

**Processo:** 969021

**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL

**Procedência:** Prefeitura Municipal de Santa Luzia

**Exercício:** 2014

**Responsável:** Carlos Alberto Parrillo Calixto

**Interessada:** Roseli Ferreira Pimentel

**Procuradores:** Fabrício Souza Duarte, OAB/MG 94096; João Batista de Oliveira Filho, OAB/MG 20180; Keyla Tatiana Rosa Pereira, OAB/MG 127410; Paulo Henrique de Mattos Studart, OAB/MG 99424; Vinícius Marins, OAB/MG 98477

**MPTC:** Maria Cecília Borges

**RELATOR:** CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO

**TRIBUNAL PLENO – 4/11/2020**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. AFETAÇÃO AO TRIBUNAL PLENO. EFEITOS JURÍDICOS PRODUZIDOS PELA MORTE DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO ANTES DA EMISSÃO DO PARECER PRÉVIO EM PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DE GOVERNO. REVOGAÇÃO DE TESE FIXADA EM PARECER DE CONSULTA. PRINCÍPIO DA INTRANSCENDÊNCIA OU DA PESSOALIDADE DA PENA. IMPOSSIBILIDADE DE SUCESSÃO PROCESSUAL. RECONHECIMENTO DA ILIQUIDEZ DAS CONTAS E EXTINÇÃO DO PROCESSO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

1. Sobrevindo o falecimento do Chefe do Executivo responsável pelas contas de governo, deve o Tribunal de Contas reconhecer a iliquidez destas e declarar a extinção do processo de prestação de contas sem resolução do mérito.
2. Em face do princípio da intranscendência ou da pessoalidade da pena e da responsabilidade subjetiva, somente o prefeito pode ser responsabilizado por irregularidades na execução da política municipal, de tal sorte que todas as sanções decorrentes dessa responsabilização se limitem à sua esfera pessoal, não podendo os herdeiros substituir o gestor falecido no polo passivo da prestação de contas, uma vez que, os efeitos do julgamento das contas são incompatíveis com a sucessão processual.

**ACÓRDÃO**

Vistos, relatados e discutidos estes autos, **ACORDAM** os Exmos. Srs. Conselheiros do Tribunal Pleno, por maioria, na conformidade da Ata de Julgamento e das Notas Taquigráficas, diante das razões expendidas no voto do Relator, em:

- I) revogar a tese fixada na Consulta nº 490.442, de modo que, sobrevindo o falecimento do Chefe do Executivo responsável pelas contas de governo, deve esta Corte reconhecer

a sua iliquidez e declarar a extinção do processo de prestação de contas sem resolução do mérito;

**II)** determinar o arquivamento dos autos, promovidas as medidas legais cabíveis à espécie.

Votaram, nos termos acima, o Conselheiro Gilberto Diniz, o Conselheiro Durval Ângelo e o Conselheiro Presidente Mauri Torres. Vencidos o Conselheiro José Alves Viana, o Conselheiro Wanderley Ávila e o Conselheiro Sebastião Helvecio.

Presente à sessão a Procuradora-Geral Elke Andrade Soares de Moura.

Plenário Governador Milton Campos, 4 de novembro de 2020.

**MAURI TORRES**  
Presidente

**CLÁUDIO COUTO TERRÃO**  
Relator

*(assinado digitalmente)*



**NOTAS TAQUIGRÁFICAS  
TRIBUNAL PLENO – 2/9/2020**

CONSELHEIRO CLÁUDIO COUTO TERRÃO:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se de prestação de contas anual do Senhor Carlos Alberto Parrillo Calixto, chefe do Poder Executivo do Município de Santa Luzia, relativa ao exercício financeiro de 2014.

Foi determinada a citação do responsável em 03/03/16, porém, por meio de seu controlador interno, o Município de Santa Luzia apresentou cópia da certidão de óbito do Senhor Carlos Alberto Parrillo Calixto (fls. 30/31).

À vista do falecimento do responsável pelas contas, na sessão da Segunda Câmara do dia 23/07/20, o Colegiado decidiu, por maioria, extinguir o processo sem resolução do mérito, em face do reconhecimento da iliquidez das contas, bem como afetar a matéria ao Tribunal Pleno, para manifestação acerca da manutenção ou revogação da tese firmada na Consulta nº 490.442.

É o relatório, no essencial.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

Consoante relatado, na sessão do dia 23/07/20, a Segunda Câmara decidiu afetar ao Tribunal Pleno a questão atinente aos efeitos jurídicos produzidos pela morte do chefe do Poder Executivo antes da emissão do parecer prévio em processo de prestação de contas de governo.

Assim o fez porque, na Consulta nº 490.442, esta Corte fixou entendimento no sentido de que, falecido o gestor após a emissão do parecer prévio, subsiste o dever constitucional de o Poder Legislativo promover o respectivo julgamento, *in verbis*:

(...) nos termos do artigo 180 da Constituição Estadual é atribuição da Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, mesmo em caso de falecimento do Chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve atender à disposição constitucional mencionada, ou seja, julgar as contas do Prefeito.

Saliente-se, no entanto, que deve ser preservado o direito de defesa do responsável pelas contas do Município, nos termos do artigo 5º, LV, da Constituição Federal, e em caso de seu falecimento, sem que tenha apresentado suas alegações acerca dos fatos constantes do processo de prestação de contas, é necessário que se dê vista do mesmo a seus sucessores.

Nesse sentido, e tendo como suporte os argumentos que fundamentaram a tese então firmada, chegaríamos à conclusão de que a morte do gestor não retiraria o dever constitucional deste Tribunal de emitir um juízo de mérito, por meio de parecer prévio, observado o devido processo legal a ser garantido aos sucessores.

A questão relativa aos efeitos jurídicos do falecimento do gestor no decorrer do processo de prestação de contas foi objeto de discussão na Prestação de Contas nº 685.606, referente à gestão do Senhor Inácio Carlos Moura Murta, prefeito municipal de Coronel Murta no exercício de 2003, de minha relatoria.

Naquela ocasião, apresentei considerações sobre a necessidade de ponderação entre o interesse público no julgamento das contas de governo e o princípio da ampla de defesa e do contraditório do responsável. No entanto, após sucessivas considerações, manteve-se o

entendimento desta Corte consignado na Consulta nº 490.442, pelo qual o falecimento do gestor não obstará o julgamento de suas contas, devendo-se conferir aos sucessores o direito de exercer a ampla defesa.

Dentre os elementos de convicção inseridos no referido debate, colhe-se o relevo conferido ao interesse público pela divulgação das contas. Nesse sentido, convém transcrever trecho do voto do saudoso conselheiro Eduardo Carone Costa, o qual fora acolhido pela maioria do colegiado à época, a saber:

Além disso, no sopesamento entre a necessidade de divulgação das contas, a possível dificuldade de se coletarem elementos defensivos e o prejuízo que possivelmente adviria de um eventual julgamento desfavorável a alguém já falecido, há que prevalecer a máxima relativa à indisponibilidade do interesse público.

Passados mais de seis anos desde o referido enfrentamento da temática, entendo pertinente trazer a questão novamente à baila, mormente pelo atual entendimento desta Corte de Contas quanto à proeminência do devido processo legal material, direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório, em face do interesse público que se pretende atingir<sup>1</sup>.

Aludida oposição fora recorrentemente enfrentada nos processos em que se apurava a ocorrência de dano ao erário, nos quais decorridos longos anos desde o acontecimento dos fatos não havia citação do responsável nos autos. O interesse público, consistente na imprescritibilidade das ações que visem ao ressarcimento de dano ao erário, permitiria a citação do suposto responsável. No entanto, considerando-se os direitos individuais fundamentais da ampla defesa, do contraditório e da razoável duração do processo, chegou-se à conclusão de que optar pelo prosseguimento desses feitos prejudicaria o devido processo legal substancial.

De fato, o critério adotado por este Tribunal, nesses casos, é o mais acertado e encontra-se em consonância com a cognição do Supremo Tribunal Federal que, no conflito de normas constitucionais, privilegia o papel de destaque dos direitos fundamentais. Merecem registro, a título de exemplo, a precedência do mínimo existencial diante de outros interesses<sup>2</sup>, a vedação do uso abusivo de algemas<sup>3</sup> e o fornecimento gratuito de medicamentos fora das hipóteses previstas na normatização própria<sup>4</sup>.

Destarte, adotar como critério de ponderação a supremacia das normas que diretamente promovem os direitos fundamentais, dentre os quais se inclui a ampla defesa, é medida que se ampara na Constituição da República, que fez clara opção material pela centralidade da dignidade da pessoa humana e, por consequência, dos direitos fundamentais. Nesse sentido:

É justamente para efeitos da indispensável hierarquização que se faz presente no processo hermenêutico que a dignidade da pessoa (ombreado em importância talvez apenas com a vida – e mesmo esta há de ser vivida com dignidade) tem sido reiteradamente considerada como princípio (e valor) de maior hierarquia da nossa e de todas as ordens jurídicas que a reconheceram.<sup>5</sup>

<sup>1</sup> Representação nº 898.331, Rel. Conselheiro José Alves Viana; Processo Administrativo nº 706.680, Rel. Conselheiro Wanderley Ávila; Tomada de Contas Especial nº 794.316, Rel. Conselheiro Mauri Torres; Representação nº 751.891, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz; Processo Administrativo nº 713.809, Rel. Conselheiro Sebastião Helvecio; Tomada de Contas Especial nº 719.933, Rel. Conselheiro Durval Ângelo.

<sup>2</sup> STF, DJ 18 dez. 2009, ADC 12/DF, Rel. Min. Carlos Britto; STF, DJ 24 out. 2008, RE 579.951/RN, Rel. Min. Ricardo Lewandowski. V., tb., Súmula Vinculante nº 13.

<sup>3</sup> STF, Súmula Vinculante nº 11.

<sup>4</sup> STF, DJE 30 abr. 2010, STA 424/SC, Rel. Min. Gilmar Mendes.

<sup>5</sup> LEITE, George Salomão. Dos princípios constitucionais. Considerações em torno das normas principiológicas da Constituição. São Paulo: Forense, 2003. Págs.: 225 e 226.

Desse modo, não se ignora a existência do interesse público no julgamento das contas pelo Legislativo, com auxílio do Tribunal de Contas pela emissão de parecer prévio técnico-jurídico, mas tão somente se propõe a ponderação entre esse interesse e o direito fundamental à ampla defesa e ao contraditório do responsável.

Nesse sentido, ressalta-se que o chamamento dos sucessores aos autos, em suposta obediência ao princípio da ampla defesa e do contraditório, deve ser igualmente reconsiderado. Isso porque o dever de prestar as contas é um direito de titularidade personalíssima, indelegável.

Com efeito, o dever de prestar as contas de governo possui duas feições distintas: uma de natureza formal e outra material. Em sua feição formal, consiste essa obrigação no ato de apresentação das contas após o encerramento do exercício, observado o prazo legal.

Em regra, essa atribuição compete ao próprio chefe do Executivo responsável pelo exercício sobre o qual as contas serão prestadas, no exercício subsequente. Havendo sucessão no cargo, todavia, a obrigação de encaminhar as respectivas contas, o aspecto formal desse dever, transfere-se ao sucessor político, a quem competirá enviá-las, sob pena de multa pessoal, em caso de descumprimento, e, em situações extremas, até mesmo de intervenção estadual no município, nos termos do art. 35, II, da Constituição da República.

Por outro lado, na acepção material, ainda que haja sucessão, a obrigação de prestar as contas é sempre de responsabilidade do gestor que conduziu o governo em determinado exercício, e não daquele que o sucedeu ou de qualquer outra pessoa. E isso por uma razão muito simples: cabe ao chefe do Poder Executivo a escolha da política pública que irá implantar e a gestão de toda administração municipal na consecução desses fins.

Em outras palavras, em face do princípio da intranscendência ou da pessoalidade da pena e da responsabilidade subjetiva, somente o prefeito pode ser responsabilizado por irregularidades na execução da política municipal, de tal sorte que todas as sanções decorrentes dessa responsabilização se limitem à sua esfera pessoal.

Dessa forma, é fácil compreender que do dever material de prestar contas deriva um direito de titularidade personalíssima, indelegável, especialmente em face dos ônus dele decorrentes, que é o direito à ampla defesa e ao efetivo contraditório, garantidos pelo devido processo legal material. Ou seja, a prestação de contas em sua tônica material é “obrigação personalíssima (*intuito personae*), que só o devedor pode efetivar, não se podendo admitir que tal prestação seja executada através de interposta pessoa (procurador, preposto, substituto etc.)”<sup>6</sup>.

Nesse contexto, conclui-se que os efeitos jurídicos advindos do exercício da função de controle somente podem afetar o responsável pelo dever material de prestar contas. Como, por exemplo, a declaração de inelegibilidade, nos termos da alínea “g” do art. 1º da Lei Complementar nº 64/90 – que pode decorrer da rejeição das contas de governo e somente poderá recair sobre a pessoa do chefe do Executivo.

Logo, em razão do seu caráter personalíssimo, os herdeiros não podem substituir o gestor falecido no polo passivo da prestação de contas, uma vez que, por serem intransferíveis, os efeitos do julgamento das contas são incompatíveis com a sucessão processual. Em outras palavras, ser-lhes-ia franqueada, tão-somente, a possibilidade de exercer formalmente a defesa, pois restaria prejudicada a apresentação de justificativa para as decisões políticas adotadas no exercício da chefia do Poder Executivo.

---

<sup>6</sup> FURTADO, J. R. Caldas. Elementos de Direito Financeiro. Editora Fórum. Belo Horizonte: 2010. p. 420.

Noutro giro, o acolhimento do princípio da transparência como supedâneo ao julgamento das contas de governo, mesmo após o falecimento do gestor, deve ser ponderado. *A priori*, pelos mesmos motivos arrazoados quanto ao sopesamento entre o interesse público no julgamento das contas e outro interesse também público, embora representado por sua faceta de direito fundamental individual à ampla defesa e ao contraditório.

Vale considerar, ainda, que a gestão dos recursos públicos deve submissão ao princípio da transparência durante todas as suas fases, não se limitando ao processo de prestação de contas. Nesse sentido, inclusive, são assegurados à sociedade instrumentos legítimos de acompanhamento da gestão.

Ademais, o avanço tecnológico verificado nos últimos anos permitiu o desenvolvimento de instrumentos, como os aplicativos, que democratizaram o acesso aos dados públicos. A título de exemplo mencionam-se os portais dados abertos, ‘Fiscalizando com o TCE’, CAPMG e TCEDUCA, bem como os aplicativos Na Ponta do Lápis e Lupa de Minas.

Por fim, ressalta-se que os aspectos orçamentários, patrimoniais, financeiros e operacionais dos registros contábeis do município não se afetam pelo julgamento das contas do gestor, pois conforme abordado, dado o caráter personalíssimo do dever de prestar contas, os seus reflexos restringem-se à esfera pessoal do responsável.

Nessa linha de princípios, na análise das contas do *de cuius*, cabe ao Poder Legislativo, em princípio, limitar-se aos aspectos jurídicos de natureza evidentemente processual para determinar o arquivamento do processo sem julgamento de mérito; ou seja, sem adentrar na análise político-jurídica das contas. E vale ressaltar que, se assim não proceder, mais uma vez estará sendo maculado o devido processo legal material, ao menos sob a dimensão do interesse individual dos sucessores do *de cuius*, que não terão meios suficientes à defesa de sua memória. É que a análise de mérito, especialmente se concluir pela rejeição das contas, não produzirá efeitos jurídicos úteis, ante a impossibilidade de aplicação de sanção em face do princípio da personalidade da pena que limita a sua expiação à esfera do responsável, mas poderá macular a memória do falecido e, nesse sentido, atingir direitos de seus sucessores.

A propósito, cabe ressaltar que em circunstâncias semelhantes, o Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>7</sup>, ao apreciar a prestação de contas anual do Município de Conceição da Barra, do exercício financeiro de 2015, durante o qual falecera o prefeito, extinguiu o processo, sem julgamento de mérito, por entender ausentes os pressupostos de desenvolvimento válido do processo, aplicando subsidiariamente o disposto na Resolução daquele Tribunal relativamente à iliquidez das contas.

Dessa forma, tendo em vista o art. 210-A do Regimento Interno e considerando os argumentos delineados acima, trago à apreciação do Tribunal Pleno a revogação da tese fixada na Consulta nº 490.442, segundo a qual, mesmo em caso de falecimento do Chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve julgar as suas contas de governo.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela revogação da tese fixada na Consulta nº 490.442, de modo que, sobrevindo o falecimento do Chefe do Executivo responsável pelas contas de governo, deve esta Corte reconhecer a sua iliquidez e emitir parecer prévio pela extinção do processo de prestação de contas sem resolução do mérito.

Promovidas as medidas legais cabíveis à espécie, arquivem-se os autos.

<sup>7</sup> Processo TC nº 4898/2016-1 (Apenso: 4452/2015-1, 4458/2015-8) Rel. Conselheiro Sergio Borges.

CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

De acordo.

CONSELHEIRO GILBERTO DINIZ:

Também estou de acordo.

CONSELHEIRO DURVAL ÂNGELO:

Senhor Presidente, também concordo com a mesma tese, mas gostaria de ressaltar o meu entendimento de, no caso do falecimento do gestor ocorrer após o encaminhamento do parecer prévio à Câmara Municipal, não caberá a este Tribunal interferir na condução do processo de julgamento das contas, no âmbito do Poder Legislativo. Em outras palavras, ocorrendo o falecimento do gestor após o encaminhamento do parecer prévio ao Poder Legislativo Municipal, caberá exclusivamente àquele Poder, dentro da independência e autonomia a ele reconhecidas pela Constituição, decidir se julgará ou não o mérito das contas. Então, a decisão é da Câmara.

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

Senhor Presidente, eu peço vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

VISTA CONCEDIDA AO CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

### **RETORNO DE VISTA**

### **NOTAS TAQUIGRÁFICAS TRIBUNAL PLENO – 4/11/2020**

CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA:

#### **I – RELATÓRIO**

Versam os presentes autos sobre Prestação de Contas do Município de Santa Luzia, relativamente ao exercício financeiro de 2014, à época em que o Sr. Carlos Alberto Parrillo Calixto ocupava o cargo de Prefeito Municipal.

Em 03/03/16, foi determinada a citação do mencionado gestor. Todavia, veio a ser noticiado nos autos posteriormente, através da juntada da respectiva Certidão de Óbito às fls. 30/31, o falecimento do Sr. Carlos Alberto Parrillo Calixto.

Tendo em conta o falecimento do chefe do Poder Executivo do Município de Santa Luzia em 2014, ou seja, o gestor responsável pela prestação de contas do período ora em análise, no dia 23/07/2020, o colegiado da Segunda Câmara decidiu, por maioria, por extinguir o processo, sem resolução de mérito.

Na ocasião, manifestei discordância, da seguinte forma:

Peço vênia ao ilustre Relator para divergir entendendo que a tese fixada na Consulta nº 490.442 deve prevalecer no sentido de que, falecido o gestor, subsiste o dever constitucional do Poder Legislativo de promover o julgamento das contas, preservando-se o direito de defesa a seus sucessores.

Entendo não ser possível ao Tribunal esquivar-se do exame das contas do Poder Executivo isso porque o titular do controle externo, neste caso específico, é o Poder Legislativo a quem compete promover o julgamento das contas tendo como suporte o Parecer Prévio emitido pelo Tribunal, conforme preconiza o art. 71 da Constituição da República/88.

Portanto, não acolho a preliminar processual apresentada pelo Conselheiro.

É como voto.

Entretanto, o voto vencedor foi o elaborado pelo Relator, o Excelentíssimo Conselheiro Cláudio Couto Terrão, *in verbis*:

[...] voto pela extinção do processo, sem resolução de mérito, em face do reconhecimento da iliquidez das contas, em termos análogos ao disposto no art. 176, II, do Regimento Interno.

Na hipótese de esse colegiado entender que a solução ora apresentada é a mais adequada ao caso concreto, a matéria deve ser afetada ao Tribunal Pleno, a fim de que ele se manifeste quanto à manutenção ou revogação do entendimento firmado na Consulta nº 490.442. [...]

Então, na sessão do dia 02/09/2020, o Conselheiro Cláudio Terrão submeteu a matéria ao Tribunal Pleno.

Naquela assentada, acompanharam o relator os Conselheiros José Alves Viana, Gilberto Diniz e Durval Ângelo. Ato contínuo, pedi vista dos autos para melhor refletir sobre a decisão neles posta.

Peço a inclusão do feito em pauta para julgamento.

É o relatório.

## II – FUNDAMENTAÇÃO

Peço vênia ao Relator para divergir quanto ao entendimento acerca da emissão de parecer prévio, por este Tribunal, em processo de prestação de contas de governo na ocorrência de falecimento do gestor, *in casu*, o chefe do Poder Executivo Municipal.

A fim de se fazer uma análise adequada do tema, é imperioso lembrar a razão de ser da prestação de contas e suas diferentes dimensões. Após, faz-se necessário reafirmar a importância do papel do Tribunal de Contas no auxílio do controle externo e seu dever constitucional de emissão do parecer prévio. Por fim, é essencial realizar a ponderação dos princípios intrínsecos ao exame de contas, quais sejam, a ampla defesa e o contraditório, bem como o interesse público.

Inicialmente, oportuno se faz a exposição das dimensões do processo de contas e, conseqüentemente, a verificação de seus principais destinatários. A primeira vertente corresponde ao julgamento da gestão realizada pelo administrador responsável; a segunda diz respeito à punibilidade do gestor faltoso; e a terceira é concernente à reparação do eventual

dano causado ao erário. Ressalta-se que a tridimensionalidade do processo de contas é um conceito explorado pelo ilustre Ministro-substituto do Tribunal de Contas da União Augusto Sherman Cavalcanti em seu artigo *O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido*.<sup>8</sup>

A dimensão de natureza sancionatória, isto é, a segunda, possui caráter personalíssimo, logo, não ultrapassa a figura do administrador. Desta forma, vindo o gestor a falecer, a averiguação nesta esfera será extinta, por força do princípio da intransmissibilidade da pena (art. 5º, inciso XLV, da CF/88).

No tocante ao prejuízo causado ao erário, se constado nexos de causalidade com os atos praticados pelo gestor, o dever de reparação persiste mesmo após a morte. A herança deixada pelo *de cuius* suportará o ônus apurado em julgamento, não podendo ser transmitida a obrigação aos sucessores. Esclarece-se que nas contas para emissão de parecer prévio, por ser a análise formal, não se vislumbra a possibilidade de se perquirir a ocorrência de dano ao erário.

A caracterização dessas duas dimensões deixa nítido que o destinatário, em ambas, é o próprio gestor – aquele que está tendo suas contas apuradas –, o qual será responsável por reparar e/ou suportar as sanções, caso constatadas irregularidades na prestação de contas.

De modo distinto, a primeira vertente, de natureza política, visa dar satisfação à sociedade do manejo dos recursos públicos financeiros. Assim, admite-se os Tribunais de Contas como fortes aliados da população, uma vez que possuem a *expertise* necessária para realizar a análise correta dos dados e documentos e traduzir para a parte mais interessada e afetada – a coletividade, detentora dos recursos – suas conclusões. Nas palavras do autor:

[...]o julgamento de contas, antes de ser interesse exclusivo do gestor responsável, concerne a toda a sociedade, pois que a ela está constitucionalmente assegurado o direito de conhecer como foram utilizados os recursos que lhe pertencem. E mais, é o Tribunal de Contas da União, no cumprimento de sua missão institucional, que concretiza esse direito da sociedade, no que atina aos recursos públicos federais.

Desse raciocínio resulta que o principal destinatário do processo de contas é antes a coletividade do que o gestor. **O gestor é destinatário secundário, tão apenas.** (grifo nosso)<sup>9</sup>

Dito isso, conclui-se que a função primordial do parecer prévio não é atingir o gestor ou macular a “memória do falecido” e sim informar ao povo o que se apurou no processo de prestação de contas. Sherman elege acertadamente, a meu ver, a primeira dimensão como a mais importante. E é esta a que mais interessa a presente discussão.

Insta salientar que não é apenas o gestor que está sob análise no processo, mas também, o município, sendo o administrador apenas o agente público e político incumbido de exercer a sua gerência. É em razão disso que a emissão do parecer prévio é tão importante, haja vista que é responsável por verificar se o ente estatal em questão está sendo bem administrado, assim como fornecer instruções fundamentais para os gestores futuros acerca das falhas detectadas.

Explicitada a importância da análise da prestação de contas, tem-se que a emissão de parecer prévio por esta Corte está além de uma mera formalidade atribuída a este órgão de auxílio ao controle externo, é um dever constitucional, disposto no art. 71, inciso I, da Carta Magna. Além disso, de acordo com o art. 31, §2º, do mesmo diploma legal, o cumprimento de tal ação está intimamente ligado ao desempenho regular da atuação do Poder Legislativo, sendo certo

<sup>8</sup> CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido. Revista do Tribunal de Contas da União, Brasília, v.30, n. 81, p. 17-27, jul./set. 1999.

<sup>9</sup> CAVALCANTI, Augusto Sherman. O processo de contas no TCU: o caso de gestor falecido, 1999, p. 18.

que a não emissão priva o parlamento de efetuar um de seus deveres primordiais, a fiscalização do Poder Executivo. Em outras palavras, é imprescindível a elaboração do parecer prévio para que haja a efetiva fiscalização da Câmara no tocante às contas do Prefeito e os recursos geridos naquele exercício. Em caso de descumprimento, estaria o Tribunal de Contas influido de maneira temerária na separação dos três poderes e suas atribuições típicas.

O cerne da discussão destes autos já fora levado ao plenário no passado, quando do julgamento da Prestação de Contas Municipal nº 685.606, em sessão de 28/12/2012 da Primeira Câmara. Assim como no processo em análise, buscava-se a emissão de parecer prévio para extinção da prestação de contas sem resolução de mérito. Da mesma forma, a matéria foi afetada ao Tribunal Pleno.

Naquela ocasião, elogiei o voto proferido pelo eminente relator quanto à fundamentação, acompanhando-o no sentido que a matéria por refletir entendimento oposto ao consagrado em consulta deveria ser apreciada pelo Tribunal Pleno.

Diferentemente de mim, a saudosa Conselheira Adriene Andrade, imediatamente refutou a tese inovadora nas seguintes palavras, *verbis*:

Peço vênia ao Relator para discordar. Penso que essa questão extrapola a questão do devido processo legal material, a questão da sanção personalíssima.

Entendo que a Consulta respondida por esta Corte de Contas diz que deve ser concedida vista aos sucessores. Acho que há várias nuances: a questão do princípio da transparência, o direito de a sociedade conhecer a gestão daquele gestor que a própria sociedade escolheu; a questão da aferição dos índices constitucionais; a questão da Constituição da República; da Lei de Responsabilidade Fiscal; do dever e obrigação de julgamento das contas por parte do Legislativo, com o subsídio do Tribunal de Contas.

Se formos analisar sob o direito material, creio que o princípio da transparência fala mais alto, neste caso. Acho também que, além disso, os sucessores do de cujus têm o direito à vista, pela própria memória do falecido.

Então, ousou discordar de V. Exa, mas fico vencida, neste caso.

Aprovada a afetação ao Tribunal Pleno, a Prestação de Contas Municipal, nº 685.606, fora apreciada na sessão de 12/09/2012, quando o Conselheiro Relator apresentou ao órgão máximo do Tribunal sua tese. Contudo, o julgamento não se concluiu naquela sessão, tendo sido objeto de vista pelo Conselheiro José Alves Viana.

Em 07/11/2012, o Conselheiro vistor, José Alves Viana, em longo e bem fundamentado voto-vista, assinalou:

[...] perfilho entendimento de que a análise do mérito das contas de governo do gestor falecido possui **toda** a utilidade, haja vista transcender os limites de uma ótica personalíssima – do gestor e sua responsabilização – para adentrar na esfera de uma disciplina transindividual, que abrange tanto a perspectiva da Administração Pública de ter uma baliza para suas ações futuras, como para os cidadãos que necessitam de seu conteúdo para o exercício do imprescindível controle social. É de se lembrar quanto a esse ponto, a prerrogativa funcional que envolve a prestação das contas anuais ou de governo. O gestor não as presta simplesmente porque é qualquer gestor, não como João, José ou Maria, mais sim pelo fato de ocupar o cargo de chefe do Poder Executivo.

Com essas considerações, entendo que um pensar (ou agir) *a contrario sensu* seria tutelar um perigoso rompimento com esses básicos preceitos que sustentam e edificam, em um processo contínuo e permanente, as ínsitas noções de República e Democracia.

[..]

Nessa linha de raciocínio, e com isso já me encaminhando para a conclusão, o que se propõe, portanto, de forma técnica, é uma abstrativização, entendida como objetivação do processo de prestação de contas – a guisa do controle concentrado de constitucionalidade, guardadas as restritíssimas proporções – que importa a exclusão do gestor falecido da relação processual, de modo que o foco do parecer prévio sai do cunho da pessoa do gestor e ganha ares de um instrumento de governança. Este é o ponto central que, a meu juízo, deve ser considerado.

Após o excelente voto-vista mencionado, o saudoso Conselheiro Eduardo Carone Costa trouxe sua contribuição, digna de nota pela sua longa e respeitável trajetória na seara do controle externo, na sessão de 12/12/2012. O preclaro colega, naquela oportunidade, expôs seu pensamento da seguinte forma:

[...] entendo não ser possível ao Tribunal de Contas esquivar-se do exame das contas do Chefe do Poder Executivo, uma vez que o titular do controle externo é o Poder Legislativo, a quem compete promover o julgamento das contas, tendo como suporte o parecer prévio emitido pelo Tribunal, conforme preconiza o art. 71 da CR/88, bem como os arts. 73, II e 74 da CEMG/89.

[...]

Como bem salientado pela douta Procuradora do Ministério Público junto ao Tribunal, Dra. Cristina Andrade Melo, no parecer ministerial juntado aos autos de nº 679.204, há “interesse público no exame das contas prestadas pelo Chefe do Poder Executivo falecido no curso do processo, pois constitui valoroso meio de informação à coletividade sobre a aplicação de recursos públicos.”

Relativamente à responsabilização do gestor, tem-se que o evento morte é fator extintivo da punibilidade, tendo em vista que o caráter pessoal da culpabilidade impede que ultrapasse a figura do gestor. De fato as sanções decorrentes dessa responsabilização limitam-se à esfera pessoal, contudo, persiste o interesse coletivo na averiguação das contas de governo.

Cito ainda, trecho da manifestação em sessão do ilustre Conselheiro Sebastião Helvécio, pela sua sapiência e dedicação à Administração Pública, *verbis*:

A questão em apreço refere-se à análise acerca da competência constitucional de emissão de parecer prévio. Como é sabido, o parecer emitido pelo Tribunal de Contas sobre as contas anuais de governo de prefeito municipal visa subsidiar o julgamento da competência da Câmara Municipal. Assim sendo, apura-se que a atribuição da Corte de Contas é indeclinável, porquanto o mandamento constitucional lhe impõe exclusividade. A aprovação ou rejeição das contas do prefeito, a teor do que dispõe o art. 31, § 2º, da Carta Cidadã, far-se-á, necessariamente, com a participação do Tribunal de Contas do Estado.

[...]

Nesse passo, considera-se que a análise das contas públicas pelos tribunais de contas e o posterior julgamento pelo Poder Legislativo são de natureza compulsória em qualquer caso, mesmo em face do falecimento do chefe do Poder Executivo, notadamente em face do princípio da indisponibilidade da coisa pública.

[...]

Na mesma linha, a lição do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas da União, Lucas Rocha Furtado: A morte do gestor não é, por si só, obstáculo ao julgamento das contas nem a causa de extinção do processo. É mister que, mesmo após o falecimento do titular, sejam as contas julgadas para que se dê satisfação à coletividade de como foram aplicados os recursos, que em última instância, lhe pertencem.<sup>10</sup>

[...]

<sup>10</sup> TC-279.083/90-4. Recurso de Reconsideração em face do Acórdão n. 504/94 — 1a Câmara. Ministro Relator Guilherme Palmeira. Ata 03 de 08/02/2000. Secretaria-Geral das sessões da Primeira Câmara do Tribunal de Contas da União. Aprovada em 15/02/00. Publicada em 16/02/00

O gestor público não titulariza o interesse público, caracterizando-se apenas como instrumento de ação do Estado. A prestação de contas é imposição feita ao Poder Executivo (art. 82 da Lei n. 4.320/64), como órgão responsável pela atividade financeira estatal. Trata-se de relação de imputação, consoante a conhecida teoria do órgão.

No caso, mantém-se o interesse público inarredável relativo à prestação de contas, que deverá ensejar o exame técnico do Tribunal de Contas, bem como o subsequente julgamento pelo Poder Legislativo, afinal, o principal destinatário do procedimento é o cidadão, detentor do direito de conhecer as atividades contábeis, financeiras, orçamentárias, patrimoniais e operacionais desenvolvidas pelo governo, mediante expressa determinação da Carta Cidadã.

Depois desses elucidativos e substanciais votos, a tese que se sagrou vencedora foi a que o falecimento do gestor não impede a análise meritória do parecer prévio.

Nesse sentido, acredito que não seja competência deste Tribunal decidir pela não apreciação. Isso é tarefa do Poder Legislativo, cabendo a esta Corte de Contas, conforme disposição constitucional, o fornecimento da avaliação técnica, formal. A obrigatoriedade da emissão deve ser cumprida, haja vista que a peça elaborada possui apenas caráter auxiliar, não ensejando submissão ou vínculo com o julgamento a ser realizado pela Câmara.

Feitas tais considerações, tem-se evidente que minha compreensão está em consonância com a tese firmada por esta Corte de Contas em 02/09/98, por meio da Consulta nº 490.992, *in verbis*:

[...] nos termos do artigo 180 da Constituição Estadual é atribuição da Câmara Municipal julgar as contas do Prefeito, mediante parecer prévio do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Assim, mesmo em caso de falecimento do Chefe do Executivo Municipal, a Câmara deve atender à disposição constitucional mencionada, ou seja, julgar as contas do Prefeito.

Saliente-se, no entanto, que deve ser preservado o direito de defesa do responsável pelas contas do Município nos termos do artigo 5º, LV, da Constituição Federal, e em caso de seu falecimento, sem que tenha apresentado suas alegações acerca dos fatos constantes do processo de prestação de contas, é necessário que se dê vista do mesmo a seus sucessores.

É inegável que a morte do gestor traz novos contornos para o processo. Todavia, ela por si só, não gera óbice suficiente a inviabilizar a aferição das contas, conforme entendimento expresso na mencionada consulta.

Um dos entraves recorrentemente alegado no caso de falecimento do administrador é o prejuízo ao direito da ampla defesa. Concordo que não é certo desmerecer a imprescindibilidade dos princípios fundamentais da ampla defesa, contraditório e devido processo legal, todavia, estes podem ser observados mesmo quando da morte do gestor. Seus herdeiros, bem como o sucessor ao cargo, serão intimados durante o processo para se manifestarem, o que garante o respeito aos parâmetros constitucionais. Notório que a defesa apresentada por eles, por vezes, poderá não ser idêntica a que o próprio gestor exibiria, mas isso não configura desrespeito aos princípios e qualquer dano ao *de cuius*, tendo em vista que a vertente sancionatória nem chegará a ser averiguada dado o falecimento.

Mais uma vez, faz-se necessário a lição acerca do contraditório e ampla defesa quando há o falecimento do gestor, nas contas para parecer prévio, trazida pelo Conselheiro Sebastião Helvécio em seu voto supra referido, *verbis*:

Alega-se que a inexistência do devido processo legal, ensejando afronta à ampla defesa e ao contraditório, impediria a análise de mérito das contas. Não obstante, embora esteja pacificada a possibilidade de manifestação do governante junto aos tribunais de contas, quando da emissão do parecer prévio, trata-se de entendimento jurisprudencial,

alcançando aplicação restrita em face da inexistência de efeitos jurídicos, conforme a abalizada doutrina de Jorge Ulisses Jacoby Fernandes.

O acatamento do princípio da ampla defesa e do contraditório tem aplicação restrita em relação ao parecer, posto que, como regra, desse ato não decorrem efeitos jurídicos. Quem deve garantir a ampla defesa e o contraditório é, pois, quem tem o dever de julgar”.<sup>11</sup>

Na essência, o parecer prévio não possui, tecnicamente, natureza processual, mas, sim, de procedimento de controle, no qual o Tribunal de Contas emite sua opinião técnica sobre as contas prestadas pelo Poder Executivo. Por isso, o contraditório não lhe é substancial, tendo sido assimilado aos procedimentos de emissão de parecer prévio por meio de construção doutrinária e jurisprudencial.

Por outro lado, o mesmo não se verifica quando o Tribunal de Contas se exime de cumprir o seu dever de emitir parecer prévio, pois, neste caso, há concreta ofensa ao princípio do interesse público, não havendo possibilidade de obediência parcial. Válido salientar, algo óbvio, mas que merece atenção: tal princípio é caracterizado por sua indisponibilidade. Portanto, não cabe a este órgão proceder a sua mitigação.

Nessa esteira, no embate ampla defesa versus interesse público, tem-se que o primeiro encontra formas de se fazer presente no processo, seja pelas informações repassadas pelo gestor posterior ou substituto ou pelos sucessores do falecido; o mesmo não acontece em relação ao segundo, o qual somente pode ser cumprido ou totalmente desrespeitado.

Por essa razão, a maioria dos Tribunais de Contas do país pendem a balança para o princípio republicano, leia-se nesse momento, interesse público, em detrimento de suposta inobservância à ampla defesa. Entendem, assim como esta Corte, que a opinião contida na manifestação técnico-formal emitida é de extrema relevância para o Poder Legislativo – uma vez que impacta diretamente no desempenho de sua função –, bem como para a sociedade como um todo. E por essa razão optam por priorizar o princípio supracitado.

O Tribunal de Contas da Paraíba<sup>12</sup> e o Tribunal de Contas de Pernambuco<sup>13</sup> deixam tal primazia em evidência em seus julgados. Ambos explicitam que, na ocorrência de falecimento do gestor municipal (ou estadual), a citação do espólio para a apresentação de defesa atende satisfatoriamente ao devido processo legal. Ou seja, não se verifica, nesses casos, ofensa ou inobservância aos princípios da ampla defesa e do contraditório.

A inexistência de prejuízo é tão nítida para as Cortes de Contas gaúcha<sup>14</sup> e roraimense<sup>15</sup> que, ao citarem o cônjuge sobrevivente, nem tecem comentários a respeito dos princípios constitucionais envolvidos, pois compreendem que a mencionada notificação é o único ato

<sup>11</sup> FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Tribunal de Contas do Brasil: jurisdição e competência. Belo Horizonte: Fórum, 2003, p. 308.

<sup>12</sup> TCE-PB. Prestação de Contas. Processo TC nº 03156/09, TRIBUNAL DO PLENO, Data de Julgamento: 18/04/2012, Rel. Conselheiro Fábio Túlio Filgueiras Nogueira.

<sup>13</sup> TCE-PE. Prestação de Contas - Governo. Processo nº 18100222-0, SEGUNDA CÂMARA, Data de Julgamento: 12/03/2020, Rel. Conselheiro Carlos Porto.

TCE-PE. Prestação de Contas - Governo. Processo nº 15100188-1, TRIBUNAL DO PLENO, Data de Julgamento: 27/07/2016, Rel. Conselheira Teresa Duere.

<sup>14</sup> TCE-RS. Contas de Governo. Processo nº 04221-02.00/17-6, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Julgamento: 16/04/2019, Rel. Conselheiro Alexandre Postal.

TCE-RS. Processo de Contas. Processo nº 509-02.00/11-0, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Julgamento: 22/10/2013, Rel. Conselheiro Iradir Pietrosli.

TCE-RS. Processo de Contas. Processo nº 1835-02.00/09-5, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Julgamento: 29/03/2011, Rel. Conselheiro Marco Peixoto.

<sup>15</sup> TCE-RR. Prestação de Contas. Processo nº 0133/98, TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 14/02/2001, Rel. Conselheiro Henrique Manoel Fernandes Machado.

possível na situação e é medida suficiente para dar continuidade a uma análise meramente formal.

Vale também mencionar os julgados do Tribunal de Contas do Mato Grosso do Sul<sup>16</sup> e do Tribunal de Contas do Paraná<sup>17</sup>, pois, apesar das situações neles retratadas serem um pouco distintas do presente caso e da jurisprudência mencionada até o momento, preferem, de modo idêntico, dar prosseguimento ao processo com intuito de emitirem opinião ao final. A não apresentação de documentação pertinente e necessária, bem como o óbito do gestor no decorrer do processo não configuram causas, no entendimento das Cortes especificadas acima, para dispensarem a emissão de parecer prévio e, conseqüentemente, julgarem o feito extinto sem resolução de mérito.

Após a realização da breve enumeração de alguns dos Tribunais que coadunam com o entendimento explicitado nesse voto, não há dúvidas que o posicionamento contrário é minoria no cenário das Cortes de Contas brasileiras. Desse modo, o cumprimento do dever constitucional no exercício do controle externo efetuado pelos Tribunais de Contas necessita ser assegurado de modo que não conceda lugar para opções como o arquivamento do feito, extinguindo-o sem resolução de mérito, ou até mesmo para a emissão de parecer com abstenção de opinião.

Por fim, quanto a jurisprudência do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo<sup>18</sup> trazida à tona pelo nobre Relator, evidencia-se que não se trata de entendimento unânime naquela Corte. A leitura do inteiro teor do acórdão revela que há conselheiros que coadunam com o pensamento expresso nos casos paradigmas desta Corte mineira, quais sejam, a Consulta nº 490.442 (Tribunal do Pleno, sessão do dia 02/09/1998) e a Prestação de Contas Municipal da nº 685606 (Segunda Câmara, sessão do dia 08/08/2013).

Parece-me oportuno pontuar nesse momento que diversos Tribunais de Contas nacionais utilizam o posicionamento firmado nesta Corte de Contas para fundamentar seus pareceres e votos. Temos aqui um dos entendimentos mais consolidados e, em razão disso, nos tornamos referência no assunto. Diga-se de passagem, que desde 1998, ou seja, há mais de 20 (vinte) anos ele está sendo construído e fortalecido.<sup>19</sup> Assim sendo, não visualizo motivos suficientes para nos furtar de algo tão consistente, coerente e respeitável, revelando-se, portanto, descabida e desnecessária tal alteração de posicionamento.

Em suma, resta demonstrada, conforme previsão expressa na lei suprema deste país, a indispensabilidade da emissão do parecer prévio por esta Corte em processo de prestação de contas anuais municipais. Outrossim, verificou-se que, mesmo na ocorrência de falecimento

<sup>16</sup> TCE-MS. Balanço Geral. Processo TC/5148/2013, TRIBUNAL PLENO, Data de Julgamento: 10/06/2020, Rel. Conselheiro Ronaldo Chadid.

<sup>17</sup> TCE-PR. Prestação de Contas Municipal. Processo nº 228308/05, PRIMEIRA CÂMERA, Data de Julgamento: 17/12/2013, Rel. Auditor Ivens Zschoerper Linhares.

<sup>18</sup> TCE-ES. Prestação de Contas Anual do Prefeito. Processo TC nº 4898/2016-1 (Aposos: 4452/2015-1, 4458/2015-8), PLENÁRIO, Data de Julgamento: 22/05/2018, Rel. Conselheiro Sérgio Manoel Nader Borges.

<sup>19</sup> TCE-MG. Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 958483, SEGUNDA CÂMARA, Data de Julgamento: 25/10/2018, Rel. Conselheiro Gilberto Diniz.

TCE-MG. Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 988085, SEGUNDA CÂMARA, Data de Julgamento: 14/12/2017, Rel. Conselheiro Substituto Licurgo Mourão.

TCE-MG. Prestação de Contas do Executivo Municipal nº 987082, PRIMEIRA CÂMARA, Data de Julgamento: 09/05/2017, Rel. Conselheiro Sebastião Helvecio.

TCE-MG. Pedido de Reexame nº 887493 (referente à Prestação de Contas Municipal nº 696673), SEGUNDA CÂMARA, Data de Julgamento: 14/08/2014, Rel. Conselheiro Mauri Torres.

TCE-MG. Prestação de Contas Municipal nº 685418, SEGUNDA CÂMARA, Data de Julgamento: 23/05/2013, Rel. Auditor Licurgo Mourão.

do gestor, independentemente do momento em que se encontra o processo, a emissão deve persistir, tendo em vista que privar da análise meritória toda a coletividade, que teve seus recursos geridos pelo *de cuius*, em prol do direito de defesa do falecido importaria em prejuízo ainda maior.

É como voto.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, abrindo a divergência, voto pela manutenção da tese fixada na Consulta nº 490.442, prevalecendo, assim, o entendimento de que o Tribunal de Contas deve emitir parecer prévio, mesmo ocorrendo o falecimento do gestor responsável pela prestação de contas em análise.

Assim, proponho o retorno dos autos ao Relator de origem para emissão de parecer prévio, levando em consideração os apontamentos realizados pelo órgão técnico, bem como pelo *Parquet*.

É como voto.

#### CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO:

Senhor Presidente, aprioristicamente, eu quero saudar o voto do eminente Conselheiro Wanderley Ávila, em que faz não apenas uma digressão histórica, trazendo desde 1998 o caminho desse entendimento a partir da Consulta nº 490442, mas, mais do que isso, colaciona todo o andar da história deste tema em várias cortes brasileiras e faz, também, menção ao princípio republicano. Eu vou concordar inteiramente com o voto vista apresentado pelo eminente Conselheiro Wanderley Ávila, e ainda acrescento, muito minimamente, muito modestamente, também, o princípio federativo, porque é fundamental, neste momento, respeitarmos a Federação Brasileira – e, aliás, das 24 federações do mundo, é a única trina, com as suas três esferas: a União, os estados e os municípios – e é absolutamente fundamental que o parecer da prestação de contas, ao ser julgado pela Câmara Municipal, o seja acompanhado do parecer do Tribunal de Contas da unidade jurisdicional a que pertence.

Portanto concordo integralmente com o voto vista apresentado pelo Conselheiro Wanderley Ávila.

#### CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Senhor Presidente, pela ordem.

#### CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Com a palavra, pela ordem, o Conselheiro José Alves Viana.

#### CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA:

Eu vou rever o meu voto e vou acompanhar o voto vista.

CONSELHEIRO PRESIDENTE MAURI TORRES:

Perfeitamente.

Mais algum Conselheiro deseja rever o voto?

Com a posição do Conselheiro José Alves Viana, nós temos um empate.

Vou votar para desempatar.

Acompanho o voto do Relator.

**APROVADO O VOTO DO RELATOR, VENCIDOS O CONSELHEIRO JOSÉ ALVES VIANA, O CONSELHEIRO WANDERLEY ÁVILA E O CONSELHEIRO SEBASTIÃO HELVECIO.**

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA-GERAL ELKE ANDRADE SOARES DE MOURA.)

ahw/kl/fg

