

A Imprescindibilidade do Parecer Prévio no Processo de Prestação de Contas mesmo em Caso de Falecimento do Chefe do Poder Executivo

Diogo Ribeiro Ferreira

Mestre em Direito pela Universidade Federal de Minas Gerais (UFMG).
Técnico de Controle Externo do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Graduado em Direito pela UFMG.
Especialista em Direito Público, com ênfase em Direito Constitucional, pela Universidade Cândido Mendes/Instituto Praetorium.
Professor de Direito.

Núbia de Bastos Morais Garcia

Acadêmica da Faculdade de Direito Milton Campos.
Estagiária de Direito do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais.

Resumo: Por força de uma interpretação sistemática da Constituição da República, da Lei de Responsabilidade Fiscal e da Lei de Normas Gerais de Direito Financeiro, as contas públicas deverão ser inexoravelmente prestadas e deverão receber parecer prévio, sob pena de prejuízo ao princípio republicano e à transparência na gestão pública.

Abstract: Pursuant to a systematic interpretation of the Constitution of the Republic, the Fiscal Responsibility Law and the Law of the General Standards of Financial Law, the public accounts should be provided inexorably and receive accountability, under threat of injury to the republican principle and transparency in the management public.

Palavras-chave: Imprescindibilidade; Parecer prévio; Prestação de contas públicas; Falecimento; Chefe do executivo municipal.

1. O Regime Jurídico Administrativo e o Parecer Prévio sobre Contas Públicas

Verifica-se, de início, que o regime jurídico administrativo possui dois princípios centrais. Segundo Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 64 e 68-69), primeiramente há a supremacia do interesse público sobre o particular, a conferir diversas prerrogativas à

atuação da Administração Pública¹ no desempenho de seu mister constitucional. Em segundo lugar existe a indisponibilidade do interesse público, que traz limitações à atuação administrativa, sendo que a violação deste conduz à caracterização de ilícitos administrativos. Senão, vejamos a doutrina de Celso Antônio Bandeira de Mello (2004, p. 64 e 68-69) sobre a indisponibilidade do interesse público:

A indisponibilidade dos interesses públicos significa que, sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público, não se encontram à livre disposição de quem quer que seja, por inapropriáveis. O próprio órgão administrativo que os representa não tem disponibilidade sobre eles, no sentido de que lhe incumbe apenas curá-los, o que é também um dever – na estrita conformidade do que predispuer a *intentio legis*. [...] Encarta-se no princípio da legalidade o princípio da finalidade. Não se compreende uma lei, não se entende uma norma, sem entender qual o seu objetivo. Onde, também não se aplica uma lei corretamente se o ato de aplicação carecer de sintonia com o escopo por ela visado. Implementar uma regra de Direito não é homenagear exteriormente sua dicção, mas dar satisfação a seus propósitos. Logo, só cumpre a legalidade quando se atende ao *fin legal* [...]. O fim legal é, sem dúvida, um limite ao poder discricionário. Portanto, se a ação administrativa desatende a essa finalidade, deve-se concluir que extralimitou de sua *zona livre*, violando uma prescrição jurídica expressa ou im-

¹ Segundo José dos Santos Carvalho Filho (*Manual de Direito Administrativo*. 19ª ed., revista, ampliada e atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris. p. 9), a “administração pública” pode ser conceituada em dois sentidos, o objetivo e o subjetivo. O primeiro caracteriza a função administrativa, materializando-se pelos verbos administrar, gerir, zelar, enfim, praticar uma ação dinâmica de supervisão. Já o segundo tem o significado de conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas com a incumbência de executar as atividades administrativas.

pública, o que a transpõe, por definição, para a *zona vinculada*.

Nesse diapasão, por força do disposto no art. 70, parágrafo único, da Constituição da República, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária. E, conjugando-se este dispositivo legal com o princípio da indisponibilidade do interesse público, verifica-se que a atividade administrativa deverá sempre observar os limites pertinentes à sua atuação, sob pena de incorrer em vícios de enorme gravidade.

Nesse escopo, acredita-se que a principal regra jurídica relacionada ao tema sob comentário, qual seja, falecimento do governante e rito do parecer prévio sobre contas públicas seja o art. 71 da Constituição da República Federativa do Brasil, de 1988. Vejamos o referido dispositivo legal:

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, **mediante parecer prévio** que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; [...] (negrito nosso)

Em obediência ao princípio da simetria consubstanciado no art. 75 da Constituição da República, a CE/MG (Constituição Estadual mineira de 1989) determinou, em seu art. 76, que o Tribunal de Contas emita parecer prévio em relação às contas prestadas anualmente pelo Chefe do Poder Executivo.

2. A Titularidade das Contas Públicas e a Emissão de Parecer Prévio

Para o escopo deste trabalho é necessário diferenciar os atos de governo dos atos de gestão. Nesse sentido, existem os atos de gestão *lato sensu*, que se subdividem em atos de gestão *stricto sensu* e atos de governo. Assim, a expressão “atos de gestão” em sua acepção *lata* (ampla), conforme se depreende da linguagem informal e mesmo da linguagem jurídica menos precisa, engloba tanto os atos de gestão quanto os atos de governo.

Porém, numa visão especificamente técnico-jurídica, há que se diferenciar os atos de gestão dos atos de governo. Nesse diapasão, enquanto os atos de governo referem-se à condução política global e a determinação de diretrizes gerais para a atuação da Administração Pública, sendo da competência dos agentes políticos, os atos de gestão *stricto sensu* se referem à adoção das medidas para a consecução e materialização dos atos de governo, devendo ser adotados por todos os agentes públicos subordinados ao agente político detentor das rédeas da Administração Pública.

Pelo que foi exposto acerca de tais vocábulos, dentro do panorama em que se insere este trabalho o gestor é, numa acepção ampla (*lata*), tanto quem dá as diretrizes de governo quanto quem os executa. A seu turno, governante seria o agente político que traria as rédeas para a atuação da Administração Pública, enquanto que o gestor, numa acepção estrita, seria o responsável pelo cumprimento das diretrizes fixadas pelo governante.

Veja-se, nesse rumo, a lição de Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2001, p. 54), que traz, *mutatis mutandis*, a mesma distinção acima apresentada, porém denominando os atos de governo por função política e os atos de gestão por função administrativa (negrito no original):

Há ainda, outra distinção que alguns autores costumam fazer, a partir da ideia de que administrar compreende planejar e executar:

a) em sentido amplo, a Administração Pública, **subjettivamente** considerada, compreende tanto

os órgãos **governamentais**, supremos, constitucionais (Governo), aos quais incumbe traçar os planos de ação, dirigir, comandar, como também os **órgãos administrativos**, subordinados, dependentes (Administração Pública, em sentido estrito), aos quais incumbe executar os planos governamentais; ainda em sentido amplo, porém **objetivamente** considerada, a Administração Pública compreende a **função política**, que traça as diretrizes governamentais e a **função administrativa**, que as executa.

b) em sentido estrito, a Administração Pública compreende, sob o aspecto subjetivo, apenas os órgãos administrativos e, sob o aspecto objetivo, apenas a função administrativa, excluídos, no primeiro caso, os órgãos governamentais e, no segundo, a função política.

Partindo-se do fato de que o parecer prévio dos Tribunais de Contas refere-se à análise dos atos de governo (já que os atos de gestão são submetidos não a parecer prévio mas sim a julgamento, nos termos do art. 71, II, da Constituição da República² e art. 76, II, da Constituição do Estado de Minas Gerais³ e art. 228, § 2º, do Regi-

² Constituição da República Federativa do Brasil de 1988, art. 71: O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público; [...]

³ *Constituição do Estado de Minas Gerais de 1989, art. 76*: O controle externo, a cargo da Assembleia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas, ao qual compete: I – apreciar as contas prestadas anualmente pelo Governador do Estado e sobre elas emitir parecer prévio, em sessenta dias, contados de seu recebimento; II – julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bem ou valor públicos, de órgão de qualquer dos Poderes ou de entidade da administração indireta, facultado valer-se de certificado de

mento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais⁴), indaga-se qual seria a consequência, no rito de julgamento do parecer prévio, advinda da morte do Chefe do Poder Executivo cujas contas estão sob análise dos Tribunais de Contas.

De fato, sobre o problema apresentado é possível, logo de início, a verificação de duas tendências ou vertentes. Ambas partem, em essência, da avaliação da titularidade do dever de prestação contas, já que caso se considere que as contas a serem julgadas sejam exclusivamente do gestor, então seu falecimento implicará em perda de objeto do julgamento, o que, como corolário, irá culminar na desnecessidade de lançamento de parecer prévio (caso ele ainda não tenha sido apresentado). Primeiramente poderia ser alegado, o que se reflete a título de concessão dialética e ponderação hermenêutica, que os atos de governo não seriam passíveis de verificação após a morte do gestor, pela falta de utilidade da análise do escopo impresso pelo gestor falecido às diretrizes da Administração. Esse é o entendimento do ilustríssimo Conselheiro do Tribunal de Contas do Maranhão José Ribamar Caldas Furtado (2009, p. 364-389). Contudo, acredita-se que esse não seja o mais adequado entendimento a ser perfilhado, pelas razões que se há de expor.

Com efeito, se a titularidade das contas for atribuída não ao gestor mas sim à administração pública ou, concomitantemente, à administração pública e ao gestor, ou seja, caso se entenda tratar-se

auditoria passado por profissional ou entidade habilitados na forma da lei e de notória idoneidade técnica; [...]

⁴ *Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais* (Resolução n. 12/2008), **art. 228**: As contas do Governador e dos Prefeitos serão apresentadas ao Tribunal, para fins de parecer prévio, na forma e nos prazos estabelecidos na Constituição do Estado, na Lei Complementar nº 102/2008, neste Regimento Interno e demais atos normativos do Tribunal. **§ 1º** Na apreciação das contas a que se refere este artigo serão considerados os resultados dos procedimentos de fiscalização realizados, bem como os de outros processos que possam repercutir em sua análise. **§ 2º** A emissão do parecer prévio não exclui a competência do Tribunal para o julgamento das contas dos administradores e demais responsáveis, bem como daqueles que derem causa à perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao Erário, nos termos do artigo 71, inciso II, da Constituição da República de 1988 e do artigo 76, incisos II e III, da Constituição do Estado de 1989.

de **contas públicas**, então o gestor seria um mero responsável direto pelo envio das mesmas, pelo que o seu falecimento não implicará, de nenhum modo, em arquivamento dos autos. Ao contrário, o julgamento deverá prosseguir e o parecer prévio deverá ser inexoravelmente emitido.

Grande lição se extrai, nesse sentido, do disposto na Lei 4.320/64, que determina que o Poder Executivo (não o agente político governante) prestará contas. Não é demais relembrar, nesse sentido, que foi a própria Lei 4.320/64 que materializou, no âmbito infralegal, os ditames constitucionais que concernem às normas gerais de Direito Financeiro: “*Art. 82. O **Poder Executivo**, anualmente, prestará contas ao Poder Legislativo, no prazo estabelecido nas Constituições ou nas Leis Orgânicas dos Municípios. § 1º As contas do **Poder Executivo** serão submetidas ao Poder Legislativo, com Parecer prévio do Tribunal de Contas ou órgão equivalente.*” (**negrito nosso**)

Pelo disposto na referida lei, não faz diferença se o Chefe do Poder Executivo que vem a apresentar as contas é o mesmo agente político que atuou anteriormente na condução do governo, já que ambos estarão agindo como dirigentes do Poder Executivo. Observa-se, nesse sentido, que a segunda teoria identifica a solução da questão através da indisponibilidade do interesse público (princípio identificado por Celso Antônio Bandeira de Mello como um dos dois principais pilares [pedras de toque] da administração pública, ao lado da supremacia do interesse público sobre o interesse privado).

Como consequência, permite-se concluir que, para a segunda corrente exposta, a emissão de parecer prévio em relação às contas do Poder Executivo deve dar-se independentemente da fase processual em que se encontrar o processo, ainda que antes da citação do Chefe do Executivo, já que nesse caso haverá a substituição do órgão titular da chefia do Poder Executivo, mediante sucessão nessa chefia. É que, para essa vertente, o interesse público na publicidade dos atos de gestão é indeclinável.

Porém, cabe ainda uma ressalva pontual, que se faz também a título de concessão dialética. Com efeito, se a primeira corrente for temperada pela indisponibilidade do interesse público e pela supremacia do interesse público sobre o interesse privado, também ela se

inclinará pelo prosseguimento do rito de emissão de parecer prévio acerca das contas públicas, já que o fato de as contas pertencerem ao governante não implicaria perda de titularidade, pela sociedade, de seu interesse na explicitação da situação da gestão pública, como um desdobramento da questão concernente à moralidade, à publicidade e à eficiência aplicáveis ao caso. Em outras palavras, o fato de as contas serem do governante não implicaria em perda de titularidade, por parte da sociedade, de algo, diferente, de que ela é titular, qual seja, a moralidade, publicidade e eficiência, nos termos do art. 37, *caput*, da Constituição da República, na redação conferida pela Emenda Constitucional n. 19/1998.

Caso haja opção entre as duas correntes acima expostas, o desenvolvimento do tema só poderá levar, no nosso sentir, à conclusão de que a atuação do Chefe do Poder Executivo é instrumental, visto que ele apenas desempenha sua função para a Administração Pública, de modo que ele não é o “dono” das contas, apenas um depositário das mesmas que está investido do múnus de devolver à sociedade uma prestação de contas ou, em outras palavras, uma satisfação acerca da destinação dos bens de que esta é titular, como corolário do que disposto no próprio art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República, que traduz o princípio republicano, *verbis*:

Todo o poder emana do **povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos desta Constituição. (negrito nosso)

Não fosse isso bastante, assim ficou consignado na Constituição do Estado de Minas Gerais, promulgada no Palácio da Inconfidência em 21 de setembro de 1989:

Art. 1º – [...] § 1º – Todo o poder do Estado emana do **povo**, que o exerce por meio de representantes eleitos ou diretamente, nos termos da Constituição da República e desta Constituição. [...] Art. 73 - A **sociedade** tem direito a governo honesto, obediente à lei e eficaz. (negritos nosso)

É por isso que acreditamos que os objetivos colimados pelo art. 3º da Constituição da República, quais sejam, de construir uma sociedade livre, justa e solidária, garantir o desenvolvimento nacional, erradicar a pobreza e a marginalização e reduzir as desigualdades sociais e regionais, promover o bem de todos, sem preconceitos de origem, raça, sexo, cor, idade e quaisquer outras formas de discriminação, como em geral todos os problemas que assolam a humanidade, seja na esfera pública ou até das nossas próprias vidas particulares, só podem ser resolvidos se houver ponto de partida em um prévio conhecimento do problema, já que é impossível agir para melhorar algo sem que se conheça a situação, e isso, em relação às contas públicas, só vem à tona com a apresentação das contas.

Dessa maneira, a Lei de Responsabilidade Fiscal (Lei Complementar n. 101/2000, com as alterações da Lei Complementar n. 131/2009) consagrou, em seu bojo, em capítulo específico sobre a transparência, o controle e a fiscalização, o princípio da transparência, *litteris*:

Art. 48. São instrumentos de transparência da gestão fiscal, aos quais será dada ampla divulgação, inclusive em meios eletrônicos de acesso público: os planos, orçamentos e leis de diretrizes orçamentárias; **as prestações de contas e o respectivo parecer prévio**; o Relatório Resumido da Execução Orçamentária e o Relatório de Gestão Fiscal; e as versões simplificadas desses documentos. Parágrafo único. A transparência será assegurada também mediante: (Redação dada pela Lei Complementar nº 131/2009). I – incentivo à participação popular e realização de audiências públicas, durante os processos de elaboração e discussão dos planos, lei de diretrizes orçamentárias e orçamentos; (Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009). II – liberação ao pleno conhecimento e acompanhamento da sociedade, em tempo real, de informações pormenorizadas sobre a execução orçamentária e financeira, em meios eletrônicos de acesso público.

blico; (Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009). III – adoção de sistema integrado de administração financeira e controle, que atenda a padrão mínimo de qualidade estabelecido pelo Poder Executivo da União e ao disposto no art. 48-A. (Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009).

Art. 48-A. Para os fins a que se refere o inciso II do parágrafo único do art. 48, **os entes da Federação disponibilizarão a qualquer pessoa física ou jurídica o acesso a informações referentes a:**(Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009). I – quanto à despesa: todos os atos praticados pelas unidades gestoras no decorrer da execução da despesa, no momento de sua realização, com a disponibilização mínima dos dados referentes ao número do correspondente processo, ao bem fornecido ou ao serviço prestado, à pessoa física ou jurídica beneficiária do pagamento e, quando for o caso, ao procedimento licitatório realizado; (Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009). II – quanto à receita: o lançamento e o recebimento de toda a receita das unidades gestoras, inclusive referente a recursos extraordinários. (Incluído pela Lei Complementar nº 131/2009).

Art. 49. **As contas apresentadas pelo Chefe do Poder Executivo** ficarão disponíveis, durante todo o exercício, no respectivo Poder Legislativo e no órgão técnico responsável pela sua elaboração, para consulta e apreciação pelos cidadãos e instituições da sociedade. Parágrafo único. A prestação de contas da União conterá demonstrativos do Tesouro Nacional e das agências financeiras oficiais de fomento, incluído o Banco Nacional de Desenvolvimento Econômico e Social, especificando os empréstimos e financiamentos concedidos com recursos oriundos dos orçamentos fiscal e da seguridade social e, no caso das agências financeiras, avaliação circuns-

tanciada do impacto fiscal de suas atividades no exercício. (negrito nosso)

Nesse sentido já foi proferido pelo Tribunal de Contas de Pernambuco o acórdão TC 2050/01, mediante julgamento unânime, do qual se extraem os trechos abaixo:

EMENTA: Recurso acolhido por ter sido interposto em tempo hábil. No mérito, desprovido. **VISTOS**, relatados e discutidos os autos do Processo T.C. nº 0004290-0, referente ao RECURSO INTERPOSTO PELA SR^a MARIA DO CARMO GOMES, CÔNJUGE SUPÉRSTITE, E OUTROS SUCESSORES DO **FALECIDO EX-PREFEITO** ADEMÁRIO GOMES DA SILVA, DO MUNICÍPIO DE TEREZINHA, AO **PARECER PRÉVIO**, DESTE TRIBUNAL, QUE RECOMENDOU À CÂMARA DO CITADO MUNICÍPIO A REJEIÇÃO DAS CONTAS DO **PREFEITO**, REFERENTES AO EXERCÍCIO FINANCEIRO DE 1994, E À DECISÃO T.C. Nº 1.690/00, DESTA CORTE DE CONTAS, **ACORDAM**, à unanimidade, os Conselheiros do Tribunal de Contas do Estado, nos termos do voto do Relator, que integra a presente decisão [...] EMITIU a Segunda Câmara do Tribunal de Contas do Estado, à unanimidade, em sessão ordinária realizada no dia 17 de julho de 1997: **PARECER PRÉVIO** recomendando à CÂMARA MUNICIPAL DE PASSIRA a rejeição das contas do **PREFEITO**, relativas ao exercício de 1992, de acordo com o disposto nos artigos 31, §§ 1º e 2º, da Constituição do Brasil, e 86, § 1º, da Constituição de Pernambuco, e [...] (negrito nosso)

De igual maneira registra-se a existência de decisão do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, em decisão que assim consignou:

RELATÓRIO. Examina-se o Processo de Contas do Senhor **JOÃO DOMINGOS RODRIGUES DA SILVA (Prefeito - falecido)** e da Senhora SANDRA TEREZINHA SEBBEN (Vice-Prefeita), responsáveis pela gestão do Poder Executivo Municipal de ALMIRANTE TAMANDARÉ DO SUL, no exercício financeiro de 2007. [...] **DECISÃO. Decisão nº 1C-1.066/2008.** a) pela imposição de multa à Senhora Sandra Terezinha Sebben, no valor de R\$ 1.200,00, por infração de normas de administração financeira e orçamentária, conforme previsto no artigo 67 da Lei Estadual nº 11.424/2000; b) pela remessa dos autos à Supervisão de Instrução de Contas Municipais para elaboração do respectivo demonstrativo de multa; [...] f) **pela emissão de Parecer sob o nº 14.658, Favorável à aprovação das Contas do Senhor João Domingos Rodrigues da Silva (falecido)** e da Senhora Sandra Terezinha Sebben (p.p. Doutor Adroaldo Gervásio Stürmer da Silveira, O-AB/RS nº 34.808, e Doutora Marcia Andreia Sonogo da Silveira 72.487), Responsáveis pela gestão do Poder Executivo Municipal de Almirante Tamandaré do Sul, no exercício financeiro de 2007, com fundamento no artigo 5º da Resolução TCE nº 414/92; [...] (negrito nosso)

O mesmo entendimento é perfilhado pelo egrégio Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia, que assim entendeu no Parecer Prévio 251/01:

O TRIBUNAL DE CONTAS DOS MUNICÍPIOS DO ESTADO DA BAHIA, no uso de suas atribuições legais, com fundamento no artigo 75, da Constituição Federal, art. 91, inciso I, da Constituição Estadual e art. 1º, inciso I da Lei Complementar nº 06/91, e levando em conside-

ração, ainda, as colocações seguintes: Registre-se inicialmente que a presente prestação de contas é da responsabilidade do Gestor, Sr. Nilson da Rocha Brito, que assumiu a Chefia do Poder Executivo em substituição ao Sr. **Agnaldo Ferreira dos Santos, falecido em fevereiro/2000**. [...] **R E S O L V E** : Emitir **Parecer Prévio pela aprovação, porque regulares, porém com ressalvas**, das contas da Prefeitura Municipal de **SANTA LUZIA**, exercício financeiro de 2000, constantes do processo nº 09765/01, com fundamento no art. 40, inciso II, da Lei Complementar nº 06/91, da responsabilidade dos Gestores, Sr. **Agnaldo Ferreira dos Santos (período de 01/01/2000 a 28/02/2000)** e Sr. Nilson da Rocha Brito (período da 29/02/2000 a 31/12/2000), dando-se aos mesmos quitação na forma do art. 42 do aludido diploma legal. (negrito nosso)

Também é esse o entendimento do Tribunal de Contas de Minas Gerais, explicitado através da Consulta 490.442, de 02/09/1998, Relator Conselheiro Maurício Aleixo, assim ementada.

Prefeito Falecido. Julgamento de Contas, mediante parecer prévio do TCMG. Atribuição da Câmara Municipal. Vista do processo aos sucessores do prefeito.

Sobre essa consulta do TCE-MG, registra-se que ela recebeu transcrição e concordância do magistério doutrinário de Allah Silva Góes (2009, p. 6), que assim firmou:

Assim, mesmo se o Gestor Público houver morrido durante o processo de apreciação de suas contas, estas devem ser julgadas em estreita observação dos Princípios Constitucionais, isto conforme se observa de parecer respondido pelo

Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais a respeito da matéria [...]

Mesmo havendo o entendimento jurisprudencial majoritário de que não se deve ter o arquivamento das contas do chefe do poder executivo quando há o seu falecimento, há que se reconhecer que tal posicionamento não é unânime, o que se verifica exemplificativamente do acórdão relatado pelo Conselheiro Francisco Rocha Aguiar, do Tribunal de Contas dos Municípios do Ceará, vazado no parecer prévio n. 2006.MRR.PCG.10.564/07, referente a Prestação de Contas da Prefeitura Municipal de Morrinhos, cujo extrato se vê a seguir:

O Pleno deste Tribunal, por diversas ocasiões, se manifestou no sentido de considerar Contas do Governador de Prefeitos falecidos, como ilíquidáveis, com base no art. 20, da Lei Orgânica deste Tribunal. As contas ilíquidáveis, conforme reza o citado artigo, seriam aquelas que se tornem materialmente impossíveis de apreciação, ficando trancadas e podendo ser reabertas dentro do prazo de cinco anos, o que não se coaduna com o caso ora examinado.

Na verdade, o falecimento do Responsável torna ausente um dos pressupostos para a validade e regularidade do processo, face à impossibilidade do exercício de defesa em sua plenitude. O impedimento existente no presente caso não é, de modo algum, material, mas sim processual, pois consiste na ausência do pólo passivo da relação processual, pressuposto essencial para o exercício pleno do direito ao contraditório e a ampla defesa. [...] No que tange o assunto, preconiza o código de processo civil pátrio, em seu art.267, inciso IV, invocado aqui subsidiariamente: “Art.267 - Extingue-se o processo sem julgamento de mérito; [...] IV- quando se verifica a ausência de pressupostos de constituição e de desenvolvimento válido e regular do processo.” [...]

3. Conclusão

Por todo o exposto, afigura-se plausível e adequado, a nosso ver, o entendimento pela continuidade do processo de prestação de contas, mesmo em face do falecimento do então titular do Poder Executivo (que seria, a princípio, o responsável direto pelo envio da Prestação de Contas).

No caso específico do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, falta previsão legal para arquivamento do processo por tal fundamento, salvo se houver a previsão de um novo inciso para o art. 239 do RITC (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais instituído pela Resolução 12/2008), já que tal artigo apenas trata da emissão de parecer prévio pela aprovação sem ressalvas, pela aprovação com ressalvas e pela rejeição.

Quanto às demais Cortes de Contas, entende-se, salvo melhor juízo, não ser possível arquivar o referido processo, já que o destinatário da prestação de contas é o Poder Legislativo (art. 71 da CR/88 e, especificamente para Minas Gerais, os arts. 73, II e 74 da CEMG/89). De fato, os Tribunais de Contas não são, processualmente falando, os destinatários finais das referidas contas, mas sim órgãos de assessoramento do Poder Legislativo. De fato, o próprio equilíbrio entre os poderes parte da sua harmonia e independência, o que, tendo sido concebido originariamente por Montesquieu em lição que foi apreendida por inúmeras nações, justificou sua inserção no art. 2º da Constituição da República e no art. 6º da Constituição do Estado de Minas Gerais.

Um claro exemplo dessa situação é, com efeito, o fato de que, pelo art. 235, § 2º, do RITCMG, a falta de apresentação das contas, por parte do Prefeito Municipal, ou o desatendimento dos requisitos legais e regulamentares quanto à sua correta instrução implicam não em arquivamento do processo que culminará no parecer prévio a ser emitido pelo Tribunal de Contas, mas sim comunicação do fato à Câmara Municipal (esta enquanto titular da função de Estado de fiscalização do Poder Executivo Municipal) para que esta, dentre outras medidas, possa promover a respectiva tomada de contas, nos termos da legislação aplicável). Aliás, este dispositivo nada mais é

que, *mutatis mutandis*, a mesma previsão feita em relação à Assembleia Legislativa, que procederá à Tomada de Contas quando o Governador do Estado deixar de apresentar as contas ou as apresentar sem atender aos requisitos legais e regulamentares quanto à sua correta instrução.

Assim, entende-se que, caso ocorra o falecimento do prefeito municipal, deverá ser chamado a integrar o processo de prestação de contas, em seu pólo passivo, o chefe do executivo que venha a suceder o *de cujus*, que poderá ser o vice-chefe do Poder Executivo ou até mesmo o chefe do Poder Legislativo ou o membro do Poder Judiciário. Nesse sentido, acredita-se que devam ser observados os arts. 43 (interpretando-se neste dispositivo o vocábulo “sucessor” como o chefe do Poder Executivo na linha de sucessão), 180 e 265, § 1º, todos do CPC. Caso desejem, os herdeiros do falecido podem pleitear sua habilitação nos autos como interessados, consoante o art. 3º do CPC, a fim de trazerem mais elementos à prestação de contas sob análise.

Apesar de todos os argumentos acima expostos, o tema não é remansoso, havendo entendimento de algumas Cortes de Contas em sentido contrário. A título exemplificativo, o Tribunal de Contas do Estado do Maranhão tem entendido, nessas situações, que as contas do exercício financeiro não poderiam ser apreciadas, devendo haver seu arquivamento sem exame de mérito.

Porém, a par dos argumentos jurídicos acima explicitados, também sob o ponto de vista contábil é forçoso divergir de tal entendimento, pois o saldo do exercício seguinte inicia-se com o saldo das contas no exercício anterior. Assim, ainda que o gestor tenha falecido, o patrimônio público continua. Essa premissa é conhecida contabilmente como princípio da entidade, conforme se depreende do art. 4º da Resolução 750/93 do Conselho Federal de Contabilidade, *verbis*:

Art. 4º - O Princípio da ENTIDADE reconhece o Patrimônio como objeto da Contabilidade e afirma a autonomia patrimonial, a necessidade da diferenciação de um Patrimônio particular no universo dos patrimônios existentes, indepen-

dentemente de pertencer a uma pessoa, um conjunto de pessoas, uma sociedade ou instituição de qualquer natureza ou finalidade, com ou sem fins lucrativos. [...]

De fato, a Contabilidade é a ciência que permite tecnicamente o registro e controle da formação e das variações do patrimônio das entidades, fornecendo informações ao gestor para as tomadas de decisões, sendo de grande relevância não só que o governante saiba acerca das variações das contas públicas, mas também e principalmente que a sociedade tenha acesso às contas que pertencem a ela mesma. Afinal, não é demais repetir que todo o poder emana do povo, nos exatos termos do art. 1º, parágrafo único, da Constituição da República. No caso do Prefeito, caso ele venha a falecer sem apresentar sua prestação de contas ou sem apresentar defesa, no caso das já prestadas, uma sugestão para que haja sua prestação pelo vice-prefeito seria o levantamento das contas que foram levadas a efeito pelo falecido, o que pode ser feito pelos órgãos de contabilidade do próprio Poder Executivo. Nesse caso, o julgamento das contas do governante estaria em segundo plano, sendo principalmente relevante que haja a demonstração, perante a sociedade, dos aspectos orçamentários, patrimoniais, financeiros e operacionais evidenciados nos registros contábeis.

Ademais, 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 se entender pela indisponibilidade do interesse público. Afinal, também não poderia ser alegado prejuízo direto decorrente da emissão de parecer desfavorável às contas do governante falecido, o que se depreende do princípio “*pas de nullité sans grief*”, através do qual se conclui que o próprio falecido não sofrerá prejuízo jurídico direto decorrente da possibilidade de eventual rejeição de suas contas. Finalmente, conforme acima exposto também não haverá prejuízo ao princípio da ampla defesa e contraditório, já que a legitimidade passiva para apresentar defesa no processo de prestação de contas não seria da pessoa do governante, mas sim do Poder Executivo.

Referências

BAHIA. Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia. Parecer Prévio 251/01. Disponível em www.tcm.ba.gov.br. Acesso em 15 mai. 2009.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2009. Disponível em www.presidencia.gov.br/legislacao. Acesso em 20 jul. 2009.

BRASIL. Lei n. 4.320, de 17 de março de 1964. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2009. Disponível em www.presidencia.gov.br/legislacao. Acesso em 23 jul. 2009.

BRASIL. Lei Complementar n. 101, de 04 de maio de 2000. Estabelece normas de finanças públicas voltadas para a responsabilidade na gestão fiscal e dá outras providências. Brasília: Presidência da República, Casa Civil, 2009. Disponível em www.presidencia.gov.br/legislacao. Acesso em 22 jul. 2009.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 2.857-0/ES. Relator Min. Joaquim Barbosa. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 30/08/2007. Diário da Justiça, 30 de nov. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. ADI 3.549-5/GO. Relatora Min. Cármen Lúcia. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 17/09/2007. Diário da Justiça, 31 de out. 2007.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. Rcl 6702 MC-AgR 6.702-5/PR. Relator Min. Ricardo Lewandowski. Tribunal Pleno. Brasília, julgado em 04/03/2009. Diário da Justiça Eletrônico, DJe-079, publicado em 30 abr. 2009.

CALDAS FURTADO, J. R. **Elementos de Direito Financeiro**. Belo Horizonte: Fórum, 2009.

CARVALHO FILHO, J. dos S. Manual de Direito Administrativo. 19ª ed., revista, ampliada e atualizada até 31/12/2007. Rio de Janeiro: Editora Lúmen Juris.

DI PIETRO, M. S. Z.. Direito Administrativo. 13 ed. São Paulo: Atlas, 2001.

_____. Direito Administrativo. 19 ed. São Paulo: Atlas, 2006.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Constituição do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Assembléia Legislativa do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em www.almg.gov.br. Acesso em 25 jul. 2009.

ESTADO DE MINAS GERAIS. Resolução n. 12, de 19 de dezembro de 2008 – Institui o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Belo Horizonte: Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, 2009. Disponível em www.tce.mg.gov.br. Acesso em 20 jul. 2009.

GÓES, A. S. A prestação de contas, sua votação e suas nuances jurídicas. Jus Navigandi, Teresina, ano 9, n. 490, 9 nov. 2004. Disponível em <http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto.asp?id=5909>. Acesso em 27 mai. 2009.

MELLO, C. A. B. de. Curso de Direito Administrativo. 17. ed São Paulo: Malheiros, 2004.

MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. Consulta 490442. Disponível em www.tce.mg.gov.br. Acesso em 10 jun. 2009.

PERNAMBUCO. Tribunal de Contas de Pernambuco. TC 2050/01. Disponível em www.tce.pe.gov.br. Acesso em 25 mai. 2009.

RIO GRANDE DO SUL. Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul. Decisão nº 1C-1.066/2008. Disponível em www.tce.rs.gov.br. Acesso em 15 mai. 2009.