

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

A atuação dos tribunais de contas na apreciação de contas e seus efeitos na inelegibilidade prevista na alínea 'G' do art. 1º da Lei 64/90: análise sobre a revisão das listas de inelegíveis

The Role of Audit Courts in Reviewing Accounts and Their Effects on Ineligibility as Provided for in Subparagraph 'G' of Article 1 of Supplementary Law 64/90: An Analysis of the Review of the Lists of Ineligible Candidates

Carolline Dourado Barbosa Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade Santa Teresa – FST

Tainá Vasconcelos Gaston – Acadêmica do 10º Período do Curso de Direito da Faculdade Santa Teresa – FST

Paulo Eduardo Queiroz da Costa – Professor e orientador de TCC II

RESUMO

Ao abordar a função dos Tribunais de Contas, é crucial salientar seu caráter híbrido, que os diferencia do Poder Judiciário. Isso se deve ao fato de que, além de fiscalizar as contas públicas, têm também a autoridade de avaliar as contas dos administradores, exercendo um controle interno sobre a gestão pública. Essa combinação de responsabilidades — a fiscalização e o julgamento — permite que os Tribunais de Contas desempenhem um papel fundamental na administração financeira, complementando a tarefa do Judiciário na verificação da legalidade e da moralidade das ações administrativas. No que tange à fiscalização, os Tribunais de Contas são responsáveis por coletar dados, evidências e documentos, sempre visando fundamentar seu julgamento. Entre as situações que podem levar à declaração de inelegibilidade dos gestores, destaca-se o caso de contas públicas rejeitadas devido a irregularidades irreparáveis, sendo estas caracterizadas como atos dolosos de improbidade administrativa. A inelegibilidade surge de uma decisão irrecorrível do Tribunal de Contas, conforme estabelece o artigo 71, II, da Constituição Federal, que se aplica a todos os responsáveis por despesas, sem exceção para os mandatários que atuaram nessa capacidade. Finalmente, a inelegibilidade permanece em vigor até que seja suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, o que assegura a permanência da decisão até uma eventual revisão judicial.

Palavras-chave: Tribunal de contas. Fiscalização. Gestores. Improbidade Administrativa. Ordenadores de despesas. Inelegibilidade.

ABSTRACT

When addressing the role of the Courts of Auditors, it is crucial to highlight their hybrid nature, which distinguishes them from the Judiciary. This is due to the fact that, in addition to auditing public accounts, they also have the authority to assess the accounts of administrators, exercising internal control over public management. This combination of responsibilities — auditing and judgment — allows the Courts of Auditors to play a key role in financial administration, complementing the Judiciary's task of verifying the legality and morality of administrative actions. Regarding auditing, the Courts of Auditors are responsible for gathering data, evidence, and documents, always aiming to substantiate their judgment. Among the situations that can lead to the declaration of ineligibility for managers, the case of rejected public accounts due to irreparable irregularities stands out, with these irregularities being characterized as willful acts of administrative misconduct. Ineligibility arises from an unappealable decision of the Court of Auditors, as established by Article 71, II, of the Federal Constitution, which applies to all those responsible for expenses, with no exceptions for those acting in a mandate capacity. Finally, ineligibility remains in effect until suspended or annulled by the Judiciary, ensuring the persistence of the decision until any eventual judicial review.

Keywords: Court of Accounts, Audit, Public Managers, Administrative Misconduct, Disbursement Authorities, Ineligibility.

1. INTRODUÇÃO

O Tribunal de Contas, na atualidade, exerce um papel crucial na proteção e na supervisão do patrimônio público do país, consolidando-se como uma das instituições fundamentais para assegurar a conformidade legal, a ética e a eficiência na gestão pública. Sua função vai além da mera auditoria contábil; inclui a criação de normas que regulam a utilização de recursos públicos e a aplicação de penalizações para aqueles que fazem uso desses recursos de forma arbitrária ou em desacordo com o interesse coletivo. Nesse contexto, o Tribunal de Contas efetua um controle rigoroso sobre a gestão dos recursos públicos, prevenindo desvios, desperdícios e condutas inadequadas na governança.

No nível federal, o Tribunal de Contas da União (TCU) enfatiza a importância de uma atitude séria e responsável na execução das funções públicas. Essa prioridade se evidencia através da supervisão, análise e avaliação das decisões administrativas realizadas pelos agentes públicos relativas ao uso dos recursos estatais. O objetivo desse acompanhamento minucioso é a proteção das finanças públicas, garantindo que os recursos sejam utilizados de forma ética, transparente e eficiente. A relevância do TCU vai além dos aspectos técnicos e contábeis, pois também se fundamenta na sua função de promover a ética e no seu papel como órgão de controle externo, que possui competências de fiscalização e sanções que reforçam os princípios republicanos na gestão pública.

A legislação do Brasil, ao reconhecer a relevância desse órgão, incorporou sua atuação como um critério objetivo para a definição de inelegibilidades. A Lei Complementar nº 64, promulgada em 18 de maio de 1990, mais conhecida como Lei das Inelegibilidades, no artigo 1º, inciso I, alínea "g", determina que estão inelegíveis para qualquer cargo eletivo aqueles que tiveram suas contas de cargos ou funções públicas rejeitadas devido a irregularidades insuperáveis que caracterizam um ato intencional de improbidade administrativa, desde que a decisão tenha sido definitiva no órgão apropriado, a menos que tenha sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário. Essa norma busca impedir que indivíduos com um histórico de má gestão de recursos públicos possam novamente assumir posições de poder político e administrativo, reafirmando, assim, o compromisso do Estado com a ética e a responsabilidade na administração pública.

Além disso, o equipamento mencionado remete diretamente ao artigo 71, inciso II, da Constituição Federal, ampliando a abrangência da norma a todos os que são responsáveis por despesas, englobando também os mandatários eleitos. Isso reforça a função de supervisão do Tribunal de Contas como um componente fundamental na estrutura democrática do Brasil. Dessa forma, a atuação dos Tribunais de Contas se torna crucial não apenas para a gestão apropriada dos bens públicos, mas também para a preservação da autenticidade do processo democrático.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

O PODER LEGISLATIVO E SUA FUNÇÃO DE CONTROLE E FISCALIZAÇÃO

A teoria da divisão dos poderes foi inicialmente apresentada por Aristóteles, que estabeleceu as primeiras bases teóricas sobre o assunto. Contudo, em sua visão, as três funções do Estado eram desempenhadas por uma única figura, a do soberano. Mais tarde, Montesquieu aprimorou essa concepção, sustentando que as funções do poder deveriam ser distribuídas entre três entidades separadas, a fim de evitar a concentração em uma única pessoa, o que constituiria uma crítica direta ao absolutismo. De acordo com Montesquieu, essa divisão permitiria uma interdependência e um controle recíproco entre os poderes, visando prevenir abusos e assegurar a limitação do poder (LENZA, 2012).

De acordo com o que estipula o artigo da Constituição, afirma-se que “os poderes da União são o Legislativo, o Executivo e o Judiciário, que operam de forma independente e harmônica entre si” (BRASIL, Constituição da República, 1988, art. 2º). A autonomia entre esses Poderes se refere à liberdade de cada um para realizar suas funções e responsabilidades específicas, sem interferência ou influência dos outros, assegurando que não haja conflitos de competências entre eles.

Esse mecanismo de controle mútuo entre os poderes é denominado teoria dos freios e contrapesos. Segundo o ministro do Supremo Tribunal Federal, Alexandre de Moraes, para que as funções do Estado sejam exercidas de forma autônoma, é fundamental a existência de um sistema que possibilite essa supervisão recíproca. Para prevenir a desarmonia e a instabilidade do governo, garantias e prerrogativas constitucionais foram estabelecidas, sendo estas invioláveis e imperativas. Essa necessidade se fundamenta na realidade de que, ao ocorrer um desequilíbrio e o Poder Executivo ganhar uma força desmedida, se cria um ambiente propício ao despotismo e à tirania, levando inevitavelmente à arbitrariedade. O sistema de freios e contrapesos, por disposição clara do artigo 60, §4º, III da constituição federal, não pode ser alvo de emenda constitucional (MORAES, p. 427).

É notável o destaque significativo dado pela doutrina ao conceito de "tripartição de Poderes". Na realidade, o poder não é fracionado, uma vez que é único e indivisível. O que ocorre é a repartição das funções do Estado, executadas por diversos órgãos que recebem suas competências a partir do texto constitucional (LENZA, 2012, p. 483). Assim, todos os atos do Estado emanam de um único Poder, que é uno e indivisível.

Quando mencionamos os conceitos de Poder Legislativo, executivo ou Judiciário, na verdade estamos abordando as funções específicas que cada um desses órgãos desempenha. Entretanto, isso não impede que tais órgãos realizem atividades secundárias além das suas funções primárias. É importante recordar que a teoria da "tripartição dos poderes", proposta por Montesquieu, foi adotada por muitos Estados modernos de uma maneira mais flexível, uma vez que as

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceite: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

circunstâncias sociais e históricas possibilitaram uma maior interação entre os Poderes, suavizando a ideia que defendia a separação estrita e absoluta entre os órgãos do Poder Executivo, Legislativo e Judiciário (LENZA, 2012, p. 483).

Cada Poder desempenha uma função primordial, referida como função típica ou específica, porém isso não implica que não possam realizar outras responsabilidades. De fato, é possível que operem também em funções atípicas ou não convencionais, desde que haja permissão na Constituição.

O Poder Legislativo, que está estabelecido na Constituição entre os artigos 44 e 75, tem como prioridade a criação de leis e a supervisão das finanças públicas, incluindo o dinheiro do governo e os bens públicos. Adicionalmente, ele pode desempenhar funções não convencionais, como organizar sua estrutura interna (um ato de natureza executiva) ou quando o Senado avalia o Presidente da República por infrações ético-jurídicas (uma função de caráter judicial). Por outro lado, o Poder Executivo, descrito nos artigos 76 a 91 da Constituição Federal de 1988, tem como função principal a realização de ações que envolvem a liderança do Estado, a direção do governo e a administração. De maneira extraordinária, o Presidente da República, por exemplo, pode emitir medidas provisórias (com um caráter legislativo) e analisar defesas e recursos administrativos (de natureza jurisdicional) (LENZA, 2012).

No âmbito das ações de fiscalização, estas se concretizam através de uma variedade de ferramentas, como os requerimentos de informações (art. 50, § 2º), as comissões parlamentares de investigação (art. 58, § 3º), a avaliação das contas (art. 49, X; art. 71 e 72; art. 166, § 1º), a supervisão das atividades do Executivo (art. 49, X), e a prestação de contas (arts. 51, II; 84, XXIV).

Na categorização dessas atividades, merecem ser realçadas aquelas relacionadas ao julgamento da ética, que envolvem a avaliação de autoridades por infrações de responsabilidade, conforme estabelecido nos artigos 51, I; 52, I e II; e 86 da Constituição. Por último, há o grupo de atividades constitutivas de segundo grau, que têm a finalidade de alterar formalmente a Constituição, por meio do processo cerimonial detalhado no artigo 60.

No que diz respeito à função de supervisão, que é o principal objetivo deste estudo, Alexandre de Moraes sugere uma segmentação dessa supervisão, categorizando-a em administrativa-política e financeira-orçamentária.

A supervisão político-administrativa possibilita que o Poder Legislativo examine os atos do Poder Executivo, visando avaliar a administração dos assuntos públicos. Esse tipo de supervisão é ilustrado pela criação de comissões parlamentares de inquérito (CPI). Por outro lado, a supervisão financeira-orçamentária diz respeito àquela disposta nos artigos 70 a 75 da Constituição Federal, englobando o controle contábil, financeiro, orçamentário, operacional e patrimonial da União, assim como das entidades da Administração Direta e Indireta, no que tange à legalidade, legitimidade,

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

economicidade, uso das subvenções e perda de receitas, conforme detalhado no art. 70 da Constituição (MORAES, 2014).

De acordo com o artigo 70 da Constituição, a supervisão deve ser exercida pelo Congresso Nacional, por meio do controle externo, assim como pelo sistema de controle interno de cada um dos Poderes, englobando a avaliação de questões financeiras e orçamentárias da administração pública (BRASIL, Constituição da República, 1988, art. 70).

Há, portanto, duas modalidades de supervisão: uma que é externa e outra que é interna, realizada por cada um dos Poderes. O artigo 74 da Constituição Federal aborda o sistema de supervisão interna de fiscalização, que também é chamado de autocontrole, praticado dentro da própria área de cada Poder, motivo pelo qual é reconhecido como interna corporis. Essa forma de supervisão possui uma característica administrativa, sendo realizada sobre os servidores por seus superiores hierárquicos, conforme estabelecido no artigo 74 da Constituição Federal de 1988.

A fiscalização realizada pelo Poder Judiciário sobre sua equipe, a supervisão do Poder Executivo acerca de suas despesas, e a investigação de anomalias funcionais efetuada pelo Poder Legislativo em relação aos seus colaboradores são exemplos dessa supervisão (BULOS, 2015, p. 954).

É relevante enfatizar que os mecanismos de controle interno e externo precisam funcionar de forma coordenada e integrada, de acordo com o que estabelece o artigo 74, IV, da Constituição Federal (BULOS, 2015). O controle externo, por outro lado, é executado pelo Poder Legislativo, com o suporte do Tribunal de Contas, cujas atribuições estão descritas no artigo 71 da Constituição Federal (LENZA, 2012).

Esse controle externo é realizado pelo Congresso Nacional, pelas Assembleias Legislativas dos Estados e do Distrito Federal, além das Câmaras Municipais, com o suporte adequado dos respectivos Tribunais de Contas, como está estabelecido no artigo 71 da Constituição. A essência do controle externo é técnica realizada fora das instituições, tendo como principal finalidade a supervisão. (BULOS, 2015, p. 954).

O parágrafo 1º do artigo 74 enfatiza a colaboração entre os mecanismos de controle interno e externo, estabelecendo que aqueles encarregados do controle interno têm a obrigação de notificar o Tribunal de Contas da União assim que perceber qualquer anormalidade. A não observância desta disposição pode resultar em responsabilidade conjunta (LENZA, 2012).

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceite: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

DA COMPOSIÇÃO E DO FUNCIONAMENTO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A iniciativa de criar um Tribunal de Contas no Brasil foi sugerida pela primeira vez em 23 de junho de 1826, promovida pelos senadores do Império, Felisberto Caldeira Brandt, Visconde de Barbacena, e José Inácio Borges, que apresentaram um projeto de lei com esse propósito. Essa proposta surgiu da necessidade de um organismo autônomo capaz de supervisionar as finanças públicas. Contudo, havia resistência a essa ideia, baseada na convicção de que a gestão das contas públicas deveria permanecer com aqueles que as administravam (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2025).

No entanto, é crucial ressaltar que o Poder Legislativo possui uma essência política, o que tornava evidente a necessidade premente de um órgão técnico, que fosse independente do Poder Executivo, assegurando, assim, a imparcialidade na supervisão da execução orçamentária (Bulos, 2015). Apesar dos esforços realizados, a proposta não foi efetivada, e o Brasil Imperial não viu a criação das Cortes de Contas (Bulos, 2015).

Com a desintegração do Império e as mudanças político-administrativas da República, o Ministro da Fazenda na época, Rui Barbosa, através do Decreto nº 966-A datado de 7 de novembro de 1890, estabeleceu o Tribunal de Contas da União. A Constituição de 1891, a primeira na nova República, consolidou de forma definitiva o Tribunal em seu artigo 89 (Brasil, Constituição da República, 1891).

Embora sua criação estivesse prevista na Constituição, a instalação real do Tribunal só aconteceu em 17 de janeiro de 1893. As constituições que vieram após mantiveram algumas de suas funções, mas foi a Constituição de 1988 que significativamente ampliou suas atribuições (Tribunal de Contas da União, 2015).

De acordo com a Constituição em vigor, o Tribunal de Contas da União atua como um órgão de apoio e é fundamental para a orientação do Poder Legislativo, mesmo não estando diretamente subordinado a ele. Suas funções são principalmente administrativas, com um foco especial na fiscalização, e o Tribunal possui garantias de autonomia e autogoverno (Moraes, 2014).

No tocante ao controle externo, as ações realizadas pelo Tribunal têm uma essência administrativa, uma vez que a escolha do Poder Legislativo em aceitar ou rejeitar os pareceres do Tribunal é discricionária. Em relação a outras atribuições administrativas, não existem decisões definitivas ou resolução de conflitos, o que os diferencia de instituições que exercem funções jurisdicionais (Lenza, 2012).

Os Tribunais de Contas mantêm sua independência, pois não estão sob a autoridade do Poder Legislativo (possuindo autonomia institucional). A característica de autoadministração se relaciona

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

com o fato de que as Cortes de Contas, de modo geral, têm a prerrogativa exclusiva para iniciar o processo legislativo pertinente à sua organização e funcionamento, conforme interpretado nos artigos 73, 75 e 96 da Constituição Federal (LENZA, 2012).

Quanto à estrutura e funcionamento dos Tribunais de Contas, o Tribunal de Contas da União está situado no Distrito Federal e é composto por nove ministros, cujas atividades abrangem todo o território nacional. Esses ministros desfrutam das mesmas garantias, prerrogativas, impedimentos, remunerações e benefícios que os Ministros do Superior Tribunal de Justiça, conforme disposto no § 3º do artigo 73 da Constituição Federal” (MORAES, 2014, p. 450).

Dessa maneira, conforme disposto no artigo 95, incisos I, II e III da Constituição Federal, os integrantes do Tribunal de Contas possuem um mandato vitalício, não podem ser removidos de suas funções e desfrutam da garantia de que seus salários não podem ser diminuídos.

No que tange ao funcionamento do Tribunal de Contas da União, é relevante destacar a contribuição do Ministério Público dentro do Tribunal, que estará presente durante todas as reuniões do Plenário ou das Câmaras (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015). “Entretanto, os procuradores das Cortes de Contas mantêm somente um vínculo administrativo com este, não possuindo qualquer relação com o Ministério Público comum” (LENZA, 2012). O Ministério Público que exerce funções nos Tribunais de Contas tem como foco a defesa dos interesses do erário, diferindo do Ministério Público comum tanto da União como dos Estados.

Caso o Tribunal de Contas identifique irregularidades nos processos de prestação de contas, deve enviar os documentos relevantes ao Ministério Público da União, que é o órgão responsável por promover as ações civis e criminais adequadas, conforme previsto no artigo 16, §3º da Lei 8.443/1992 - que é a legislação orgânica do Tribunal de Contas da União (NOVELINO, 2013).

Além disso, o Tribunal conta com três auditores, selecionados após a aprovação em concurso público, que assumem as responsabilidades dos Ministros quando há afastamentos, impedimentos ou vagas no cargo (NOVELINO, 2013).

O sistema federal em relação à estrutura, formação e atribuições de supervisão deve ser seguido, naquilo que for aplicável, pelos Estados da Federação, pelo Distrito Federal e pelos Municípios, de forma proporcional, respeitando o que estabelece o artigo 75 da Constituição Federal (BULOS, 2015).

De acordo com a norma da simetria constitucional, os demais Tribunais de Contas não possuem permissão para incluir em suas atribuições funções que não estão delineadas na Constituição Federal (CARVALHO FILHO, 2013).

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

O parágrafo único do artigo 75 da Constituição Federal determina que as constituições estaduais devem tratar sobre seus tribunais de contas, os quais serão formados por sete Conselheiros, diferentemente do modelo federal, que conta com nove Ministros.

Assim, a Súmula 653 do STF interpretou o artigo mencionado, estabelecendo que cabe à Assembleia Legislativa a responsabilidade de eleger quatro conselheiros, enquanto o Chefe do Poder Executivo do estado deve nomear três conselheiros, sendo um escolhido entre os auditores e outro entre os membros do Ministério Público especial, além de um terceiro que pode ser selecionado a seu critério (LENZA, 2012).

No que se refere aos Municípios, é fundamental entender de maneira integrada o artigo 31, §4º da Constituição Federal, que veda a criação de tribunais, conselhos ou órgãos de contas em nível municipal. Por outro lado, o artigo 31, §1º, estabelece que a supervisão externa da Câmara Municipal deve ser feita com a colaboração dos Tribunais de Contas estaduais ou municipais, ou ainda dos Conselhos ou Tribunais de Contas municipais, quando estes estiverem em funcionamento.

Com a promulgação da Constituição Federal em 1988, foi vedada a constituição de Tribunais de Contas Municipais; todavia, os que já existiam devem continuar a sua atuação. O Supremo Tribunal Federal também autoriza a instalação de um Tribunal de Contas no âmbito municipal, o qual, embora atue como um suporte local, é considerado um órgão de competência estadual (ADI 687) (LENZA, 2012).

Conforme o artigo 31, §2º da Constituição Federal, o Tribunal de Contas emite anualmente um parecer técnico preliminar sobre as contas apresentadas pelo Prefeito. Existe uma presunção de validade deste parecer, que só pode ser contestado mediante o apoio de dois terços dos membros da Câmara Municipal (LENZA, 2012). Essa regra é diferente daquela que se aplica à fiscalização das contas dos Governadores e do Presidente da República, onde os pareceres são meramente consultivos.

A função de analisar os relatórios anuais submetidos pelo Presidente da República é uma das diversas atribuições do Tribunal de Contas da União, como determinado pela Constituição Federal.

FUNÇÕES INSTITUCIONAIS E COMPETÊNCIAS DOS TRIBUNAIS DE CONTAS NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Conforme descrito, o artigo 70 da Constituição Federal de 1988 estipula que a supervisão contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União, bem como das instituições da Administração Direta e Indireta, será exercida pelo Congresso Nacional através de controle externo, além do sistema de controle interno de cada Poder (BRASIL. Constituição da República, 1988).

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

O legislador constituinte ampliou as atribuições do Tribunal de Contas da União. Influenciado pela legislação anterior, a supervisão estava restrita ao cumprimento da legalidade. Atualmente, o TCU também realiza auditorias em questões operacionais e patrimoniais, abrangendo aspectos de legitimidade e eficiência (NOVELINO, 2013). As principais funções do Tribunal de Contas da União incluem: fiscalização, consultoria, fornecimento de informações, julgamento, aplicação de sanções, correção, normatização e ouvidoria (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

No que tange à atividade de supervisão, é relevante destacar a realização de auditorias e inspeções em órgãos e entidades da Administração Pública, tanto na esfera direta quanto indireta. Essas atividades podem ser realizadas por iniciativa própria, a pedido do Congresso Nacional ou como resposta a denúncias. A fiscalização também se estende a entidades privadas que recebem recursos do Estado. É importante notar que, ao detectar irregularidades, o Tribunal de Contas deve comunicar à autoridade competente. A função de supervisão abarca atos relacionados à contratação de pessoal, concessão de aposentadorias e pensões, além dos processos de licitação, por exemplo (NOVELINO, 2013).

A fiscalização efetuada pelos Tribunais de Contas é orientada por princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, transparência, eficiência, objetivo e boa-fé (BULOS, 2015).

A função consultiva, para muitos, se baseia principalmente na atividade do Tribunal que emite um parecer sobre a aprovação ou desaprovação das contas anuais do Presidente da República. A responsabilidade pela avaliação dessas contas recai sobre o Congresso Nacional (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A função informativa é destacada ao se oferecer dados que o Congresso Nacional, suas Câmaras ou Comissões demandam, relacionados às fiscalizações que o Tribunal realiza e seus resultados correspondentes. Isso inclui também as comunicações encaminhadas ao órgão competente ao detectar qualquer anomalia, assim como o envio do relatório de atividades do Tribunal ao Congresso Nacional, tanto em intervalos trimestrais quanto anuais (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

A função judicial consiste na análise das contas anuais que são apresentadas por gestores e outras pessoas responsáveis por recursos financeiros, bens e valores públicos, englobando também aqueles vinculados à Administração indireta, o que inclui fundações e entidades que são criadas e mantidas pelo Poder Público Federal. Além do mais, contempla indivíduos que provocaram a perda, o desaparecimento ou qualquer outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário público, de acordo com o que estabelece o artigo 71, II da Constituição Federal (BRASIL, Constituição da República, 1988).

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

A função que aplica sanções permite a imposição de penalidades aos que forem responsáveis por gastos irregulares ou por inconsistências nas contas. Essa função pode levar à implementação das seguintes sanções: a) condenação para o pagamento da quantia devida; b) imposição de multas; c) destituição do cargo do dirigente que impede a auditoria; d) declaração de indisponibilidade de bens por um período máximo de um ano; e) declaração de inabilitação para o exercício de funções públicas; f) declaração de inidoneidade para firmar contratos com a administração pública por um prazo de até cinco anos; g) ordem à Advocacia Geral da União para realizar ações relativas ao arresto de bens (NOVELINO, 2013).

É relevante ressaltar que, conforme o §3º do artigo 71 da Constituição Federal, as decisões do Tribunal que resultam na imposição de dívidas ou sanções têm peso de título executivo. No entanto, visto que esses Tribunais não têm a capacidade de pôr em prática suas próprias decisões, a cobrança deverá ser feita somente pela entidade pública que se beneficia da condenação determinada pelo Tribunal (NOVELINO, 2013).

A competência corretiva é definida para duas circunstâncias distintas: a primeira ocorre quando há a constatação de alguma irregularidade e o Tribunal define um prazo para que sejam adotadas as medidas necessárias para garantir o completo cumprimento da legislação. A segunda situação refere-se à suspensão do ato contestado quando as ações estipuladas pelo Tribunal de Contas não forem realizadas. Neste segundo caso, deve haver notificação à Câmara dos Deputados ou ao Senado Federal (NOVELINO, 2013).

A responsabilidade normativa é conferida ao Tribunal através de sua Lei Orgânica (artigo 1º, §1º, Lei 8.443/1992), a qual “autoriza a elaboração de instruções e atos normativos, que devem ser seguidos de maneira obrigatória sob pena de responsabilização do infrator, em relação a assuntos de sua competência e à organização dos processos que devem ser submetidos a ele” (BRASIL. TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2015).

O CONTROLE DAS CONTAS EXERCIDO PELOS TRIBUNAIS DE CONTAS

A análise anual da prestação de contas dos gestores municipais deve ser submetida ao crivo das orientações estabelecidas pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente no julgamento do Recurso Extraordinário (RE) 848.826, referência que se solidificou também no tema 835 de Repercussão Geral, e complementada pelo entendimento firmado no RE 729.744. Por meio do RE 848.826, o STF consolidou a tese de que cabe à Câmara Municipal exercer o julgamento das contas do chefe do Executivo local, considerando o parecer dos Tribunais de Contas como documento

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

técnico de avaliação, cuja prevalência depende de decisão qualificada dos membros do Legislativo municipal:

Ementa: RECURSO EXTRAORDINÁRIO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO MUNICIPAL. PARECER PRÉVIO DO TRIBUNAL DE CONTAS. EFICÁCIA SUJEITA AO CRIVO PARLAMENTAR. COMPETÊNCIA DA CÂMARA MUNICIPAL PARA O JULGAMENTO DAS CONTAS DE GOVERNO E DE GESTÃO. LEI COMPLEMENTAR 64/1990, ALTERADA PELA LEI COMPLEMENTAR 135/2010. INELEGIBILIDADE. DECISÃO IRRECORRÍVEL. ATRIBUIÇÃO DO LEGISLATIVO LOCAL. RECURSO EXTRAORDINÁRIO CONHECIDO E PROVIDO.

I - Compete à Câmara Municipal o julgamento das contas do chefe do Poder Executivo municipal, com o auxílio dos Tribunais de Contas, que emitirão parecer prévio, cuja eficácia impositiva subsiste e somente deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros da casa legislativa (CF, art. 31, § 2º).

II - O Constituinte de 1988 optou por atribuir, indistintamente, o julgamento de todas as contas de responsabilidade dos prefeitos municipais aos vereadores, em respeito à relação de equilíbrio que deve existir entre os Poderes da República (“checks and balances”).

III - A Constituição Federal revela que o órgão competente para lavrar a decisão irrecorrível a que faz referência o art. 1º, I, g, da LC 64/1990, dada pela LC 135/ 2010, é a Câmara Municipal, e não o Tribunal de Contas.

IV - Tese adotada pelo Plenário da Corte: “Para fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar 64, de 18 de maio de 1990, alterado pela Lei Complementar 135, de 4 de junho de 2010, a apreciação das contas de prefeito, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio somente deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores”.

V - Recurso extraordinário conhecido e provido.

Observa-se que o procedimento de controle das contas do chefe do Poder Executivo municipal é revestido de normatividade constitucional clara e específica, tendo como fundamento principal os parágrafos 1º e 2º do artigo 31 da Constituição Federal. Nessa sistemática, apenas os chamados “atos de governo” são submetidos, em caráter prévio, à apreciação técnica do **Tribunal de**

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

Contas, o qual emite um parecer qualificado, fundamentado em critérios de legalidade, legitimidade e economicidade.

Este parecer, contudo, possui natureza opinativa e instrutória, e não decisória, pois o julgamento de mérito das contas cabe exclusivamente à Câmara Municipal, que exerce a função constitucional de última instância quanto à aprovação ou rejeição das contas do prefeito, independentemente de se tratar de contas de gestão ou de governo.

A delimitação dessa competência exclusiva da Câmara Municipal foi reiterada pelo Supremo Tribunal Federal e pelo Tribunal Superior Eleitoral, que ressaltaram não ser a natureza das contas de gestão, envolvendo atos de ordenação direta de despesas, ou de governo, versando sobre o conjunto das políticas públicas implementadas, o fator decisivo para a definição do órgão julgador, mas sim o cargo ocupado por quem presta as contas. Ou seja, sendo o prestador o Prefeito Municipal, a apreciação final será sempre realizada pelo Legislativo local, demonstrando, assim, o princípio da unicidade do regime de contas dos chefes do Executivo no âmbito municipal.

O caráter qualificado do parecer do Tribunal de Contas ganha destaque nesse cenário: sua prevalência só pode ser afastada mediante decisão por quórum de dois terços dos vereadores. Esse requisito de maioria qualificada serve como salvaguarda contra decisões arbitrárias, conferindo estabilidade e proteção ao processo de controle externo. A atuação parlamentar, nesse contexto, representa o julgamento definitivo e com potencial de produzir efeitos políticos relevantes, especialmente no tocante à inelegibilidade daquelas cujas contas de governo são rejeitadas por irregularidades insanáveis, a partir de decisão fundamentada e pública do órgão legislativo.

Por outro lado, a colaboração do Tribunal de Contas reveste-se de inegável importância técnica, pois é a partir de seu exame detalhado dos atos administrativos, desde o cumprimento formal das normas de execução financeira até a avaliação dos resultados efetivamente entregues à sociedade, que se constrói a base informacional para a deliberação dos parlamentares. A emissão do parecer prévio é, portanto, etapa fundamental para assegurar que a decisão da Câmara Municipal seja suficientemente instruída, transparente, e comprometida com os princípios constitucionais da administração pública.

Outro ponto relevante a ser destacado é que o controle exercido pelos Tribunais de Contas não pode ser reduzido a uma análise meramente formal dos atos administrativos. Ao contrário, a doutrina e a jurisprudência convergem no sentido de que compete a essas Cortes realizar um controle de legitimidade, que compreende a análise de todas as circunstâncias e fundamentos que envolvem cada ato de despesa pública. Trata-se de um controle que busca a avaliação do mérito administrativo na sua acepção mais ampla, sem que isso signifique restringir a discricionariedade do gestor, mas sim

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

garantir que as escolhas administrativas estejam devidamente motivadas e amparadas em critérios técnicos, jurídicos e sociais.

Nesse contexto, merece destaque o entendimento exarado pelo Supremo Tribunal Federal no Mandado de Segurança nº 33.340, sob relatoria do Ministro Luiz Fux, que reconheceu a abrangência das atribuições dos Tribunais de Contas no controle de toda a atividade administrativa relacionada à execução da despesa pública e ao cumprimento das previsões orçamentárias. Isso abarca não apenas o respeito aos procedimentos legais e contábeis, mas também a aferição da qualidade dos gastos e da consecução de metas previstas pelas políticas públicas, em setores fundamentais como educação, saúde, assistência social e infraestrutura, entre outros.

Portanto, a atuação dos Tribunais de Contas e das Câmaras Municipais, cada qual em sua esfera própria de competência, configura importante mecanismo de freios e contrapesos no âmbito local, assegurando o aperfeiçoamento constante da gestão pública, a responsabilização efetiva dos agentes e a proteção dos valores republicanos no contexto do federalismo brasileiro.

A INELEGIBILIDADE DA ALÍNEA G, DO ART. 1º, I DA LC 64/90: A “LISTA DOS INELEGÍVEIS DO TCE/TCU”

O instituto da inelegibilidade representa uma limitação temporária à capacidade eleitoral passiva do cidadão, isto é, ao direito de ser eleito para cargo público. Importante destacar que essa restrição não alcança as demais dimensões dos direitos políticos, o cidadão inelegível continua apto a votar e pode participar ativamente de partidos políticos e outras formas de exercício democrático da cidadania. Tal delimitação reforça o caráter seletivo desse impedimento, que visa preservar o interesse coletivo, a moralidade administrativa e a legitimidade do processo eleitoral.

As inelegibilidades podem ser classificadas como absolutas ou relativas, conforme a abrangência do impedimento. A inelegibilidade absoluta tem impacto geral: impede o cidadão de concorrer a qualquer cargo eletivo, sendo imposta por razões graves e tipificadas constitucionalmente, como analfabetismo ou perda dos direitos políticos por condenação judicial. Já a inelegibilidade relativa incide apenas em determinadas situações ou cargos, por exemplo, restrições relacionadas à reeleição, vínculos funcionais, ou impedimentos reflexos por parentesco, aplicando-se de modo específico e transitório, conforme função ou vínculo do candidato no momento da eleição.

Assim, a ausência de competência eleitoral passiva ocasionada pela inelegibilidade expressa a impossibilidade temporária de exercer direitos políticos plenos quanto à candidatura, sem extinguir a cidadania político-eleitoral.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

A consagração desses conceitos legislativos e jurisprudenciais revela o compromisso do ordenamento brasileiro com a proteção da legitimidade do processo eleitoral, sendo a inelegibilidade utilizada de forma estratégica para impedir o abuso de poder econômico, político ou institucional, além de punir condutas de improbidade administrativa. A Lei Complementar nº 64/1990, conhecida como “Lei da Ficha Limpa”, tornou-se um marco ao detalhar as hipóteses de inelegibilidade e seus prazos, buscando garantir eleições íntegras e confiáveis.

No campo das contas públicas, merece destaque a compreensão consolidada pelo Supremo Tribunal Federal, especialmente nos julgamentos dos Recursos Extraordinários 848826 e 729744. Pelo entendimento do STF, é competência exclusiva da Câmara Municipal julgar tanto as contas de governo quanto as contas de gestão dos prefeitos. Assim, apenas a rejeição definitiva das contas pela casa legislativa, com a observância do devido processo legal e dos requisitos da Lei da Ficha Limpa e não somente o parecer técnico dos Tribunais de Contas, poderá resultar na incidência da inelegibilidade prevista no artigo 1º, inciso I, alínea “g”, da LC nº 64/1990. Isso significa que, na hipótese de omissão da Câmara Municipal, o parecer do Tribunal de Contas não gera automaticamente a inelegibilidade, preservando o equilíbrio federativo, o respeito à autonomia legislativa local e os valores democráticos.

Ademais, para que haja inelegibilidade nesta situação, a decisão da Câmara Municipal deve ser irrecurável, evidenciando irregularidade insanável e ato doloso de improbidade administrativa, nos termos da lei. Nesses casos, o cidadão ficará impedido de se candidatar a cargos eletivos nas eleições que ocorrem nos oito anos subsequentes à data da decisão, reforçando o caráter pedagógico e moralizador da sanção político-eleitoral.

O sistema, portanto, garante que apenas decisões baseadas em fundamentos sólidos, após amplo contraditório e análise técnica criteriosa, possam restringir o direito de candidatura, impedindo abusos e protegendo o princípio democrático da soberania popular e da legitimidade do pleito. A atuação coordenada entre Tribunais de Contas, Câmaras Municipais e Justiça Eleitoral é indispensável para assegurar a efetividade deste modelo e o aprimoramento constante das instituições de controle.

CONCLUSÃO

A inelegibilidade da alínea ‘G’ do inciso I do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 não exige condenação por improbidade, mas por rejeição de contas desde que presentes seus requisitos. Na esfera de suas competências constitucionais para fiscalizar contas, os Tribunais de Contas estão permitidos a aplicar, sendo plausível, responsabilização financeira, em razão do do desobedeço à

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

normas específicas que se arrolam com a gestão de bens e valores do Estado (direito financeiro e direito administrativo, especialmente, porém abrangendo outras).

O controle de contas públicas pelos Tribunais de Contas (TCs) configura-se como um dos pilares da fiscalização do uso de recursos públicos em Estados democráticos de direito, contribuindo não apenas para a responsabilização individual dos gestores, mas também para a melhoria global da administração pública brasileira.

A atuação dessas Cortes assume papel multifuncional: envolve ações de análise técnica, julgamento, orientação e indução de boas práticas administrativas, abrangendo todos os Poderes e esferas da Federação. Essa abrangência se justifica, pois, a boa governança exige accountability horizontal efetiva e mecanismos de prevenção, correção e repressão de desvios.

Ao exigir transparência e rigor técnico, os Tribunais de Contas não são apenas órgãos de controle reativos; exercem também função pedagógica, aprimorando o aparato institucional e o ciclo das políticas públicas, uma vez que suas recomendações e alertas frequentemente resultam em ajustes de conduta normativa e administrativa nos órgãos auditados. Na prática, a atuação preventiva dos TCs reduz o risco de desperdício de recursos, amplia a confiança da sociedade nas instituições e fortalece práticas de integridade nas relações entre o Estado, o setor privado e o cidadão.

No que diz respeito à inelegibilidade oriunda do julgamento de contas, destaca-se sua eficácia como mecanismo de defesa ética do sistema representativo nacional. Ao impedir a candidatura de gestores que praticaram atos dolosos de improbidade administrativa com rejeição definitiva de suas contas, a Lei Complementar 64/90 (Lei da Ficha Limpa) reitera o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a probidade, a moralidade e a eficiência no exercício dos cargos públicos.

O alinhamento entre o controle técnico e a decisão política da Câmara Municipal, conforme firmado pelo STF, preserva o equilíbrio de poderes e protege o devido processo legal, ao mesmo tempo que evita decisões arbitrárias e assegura o contraditório aos gestores implicados.

É imprescindível salientar que, para que a inelegibilidade produza os efeitos desejados pelo legislador e pela sociedade, a comunicação entre Tribunais de Contas, Justiça Eleitoral e demais órgãos de controle devem ser célere, transparente e sustentada em procedimentos uniformes. Só assim se garante a efetivação do comando constitucional que busca coibir práticas ilícitas e ampliar o grau de exigência ética para a ocupação de cargos eletivos.

Ademais, a adesão crescente a padrões internacionais de auditoria e governança, o uso inteligente de recursos tecnológicos, e a atualização constante dos parâmetros de julgamento aprimoram a efetividade do sistema de controle brasileiro.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

Por tudo isso, pode-se afirmar que o fortalecimento institucional dos Tribunais de Contas, aliado à harmonia e independência dos poderes, representa diretriz essencial para a construção de uma administração pública cada vez mais eficiente, ética e inclusiva.

A assimilação contínua de experiências e inovações, somada ao rigor do controle externo, viabiliza o aprimoramento do aparato estatal e contribui decisivamente para o desenvolvimento sustentável do país. Dessa forma, o controle das contas públicas deve ser visto não apenas como ferramenta sancionadora, mas, sobretudo, como instrumento de aprimoramento constante do Estado brasileiro, em resposta às demandas e expectativas da sociedade na era da transparência e do combate à corrupção.

REFERÊNCIAS

BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm. Acesso em: 6 set. 2025.

BRASIL. *Lei Complementar nº 101, de 4 de maio de 2000: estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências*. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm. Acesso em: 20 set. 2025.

BRASIL. *Supremo Tribunal Federal*. Disponível em: <http://www.stf.jus.br>. Acesso em: 10 set. 2025.

BULOS, Uadi Lammêgo. *Constituição Federal anotada*. 11. ed. rev. e atual. de acordo com a EC n. 83, de 5-8-2014, e os últimos julgados do STF. São Paulo: Saraiva, 2015.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. *Manual de direito administrativo*. 26. ed. rev., ampl. e atual. até 31-12-2012. São Paulo: Atlas, 2013.

LENZA, Pedro. *Direito constitucional esquematizado*. 16. ed. rev., atual. e ampl. São Paulo: Saraiva, 2012.

MORAES, Alexandre de. *Direito constitucional*. 30. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

NOVELINO, Marcelo. *Manual de direito constitucional*. 8. ed. rev. e atual. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2013.

SILVA, Fernando Matheus da; PECCININ, Luiz Eduardo. *Tribunais de contas, improbidade e inelegibilidade*. Palestra proferida por Rodolfo Viana no V Congresso Brasileiro de Direito Eleitoral. *Revista Brasileira de Direito Eleitoral – RBDE*, Belo Horizonte, ano 9, n. 17, p. 231-251, jul./dez. 2017.



Ano V, v.2 2025 | submissão: 27/10/2025 | aceito: 29/10/2025 | publicação: 31/10/2025

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Breve histórico*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 21 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Competências*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 17 set. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. *Funcionamento*. Disponível em: <http://www.tcu.gov.br>. Acesso em: 11 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Série Ficha Limpa: inelegibilidades criadas pela lei causam afastamentos de candidatos*. Brasília, 12 jun. 2013. Disponível em: <https://conexaoto.com.br/noticia/anexo/62461d3dcc3fafb50a6bc1c2d1058f74>. Acesso em: 8 out. 2025.

TRIBUNAL SUPERIOR ELEITORAL. *Tribunais de contas*. Disponível em: <https://alpiofilho.blogspot.com/2011/04/tribunais-de-contas.html>. Acesso em: 8 out. 2025.