e afins*. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2020.

BRASIL. Advocacia-Geral da União. Secretaria Especial para Assuntos Jurídicos. *Condutas vedadas aos agentes públicos federais em eleições 2024*: com decisões da Comissão de Ética Pública da Presidência da República. 10. ed. Brasília: AGU, 2024. Disponível em: https://www.gov.br/agu/pt-br/comunicacao/noticias/Condutas_vedadas_2024_Digital_15mb.pdf. Acesso em: 2 abr. 2025.

BRASIL. Decreto-lei nº 4.657, de 04 de setembro de 1942. Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Presidência da República, 1942. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del4657.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992. Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal; e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Presidência da República, 1992. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8429.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 9.504, de 30 de setembro de 1997. Estabelece normas para as eleições. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Presidência da República, 1997. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9504.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429, de 02 de junho de 1992, que dispõe sobre improbidade administrativa. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, Presidência da República, 2021. Disponível em https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2019-2022/2021/Lei/L14230.htm. Acesso em: 17 jul. 2025.

BRASIL. Lei n.º 13.655, de 25 de abril de 2018. Inclui no DecretoLei n.º 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), disposições sobre segurança jurídica e eficiência na criação e na aplicação do direito público. *Diário Oficial da União*, seção 1, Brasília, DF, 26 abr. 2018. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Lei/L13655.htm. Acesso em: 18 jul. 2025.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça (1ª Turma). Agravo Interno no Agravo Interno no Agravo em Recurso Especial 1.479.463/SP. Recorrente: Ministério Público Federal Recorrido: Carlos Eduardo Mendes. Relator: Min. Paulo Sérgio Domingues, 03 de dezembro de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2024. Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/eletronico/documento/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=285679795®istro_numero=201900918160&peticao_numero=202000690452&publicacao_data=20241209. Acesso em: 20 fev. 2025.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal (Plenário). Recurso Extraordinário com Agravo 843.989/PR. Recorrente: Rosmery Terezinha Cordova. Recorrido: Instituto Nacional do Seguro Social. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 18 de agosto de 2022. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2022. Disponível em: <https://redir.stf.jus.br/paginadorpub/paginador.jsp?docTP=TP&docID=764875895>. Acesso em: 6 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Resolução n. 23.735, de 27 de fevereiro de 2024. Dispõe sobre os ilícitos eleitorais. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2024a. Disponível em: <https://www.tse.jus.br/legislacao/compilada/res/2024/resolucao-no-23-735-de-27-de-fevereiro-de-2024>. Acesso em: 1º abr. 2025.

BRASIL. Tribunal Superior Eleitoral. Agravo Regimental no Agravo em Recurso Especial Eleitoral 0000495 78.2016.6.13.0045/MG. Recorrente: Fernando José Castro Cabral. Recorrido: Ministério Público Eleitoral. Relator: Min. Floriano de Azevedo Marques, 16 de agosto de 2024. *Diário da Justiça Eletrônico*, Brasília, DF, 2024b. Disponível em: <https://jurisprudencia.tse.jus.br/#/jurisprudencia/pesquisa?expressaoLivre=conduta%20vedada%20objetiva&tipoDecisao=Ac%25C3%25B3rd%25C3%25A3o%252CResolu%25C3%25A7%25C3%25A3o%252CDecis%25C3%25A3o%2520sem%2520resolu%25C3%25A7%25C3%25A3o¶ms=s>. Acesso em: 6 abr. 2025.

CAMMAROSANO, Márcio; DAL POZZO, Antonio Araldo Ferraz. *Improbidade administrativa*: Novas disposições, novos desafios. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

COSTA, Rafael de Oliveira; BARBOSA, Renato Kim. *Nova Lei de Improbidade Administrativa*: análise da Lei 8.429/92 à luz das alterações empreendidas pela Lei n. 14.230/21. 2. ed. São Paulo: Almedina, 2023.

DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa* reformada. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO; Renato Cesar Guedes (coord.). *Lei de improbidade administrativa* comentada. Curitiba: Juruá, 2022.

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

LUDWIG, Fernanda de Moura. Artigos 1º a 8º: conceito de improbidade, elemento subjetivo, excludentes de tipicidade e sujeitos passivos e ativos. In: GONÇALVES, Benedito; FAVRETO, Fabiana; GRILO; Renato Cesar Guedes (coord.). *Lei de improbidade administrativa* comentada. Curitiba: Juruá, 2022.

OSÓRIO, Fábio Medina. Direito administrativo sancionador. 9. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2023.

PIRES, Luís Manuel Fonseca; MARQUES, Vítor. O reencontro da improbidade administrativa com o propósito da Constituição Federal de 1988. In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de Improbidade Administrativa reformada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Direito Administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos. São Paulo: Thomson Reuters Brasil 2020.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. Genérico ou específico? Afinal, qual o dolo exigível no novo regime de improbidade administrativa? In: DAL POZZO, Augusto Neves; OLIVEIRA, José Roberto Pimenta. *Lei de improbidade administrativa reformada*. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SIMÃO, Calil. Improbidade administrativa: teoria e prática. 5. ed. São Paulo: Mizuno, 2021.

