

**Processo:** 1167379  
**Natureza:** PRESTAÇÃO DE CONTAS DO EXECUTIVO MUNICIPAL  
**Procedência:** Prefeitura Municipal de Belo Horizonte  
**Exercício:** 2023  
**Responsável:** Fuad Jorge Noman Filho  
**Procurador:** Hércules Guerra, OAB/MG 50.693  
**MPTC:** Procurador Daniel de Carvalho Guimarães  
**RELATOR:** CONSELHEIRO AGOSTINHO PATRUS

**PRIMEIRA CÂMARA – 16/12/2025**

PRESTAÇÃO DE CONTAS. EXECUTIVO MUNICIPAL. FALECIMENTO DO CHEFE DO PODER EXECUTIVO. IMPOSSIBILIDADE DE SUCESSÃO PROCESSUAL. PRINCÍPIO DA INTRASCENDÊNCIA DA PENA. RECONHECIMENTO DA ILIQUIDEZ DAS CONTAS. EXTINÇÃO DO PROCESSO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. ARQUIVAMENTO.

A natureza processual de Prestação de Contas do Executivo Municipal não comporta a possibilidade de substituição, no polo passivo, por herdeiros ou sucessores do chefe do Poder Executivo, em razão dos princípios da intrascendência da pena e da responsabilidade subjetiva, nos termos consubstanciados pelo Tribunal Pleno, nos autos de n. 969021, impondo a extinção do feito, quanto ao falecido, sem resolução de mérito, em virtude do reconhecimento da iliquidez das contas.

**ACÓRDÃO**

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

- I) extinguir o processo, sem resolução de mérito, em razão do reconhecimento da iliquidez das contas anuais, do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no exercício de 2023, Sr. Fuad Jorge Noman Filho, tendo em vista que foi constatado seu óbito, nos termos do disposto no art. 258, II, da Resolução n. 24/2023, Regimento Interno;
- II) registrar que a manifestação desta Corte nestes autos não impede a apreciação futura de atos do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias;
- III) recomendar ao Órgão de Controle Interno que acompanhe a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária;
- IV) intimar o atual prefeito e o responsável pelo controle interno, nos termos regimentais;
- V) arquivar os autos, após o cumprimento das medidas cabíveis à espécie, nos termos do art. 258, II, da Resolução n. 24/2023, Regimento Interno.

Votaram o Conselheiro Alencar da Silveira Jr e o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.  
Vencido o Conselheiro em exercício Licurgo Mourão.

Presente à sessão a Procuradora Cristina Andrade Melo.

Plenário Governador Milton Campos, 16 de dezembro de 2025.

**AGOSTINHO PATRUS**  
Presidente e Relator

*(assinado digitalmente)*



**TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS**

**NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
PRIMEIRA CÂMARA – 11/11/2025**

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

**I – RELATÓRIO**

Trata-se da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Belo Horizonte referente ao exercício de 2023, de responsabilidade do prefeito Sr. Fuad Jorge Noman Filho.

Em 10/5/2024, os autos foram distribuídos à relatoria do Conselheiro Substituto Hamilton Coelho, peça 1.

Posteriormente, a Unidade Técnica requisitou a realização de diligência para complementar a instrução do presente feito, peças 2 e 3.

Diante da referida solicitação, a Diretoria de Controle Externo dos Municípios determinou a intimação do responsável para que fornecesse as informações requisitadas, em virtude da competência delegada por meio da Portaria 01/2017 do relator à época, peça 4.

Após, sobreveio manifestação do município de Belo Horizonte, requerendo o cadastramento do Procurador Geral, Dr. Hércules Guerra, e a devolução do prazo processual para o fornecimento dos documentos solicitados, peça 8.

Assim, o então relator determinou novamente a intimação do responsável para que, no prazo de 15 (quinze) dias, fornecesse os documentos requisitados pela Unidade Técnica, peça 10.

Devidamente oficiado, de acordo com a peça 11, o responsável apresentou manifestação de peças 18 a 19, conforme certificado à peça 23.

Em 4/11/2024, os autos foram redistribuídos à minha relatoria, conforme termo de peça 25.

Considerando a necessidade de se complementar a instrução do processo ora em tela, a Unidade Técnica pugnou novamente pela realização de diligência, peças 26 e 27, o que foi acatado pela Diretoria de Controle Externo dos Municípios à peça 28, tendo sido determinada a intimação do responsável, em virtude da competência por mim delegada através da Portaria 02/2024.

Regularmente intimado, peça 29, o responsável encaminhou os documentos protocolizados sob os n. 9000057300/2025 e 957002/2025, os quais foram juntados às peças 32 a 39, em virtude da minha determinação de peça 31.

A Unidade Técnica apontou, no relatório de peças 42 a 43, que foram abertos créditos suplementares, sem cobertura legal, no valor de R\$ 2.526.187,04, em violação ao art. 42 da Lei n. 4.320/1964, o que poderia ensejar a rejeição das contas.

O Ministério Público junto ao Tribunal opinou pela “extinção do processo sem resolução de mérito, nos termos do disposto no art. 258, V, do Regimento Interno do TCEMG”, peça 45.

Após, foi encaminhada pelo procurador geral do município a este Tribunal, a certidão de óbito do responsável, peças 49 e 50, conforme termo da Secretaria da 1ª Câmara de peça 51.

É o relatório.

**II – FUNDAMENTAÇÃO**

**Inicialmente, cumpre salientar que restou comprovado o falecimento do Sr. Fuad Jorge Noman Filho em 26/3/2025, responsável pelas contas do Município de Belo Horizonte no**

**exercício de 2023, conforme certidão de óbito encaminhada pelo procurador geral do município a este Tribunal, peças 49 e 50.**

Ocorre que este Tribunal possui entendimento consolidado no sentido de que o falecimento do gestor impossibilita o andamento processual, levando ao reconhecimento da iliquidez das contas e à extinção do processo de prestação de contas sem resolução do mérito.

Destaca-se que a referida exegese é oriunda da Prestação de Contas do Executivo Municipal de Santa Luzia n. 969021, apreciada na sessão plenária do dia 4/11/2020, que possui o seguinte teor:

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.

Assim, voto pela extinção do processo, sem resolução de mérito, em razão do reconhecimento da iliquidez das contas anuais, do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte no exercício de 2023, Sr. Fuad Jorge Noman Filho, tendo em vista que foi constatado seu óbito, nos termos do disposto no art. 258, II, da Resolução n. 24/2023, Regimento Interno.

### III – CONCLUSÃO

Diante do exposto, voto pela extinção do processo, sem resolução de mérito, em razão do reconhecimento da iliquidez das contas anuais, do gestor responsável pela Prefeitura Municipal de Belo Horizonte em 2023, Sr. Fuad Jorge Noman Filho, tendo em vista que foi constatado seu óbito, nos termos do disposto no art. 258, II, do Regimento Interno.

Registro que a manifestação desta Corte nestes autos não impede a apreciação futura de atos do mesmo exercício, em virtude de denúncia de irregularidades ou da ação fiscalizadora do Tribunal em inspeções ou auditorias.

Recomendo ao Órgão de Controle Interno que acompanhe a gestão municipal, conforme dispõe o art. 74 da Constituição da República, alertando-o de que, ao tomar conhecimento de irregularidade ou ilegalidade, deverá dar ciência a este Tribunal, sob pena de responsabilidade solidária.

Intimem-se o atual prefeito e o responsável pelo controle interno, nos termos regimentais.

Após o cumprimento das medidas cabíveis à espécie, arquivem-se os autos, nos termos do art. 258, II, da Resolução n. 24/2023, Regimento Interno.

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

Peço vista, senhor Conselheiro.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

VISTA DOS AUTOS CONCEDIDA AO CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO.

(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA SARA MEINBERG SCHMIDT DE ANDRADE DUARTE.)

**RETORNO DE VISTA  
NOTA DE TRANSCRIÇÃO  
PRIMEIRA CÂMARA – 16/12/2025**

CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO:

**I – RELATÓRIO**

Tratam os autos de prestação de contas da Prefeitura de Belo Horizonte, referente ao exercício financeiro de 2023, sob a responsabilidade do sr. Fuad Jorge Noman Filho, prefeito à época.

Na 29ª Sessão Ordinária da Primeira Câmara desta Corte de Contas, realizada em 11/11/2025, o Conselheiro Agostinho Patrus, Presidente do Colegiado e relator, posicionou-se pela extinção do processo, sem resolução do mérito, em razão do reconhecimento da iliquidez das contas anuais, em vista do falecimento do responsável, sr. Fuad Jorge Noman Filho, nos termos do disposto no art. 258, II, do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023).

Na sequência, pedi vista dos autos para exame mais acurado da matéria.

É o relatório, em síntese.

**II - FUNDAMENTAÇÃO**

**II.1 Do caráter transindividual das contas de governo e do dever constitucional do Tribunal de Contas de apreciá-las, emitindo parecer prévio**

A prestação de contas constitui um dos pilares do regime republicano e do controle da administração pública. A obrigação de informar à sociedade como os recursos públicos foram aplicados está diretamente vinculada ao princípio da transparência e ao direito fundamental à boa governança. Um dos principais instrumentos desse processo é o parecer prévio emitido pelos tribunais de contas, nos termos do art. 71, inciso I, da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 – CRFB/88<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> CRFB/88: “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,

Necessário se faz compreender, portanto, a natureza do dever de prestar contas e do dever constitucional dos tribunais de contas de emissão do parecer prévio.

Inicialmente, o dever de prestar contas deve ser entendido como uma **obrigação de ordem pública**, conforme determinação do art. 70, parágrafo único, da CRFB/88:

Art. 70. [...]

Parágrafo único. 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.

Ao mesmo tempo, a prestação de contas também é um **direito subjetivo público do cidadão**<sup>2</sup>. A Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), art. 49, estabelece o dever da administração pública de manter as contas "à disposição de qualquer cidadão", nos seguintes termos:

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**. (Grifos nossos).

Trata-se, portanto, de um direito de ordem pública de natureza coletiva, inerente ao sistema republicano de governo em uma democracia. O descumprimento desse dever traz sérias consequências, podendo ensejar, entre outras medidas, intervenção federal em estado-membro (art. 34, VII, "d", da CRFB/88) ou a intervenção estadual em município (art. 35, II, da CRFB/88).

Nesse sentido, nos últimos anos, o STF tem deliberado a respeito da natureza das contas, assim como sobre a competência para sua apreciação e julgamento. No acórdão da Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental 982 (ADPF 982), relatada pelo Min. Flávio Dino<sup>3</sup>, são retomados aspectos conceituais sobre as contas de governo. Nessa decisão, também é feita uma retrospectiva dos entendimentos da Corte sobre o tema.

De fato, a competência do Tribunal de Contas da União (TCU) para apreciar as contas de governo prestadas anualmente pelo Presidente da República decorre do já mencionado art. 71, I, da CRFB/88. De acordo com esse dispositivo, a apreciação das contas anuais dar-se-á mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento. Por simetria, nos termos do art. 75, caput, da CRFB/88, bem como em razão do art. 31, §2º, também da Constituição, cabe ao prefeito prestar suas contas anuais ao Tribunal de Contas, que atua, nesse caso, em auxílio à Câmara Municipal, titular do controle externo. O parecer prévio emitido pela Corte de Contas só deixará de prevalecer por decisão de dois terços dos membros do órgão legislativo municipal.

Cumpra destacar que a emissão de parecer prévio difere do julgamento das contas de gestão, das quais trata o art. 71, II, da CRFB/88. De acordo com o STF, cabe ao Tribunal de Contas julgar as contas de gestão dos administradores públicos, nos termos constitucionais, incluindo as que forem prestadas pelos prefeitos que atuam na qualidade de ordenadores de despesa<sup>4</sup>.

---

mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar do seu recebimento; [...]"

<sup>2</sup> COUTINHO, Doris de Miranda. **Prestação De Contas De Governo**. 1.ed. Belo Horizonte: Fórum, 2020. p. 5.

<sup>3</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Flávio Dino. Julgamento: 24/02/2025. Publicação: 17/03/2025.

<sup>4</sup> Na ementa do acórdão da ADPF 982 lê-se o seguinte enunciado de tese de repercussão geral, *in verbis*: "(I) **Prefeitos que ordenam despesas têm o dever de prestar contas**, seja por atuarem como responsáveis por

Quanto às contas de governo, o Plenário do STF deliberou que o parecer prévio elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza opinativa e que é incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo (RE 729.744, Tema 157 da repercussão geral)<sup>5</sup>.

Com efeito, de acordo com o voto do relator do RE 729.744, Min. Gilmar Mendes, admitir o julgamento de contas tão somente por decurso de prazo constitui delegação indevida, pela Câmara Municipal ao Tribunal de Contas, de competência que lhe é própria. Por outro lado, acrescenta o Ministro relator que **não podem** ser julgadas no mérito as contas de município na hipótese em que o parecer prévio não tenha sido emitido no prazo legal, isto é: a Câmara Municipal não pode julgar as contas de gestor sem o parecer prévio do Tribunal de Contas. Sobressai, nesse sentido, a “importância e relevância republicana” da emissão do parecer prévio pelo Tribunal de Contas, o qual se configura como elemento indispensável ao julgamento político das contas anuais do gestor público pelo Poder Legislativo.

O STF também decidiu que a competência para apreciar e julgar, com definitividade, as contas de prefeito que projetem consequências na “dimensão jurídica-eleitoral” desse agente público, sejam elas de governo ou de gestão, é da Câmara Municipal. Tal entendimento está consignado no enunciado da tese de jurisprudência do tema n. 835 da repercussão geral, que assim dispõe, *in verbis*:

Tese: Para os 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 prefeitos, tanto as de governo quanto as de gestão, será exercida pelas Câmaras Municipais, com o auxílio dos Tribunais de Contas competentes, cujo parecer prévio deixará de prevalecer por decisão de 2/3 dos vereadores<sup>6</sup>.

A interpretação do STF sobre os incisos I e II do art. 71 da CRFB/88 está sintetizada em trecho do voto do relator da ADPF 982, Min. Flávio Dino, da seguinte forma, *in verbis*:

Da leitura dos incisos I e II, do art. 71, da Constituição Federal [...] concluo que, ao tratar das “contas prestadas anualmente”, o constituinte outorga, aos Tribunais de Contas, a competência de lhes **apreciar, mediante a elaboração de parecer prévio**. Já no que concerne às “contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta” e às “contas daqueles que tiverem dado causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público” a Constituição Federal dispõe que compete às Cortes de Contas, exercerem seu “**julgamento**”<sup>7</sup>. (Grifos no original)

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

dinheiros, bens e valores públicos da administração, seja na eventualidade de darem causa a perda, extravio ou outra irregularidade que resulte em prejuízo ao erário; (II) Compete aos Tribunais de Contas, nos termos do art. 71, II, da Constituição Federal de 1988, o julgamento das contas de Prefeitos que atuem na qualidade de ordenadores de despesas; (III) **A competência dos Tribunais de Contas, quando atestada irregularidade de contas de gestão prestadas por Prefeitos ordenadores de despesa, se restringe à imputação de débito e à aplicação de sanções fora da esfera eleitoral**, independentemente de ratificação pelas Câmaras Municipais, preservada a competência exclusiva destas para os fins do art. 1º, inciso I, alínea g, da Lei Complementar nº 64/1990” (grifos nossos).

<sup>5</sup> Veja-se o enunciado de tese do **Tema de Repercussão Geral n. 157** (*leading case* RE 729744), *in verbis*: “Tese: O parecer técnico elaborado pelo Tribunal de Contas tem natureza meramente opinativa, competindo exclusivamente à Câmara dos Vereadores o julgamento das contas anuais do Chefe do Poder Executivo local, sendo incabível o julgamento ficto das contas por decurso de prazo”.

<sup>6</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 848826**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Roberto Barroso. Redator do acórdão Min. Ricardo Lewandowski. Julgamento: 10/08/2016. Publicação: 24/08/2017.

<sup>7</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Flávio Dino. Julgamento: 24/02/2025. Publicação: 17/03/2025. p. 21.

Ainda quanto ao assunto, destaca-se trecho do voto do relator do RE 729.744, Min. Gilmar Mendes, já citado. Na passagem do voto a seguir reproduzida, o eminente Ministro afirma o caráter transindividual do interesse relativo à prestação de contas anual, nos seguintes termos, *in verbis*: “[...] **no julgamento das contas anuais do prefeito, não há julgamento do próprio prefeito, mas deliberação sobre a exatidão da execução orçamentária** do município<sup>8</sup> (Grifos nossos).

Dessa forma, no contexto normativo e jurisprudencial em análise, **o gestor público municipal presta contas menos de si próprio, na qualidade de gestor individualmente considerado, e mais da aderência do ente que integra e titulariza aos programas com os quais se comprometeu, alguns deles por determinação constitucional**, como é o caso da saúde e da educação. Nesse sentido,

O princípio republicano reclama a existência de mecanismos efetivos de controle da probidade, da transparência e da prestação de contas, de maneira que **a fiscalização dos atos do gestor público deve ser acompanhada de instrumentos hábeis a conferir-lhe máxima eficácia**.<sup>9</sup> (Grifos nossos)

Cumprе ressaltar que a prestação de contas e o parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas configuram elementos essenciais para a concretização dos princípios da transparência e do controle social, conforme preconiza o art. 48 da LRF. Por esse dispositivo, tanto a prestação de contas quanto o parecer prévio são definidos como instrumentos de transparência da gestão fiscal, juntamente aos planos, orçamentos, leis de diretrizes orçamentárias e os relatórios de gestão fiscal, os quais devem ser amplamente divulgados, inclusive em meios eletrônicos de acesso público.

Além disso, o parecer prévio subsidia a atuação do parlamento no exercício pleno de uma de suas funções essenciais: a fiscalização das contas do poder executivo. Assim, a elaboração do parecer prévio constitui condição indispensável para que o legislativo possa exercer, de maneira efetiva, o controle das finanças públicas sob responsabilidade do chefe do executivo. A omissão do Tribunal de Contas nesse dever comprometeria o equilíbrio entre os poderes, ferindo a lógica da separação e da harmonia entre suas atribuições constitucionais.

De fato, com a promulgação da Constituição de 1988, ocorreu o fortalecimento do controle da gestão pública e dos órgãos responsáveis por esse controle, tais como os tribunais de contas e o ministério público. O sistema estatal de controle, composto por multiplicidade de órgãos, reflete a centralidade do princípio republicano em nosso sistema jurídico<sup>10</sup>. Na lição de Daniel Sarmento:

A **exigência de transparência** na gestão da coisa pública também é central no **regime republicano**. Além de decorrente do princípio da **publicidade**, ela está diretamente associada ao **direito à informação**, positivado no art. 5º, incisos XIV e XXXIII, da Constituição<sup>11</sup>. (Grifos nossos)

---

<sup>8</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Recurso Extraordinário n. 729744**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Gilmar Mendes. Julgamento: 10/08/2016. Publicação: 23/08/2017.

<sup>9</sup> BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Arguição de Descumprimento de Preceito Fundamental n. 982**. Tribunal Pleno. Rel. Min. Flávio Dino. Julgamento: 24/02/2025. Publicação: 17/03/2025. p. 29.

<sup>10</sup> SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 anos da Constituição de 1988: por uma República Inclusiva. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, Setembro-Dezembro. 2018. Disponível em: [https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/daniel\\_sarmento.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/daniel_sarmento.pdf). Acesso em: 17 set. 2025. p. 313.

<sup>11</sup> SARMENTO, Daniel. O Princípio Republicano nos 30 anos da Constituição de 1988: por uma República

Nesse ponto, importa destacar a tridimensionalidade do processo de contas, conceito elaborado pelo ministro-substituto do Tribunal de Contas da União Augusto Sherman Cavalcanti<sup>12</sup>. Por esse conceito, o processo de contas, no âmbito dos tribunais de contas, compreende três dimensões essenciais à sua finalidade constitucional: a dimensão política, a dimensão sancionatória e a dimensão indenizatória.<sup>13</sup>

A **dimensão política** refere-se ao julgamento da gestão pública e visa assegurar a transparência e o controle social sobre o uso dos recursos públicos. Trata-se de função de natureza institucional e republicana, pois garante à coletividade o direito de conhecer como os recursos arrecadados foram aplicados. O julgamento das contas, nesse contexto, não se destina exclusivamente ao gestor, mas à sociedade, que é a verdadeira titular dos recursos públicos.

A **dimensão sancionatória** decorre da constatação de irregularidades na gestão e tem por objetivo aplicar sanções ao agente público responsável. Essa vertente está sujeita aos princípios do direito sancionador, como legalidade estrita, pessoalidade da pena e necessidade de dolo ou culpa. A sanção não pode ultrapassar a pessoa do gestor, por determinação do art. 5º, inciso XLV, da Constituição Federal, razão pela qual seu falecimento extingue essa dimensão do processo, ainda que as contas possam continuar a ser julgadas sob os demais aspectos.

Por fim, a **dimensão indenizatória** busca a recomposição do erário em caso de dano causado pela má gestão. Essa responsabilidade é regida pelas normas da responsabilidade civil subjetiva, exigindo a comprovação de dano, nexo causal e conduta culposa ou dolosa. Diferentemente da sanção, a obrigação de indenizar pode alcançar os sucessores do gestor falecido, limitada ao patrimônio transferido, nos mesmos moldes do dispositivo constitucional mencionado no parágrafo anterior.

A argumentação desenvolvida permite inferir que, **mesmo com o falecimento do gestor, permanece o dever de examinar as contas de governo, o qual, como já dissemos, tem menos a ver com a figura do gestor individualmente considerado e mais com o dever de transparência da administração pública e com o direito à informação dos cidadãos.** A jurisprudência produzida no âmbito de órgãos incumbidos do exercício do controle externo corrobora essa tese.

Nesse sentido, vê-se que no Processo TCE-PE N° 20100305-3<sup>14</sup>, recupera-se o conceito e o objeto das contas de governo, para reafirmar que o Tribunal de Contas tem o dever constitucional, lastreado no inciso I do art. 71 da CRFB/88, de emitir parecer prévio, de natureza técnica, a fim de balizar o julgamento da Câmara Municipal a respeito de tais contas.

Ainda de acordo com a deliberação no Processo TCE-PE N° 20100305-3, a sociedade tem o direito de conhecer a análise das contas de governo<sup>15</sup>. Justamente por isso que, **mesmo diante**

---

Inclusiva. **Revista da EMERJ**, Rio de Janeiro, v. 20, n. 3, p. 296-318, Setembro-Dezembro. 2018. Disponível em: [https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/daniel\\_sarmento.pdf](https://sistemas.rj.def.br/publico/sarova.ashx/Portal/sarova/imagem-dpge/public/arquivos/daniel_sarmento.pdf). Acesso em: 17 set. 2025. p. 312.

<sup>12</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>13</sup> Idem. p. 17.

<sup>14</sup> PERNAMBUCO. Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco. **Processo TCE-PE N° 20100305-3**. Prestação de Contas. Segunda Câmara. Rel. Cons. Teresa Duere. Julgamento em: 16/9/2021. Data de publicação: 17/9/2025.

<sup>15</sup> “Cumprir destacar, inicialmente, que as contas de governo são o instrumento através do qual o Chefe do Poder Executivo de qualquer dos entes da federação expressa os resultados da atuação governamental no exercício financeiro respectivo. Trata-se, portanto, de contas globais que refletem a situação das finanças da unidade federativa, revelando o planejamento e a execução das políticas governamentais (gestão orçamentária, financeira,

do falecimento do gestor, durante a fase de instrução do processo, subsiste o dever constitucional de apreciar as contas anuais prestadas pelo chefe do poder executivo, com fundamento no art. 71, I, da CRFB/88. Essa conclusão decorre da natureza institucional do dever de prestar contas e da missão constitucional do órgão de controle externo, orientado pelos princípios da legalidade, da transparência, do interesse público e do controle social.

Vale dizer que foi esse o entendimento consolidado nesta Corte de Contas, por mais de duas décadas, na resposta à Consulta n. 490.442<sup>16</sup>, que realça o dever constitucional de o Tribunal de Contas emitir juízo de mérito sobre as contas de gestor falecido, desde que observado o devido processo legal, com a abertura de vista a seus sucessores. **Destaque-se que a votação que culminou na revogação da tese da Consulta n. 490.442 precisou contar com o voto do Conselheiro Presidente à época para desempate, resultando em quatro votos a favor da revogação da tese e três votos pela sua manutenção**<sup>17</sup>. Dos atuais ocupantes do cargo de conselheiro remanescem daquela assentada apenas o Conselheiro Presidente, Durval Ângelo, e o Conselheiro Gilberto Diniz.

O caráter transindividual, e não personalíssimo, das contas de governo em sua dimensão política já foi objeto de decisão no âmbito desta Corte de Contas, nos seguintes termos:

PEDIDO DE REEXAME. PRESTAÇÃO DE CONTAS MUNICIPAL. ADMISSIBILIDADE. MÉRITO. IRREGULARIDADE SUPERVENIENTE APONTADA PELO ÓRGÃO TÉCNICO. AFETAÇÃO DA MATÉRIA AO PLENO. QUESTÃO DE ORDEM. REFORMATIO IN PEJUS NO ÂMBITO DOS PARECERES PRÉVIOS. AUSÊNCIA SUPERVENIENTE DE PRESSUPOSTOS DE DESENVOLVIMENTO VÁLIDO E REGULAR DO PROCESSO. CANCELAMENTO DO PARECER PRÉVIO PELA REJEIÇÃO DAS CONTAS. EXTINÇÃO DO PEDIDO DE REEXAME SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. RETORNO DO PROCESSO PRINCIPAL AO RELATOR PARA EMISSÃO DE NOVO PARECER PRÉVIO. 1. O Tribunal de Contas deve emitir posicionamento fidedigno sobre as contas anuais apresentadas, analisando todas as irregularidades que tiver ciência até o momento do envio do parecer prévio ao Poder Legislativo Municipal. **É dever institucional, portanto, a emissão do parecer prévio não apenas sob o ponto de vista formal, mas também sob a perspectiva material, nos termos da norma de regência.** 2. **As contas públicas possuem interesse transindividual, abrangendo 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.** 3. Respeitadas as balizas do princípio da segurança jurídica, inexistente qualquer óbice para que se proceda a revisão, a pedido ou de ofício, da manifestação do Tribunal de Contas em processos de Prestação de Contas do Executivo. Assim, não há que se falar em reformatio in pejus em processos de Prestação de Contas do Executivo, uma vez que o art. 3º, II, da Lei Complementar n. 102/2008 estabelece competir a esta Corte a emissão de parecer prévio, e não o julgamento das contas do Executivo. 4. O princípio da verdade material, disposto expressamente no Regimento Interno desta Corte, que, no art. 104, delimita que: “No

---

patrimonial, fiscal, da saúde, da educação e do regime próprio de previdência); demonstrando os níveis de endividamento, o atendimento ou não aos limites previstos para a saúde, educação, despesa com pessoal e repasse ao Poder Legislativo” (Processo TCE-PE Nº 20100305-3, pág. 1).

<sup>16</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta n. 490.442**. Rel. Cons. Maurício Aleixo. Data da sessão: 2/9/1998.

<sup>17</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Prestação de Contas do Executivo Municipal n. 969.021**. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Data da sessão: 4/11/2020. Disponibilização no DOC de 9/2/2021.

âmbito do Tribunal, além dos princípios gerais que regem o processo civil e administrativo, deverão ser observados os princípios da oficialidade e da verdade material”. O formalismo estrito, para além de indicar impropriedade jurídica no tratamento do procedimento de controle de contas, não contribui para a efetividade da atuação desta Corte de Contas<sup>18</sup>. (Grifos nossos)

Em caso de processos em que se imputa o ressarcimento de dano ao erário, o que em regra não ocorre em processos de prestação de contas anuais de prefeituras e Câmaras, e sim em tomadas de contas, entende-se legítima a atuação dos sucessores, em observância à ampla defesa e ao contraditório, conforme sistemática já adotada no âmbito deste Tribunal, tendo em vista o interesse daqueles em defender o bom nome e imagem do gestor falecido, razão pela qual lhes deve ser conferida oportunidade de se manifestar quanto à regularidade das contas.

Lado outro, no tocante aos processos de prestação de contas anuais, entende-se que o ente federativo municipal ou estadual deve ser citado para se manifestar, por meio do órgão de advocacia estatal responsável por sua defesa em juízo, uma vez que a prestação de contas é imposição feita ao poder executivo, como órgão responsável pela atividade financeira estatal, por força do art. 82 da Lei n. 4.320/64. Tal medida se impõe e seu descumprimento, como já dito, pode ensejar, entre outras consequências, conforme abordado no tópico seguinte, intervenção, nos termos dos arts. 34, VII, “d”, e 35, II, da CFRB/88.

Conclui-se, assim, que **o falecimento do chefe do poder executivo no curso do processo de prestação de contas não constitui óbice à regular análise das contas anuais até então sob sua responsabilidade. Ao contrário, impõe-se a continuidade do exame pelo Tribunal de Contas, cuja missão constitucional de emitir parecer prévio é indeclinável.** Trata-se de instrumento de controle essencial à República, expressão do direito público subjetivo do cidadão à boa governança, que não pode ser comprometido por circunstâncias de natureza pessoal, sob pena de enfraquecimento da soberania popular, do interesse público e da transparência na administração pública.

**Assim, embora o falecimento do gestor extinga a dimensão sancionatória do processo — por ser personalíssima, conforme o art. 5º, inciso XLV, da CRFB/88 —, as demais dimensões permanecem válidas, quais sejam: a dimensão política, que objetiva subsidiar o julgamento político pelo legislativo e garantir a *accountability*; e, nos processos de tomada de contas, a dimensão indenizatória, que pode ser direcionada aos herdeiros do gestor falecido, nos limites do patrimônio transferido.**

## II.2. Da liquidez das contas de governo

Cumprir destacar nesse ponto, com a devida vênia, que, diferentemente do que afirma o relator do processo de prestação de contas anual, não estão satisfeitos os requisitos para que as contas sob análise sejam consideradas ilíquidas.

Em relação à matéria, destaca-se que, nos termos do art. 20 da Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União – LOTCU (Lei n. 8.443/1992), as contas serão consideradas ilíquidas quando caso fortuito ou força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, **tornar materialmente impossível o julgamento de mérito, ou seja, quando, sobre as contas, não se puder formar juízo de aprovação, aprovação com ressalva ou rejeição.** Nesse caso, o

---

<sup>18</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. **Pedido de Reexame n. 886.430**. Rel. Cons. Sebastião Helvecio. Data da sessão: 31/10/2017. Data da publicação: 07/05/2018.

Tribunal emitirá decisão terminativa pelo trancamento das referidas contas, arquivando-as (LOTUCU, arts. 10, §3º, e 21, caput).

No âmbito deste Tribunal, a previsão de trancamento das contas iliquidáveis consta da Lei Orgânica do TCEMG (Lei Complementar n. 102/2008, art. 52, caput). Contudo, diferentemente da Lei Orgânica do TCU, a LOTCEMG não prevê conceito para a expressão “contas iliquidáveis”, tarefa que fica à cargo do Regimento Interno – RITCEMG (Resolução n. 24/2023), que, em seu art. 102, §1º<sup>19</sup>, reproduz quase na literalidade a previsão da LOTCU.

A propósito da iliquidez de contas, veja-se o teor de enunciado proveniente da jurisprudência selecionada do órgão de controle externo federal que realça a excepcionalidade dessa hipótese de extinção do processo sem resolução do mérito, *in verbis*:

A ausência de caso fortuito ou de força maior, comprovadamente alheio à vontade do responsável, impede que as contas sejam consideradas iliquidáveis e ordenado seu trancamento, conforme prescreve o art. 20 da Lei 8.443/1992<sup>20</sup>.

Outros enunciados da jurisprudência selecionada do TCU evidenciam, uma vez mais, que a iliquidez de contas deve ser reconhecida tão somente em situações excepcionais que inviabilizem o exame do mérito, tais como perda ou obstrução de documentos, longo período de tempo transcorrido desde a ocorrência dos fatos, de modo a dificultar a ampla defesa, e falta de elementos essenciais, além do caso fortuito e da força maior, que já foram mencionados. Portanto, segundo a jurisprudência consolidada do TCU, *in verbis*:

Julgam-se iliquidáveis as contas quando, pela **excessiva demora na citação**, é sensivelmente afetada a capacidade de o responsável contraditar as imputações que lhe são dirigidas<sup>21</sup>. (Grifos nossos)

Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento e o consequente arquivamento dos autos, em razão **da impossibilidade de êxito na obtenção de elementos essenciais** à comprovação da aplicação dos recursos [...], à vista do longo tempo decorrido entre os fatos, a apresentação das contas pelo responsável e a remessa da tomada de contas especial ao TCU<sup>22</sup>. (Grifos nossos)

Consideram-se iliquidáveis as contas, ordenando-se o seu trancamento, quando o **exercício da ampla defesa fica comprometido**, em decorrência do longo intervalo entre os fatos e sua apuração, por razões alheias à vontade do responsável<sup>23</sup>.

Também se colhe da jurisprudência deste Tribunal de Contas exemplo da excepcionalidade das razões que motivam o trancamento de contas consideradas iliquidáveis, tal como, *in verbis*:

BALANÇO GERAL. BEMGE DISTRIBUIDORA. TRANCAMENTO DAS CONTAS ILIQUIDÁVEIS. ARQUIVAMENTO. **AS CONTAS SÃO CONSIDERADAS ILIQUIDÁVEIS**

---

<sup>19</sup> Resolução n. 24/2023 (RITCEMG): “Art. 102. O Tribunal determinará o trancamento das contas que forem consideradas iliquidáveis. §1º **As contas serão consideradas iliquidáveis quando, por motivo de força maior ou caso fortuito, comprovadamente alheio à vontade do agente, tornar-se materialmente impossível o julgamento de mérito**” (grifos nossos).

<sup>20</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 848/2007 - Primeira Câmara**. Rel. Min. Valmir Campelo. Data da sessão: 10/04/2007.

<sup>21</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1560/2014 - Segunda Câmara**. Rel. Min. José Jorge. Data sessão: 15/4/2014.

<sup>22</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2032/2013 - Primeira Câmara**. Rel. Min. Substituto Augusto Sherman. Data da sessão: 9/4/2013.

<sup>23</sup> BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1118/2008 - Primeira Câmara**. Rel. Min. Waldir Campelo. Data da sessão: 15/4/2008.

**QUANDO, POR MOTIVO DE FORÇA MAIOR OU CASO FORTUITO, COMPROVADAMENTE ALHEIO À VONTADE DO AGENTE, TORNAR-SE MATERIALMENTE IMPOSSÍVEL O JULGAMENTO DE MÉRITO<sup>24</sup>. (Grifos nossos)**

Pelo que foi exposto, entende-se que, no processo em análise, **não se pode dizer que as contas são iliquidáveis e, portanto, que é materialmente impossível examiná-las no mérito em razão da ocorrência de caso fortuito ou força maior<sup>25</sup>, vez que, embora o falecimento do gestor no curso do processo seja um acontecimento imprevisível, as contas que sofrerão escrutínio já foram apresentadas para análise e, considerando-se a transcendência da dimensão política das contas de governo, não há impedimento a que elas sejam apreciadas pela Corte de Contas.** De fato, no caso em apreço, as informações e os dados necessários à análise das contas anuais estão disponíveis e não houve longo decurso de prazo desde o exercício financeiro a que elas se referem.

Sendo assim, a transcendência da dimensão política das contas de governo, que suplanta o interesse individual do gestor responsável por prestá-las, as referidas contas devem ser apreciadas, ainda que o prefeito venha a falecer no curso do processo, como aconteceu nesse caso.

### **II.3. Da relevância da análise das contas de governo pelo Tribunal de Contas e das consequências do seu eventual não exame**

Em publicação divulgada em seu sítio eletrônico oficial, o Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro (TCERJ) realça, de forma bastante pertinente, a relevância da análise das contas de governo, com enfoque sobre seu objeto, da seguinte forma:

As contas de governo, também chamadas de contas anuais, referem-se aos resultados gerais do exercício financeiro-orçamentário. Os chefes de governo [...] devem apresentar ao Tribunal balanço orçamentário, balanço financeiro, balanço patrimonial e demonstração das variações patrimoniais. No exame das contas verificam-se os resultados gerais da atuação governamental tais como o cumprimento das metas do Plano Plurianual (PPA), o cumprimento dos limites legais e constitucionais para despesas com pessoal e endividamento público, além do cumprimento dos limites mínimos constitucionais para investimentos em saúde e educação, entre outros aspectos. Na análise das contas de governo, o Tribunal de Contas exerce sua missão constitucional de auxiliar o Poder Legislativo na fiscalização orçamentária, financeira, contábil, operacional e patrimonial, por meio do controle externo.<sup>26</sup>

## TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

<sup>24</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Balanço Geral n. 137.660**. Rel. Cons. em exercício. Licurgo Mourão. Data da sessão: 13/08/2015. Disponibilização no DOC de: 13/06/2017.

<sup>25</sup> Sobre o conceito de caso fortuito e força maior, originário do direito civil, veja-se a seguinte passagem doutrinária: “Discute-se na doutrina sobre a identidade ou não do conceito de caso fortuito e da força maior. Nada obstante, face ao disposto no art. 393 do Código Civil [...], a maioria dos autores opta por tratá-los como sinônimos e ressaltam a inutilidade de estabelecer-se diferenças, justamente por causa dos resultados idênticos que os institutos produzem quando reconhecidos em determinada situação jurídica. No estudo da doutrina brasileira, segundo o que determina a Lei, podemos subsumir que o **caso fortuito ou de força maior verifica-se no fato necessário, cujos efeitos não era possível evitar ou impedir**. Deve, portanto, ser o fato necessário e os efeitos do fato impossíveis de serem evitados ou impedidos. [...] Na conceituação uniformizada, o melhor é entender o fortuito (independentemente da diferenciação entre os dois institutos) como o acontecimento que a inteligência e a força humana não podiam prever, ou que, previsto, não se podia evitar” (MAIA, Alneir Fernando Santos. A inclusão do caso fortuito e da força maior como excludentes da responsabilidade civil nas relações de consumo. *Revista Meritum*, Belo Horizonte, v. 7, n. 1, p. 389-427, jan./jun. 2012. Disponível em: <https://tinyurl.com/bddf8y8d>. Acesso em: 15 out. 2025. Grifos nossos).

<sup>26</sup> RIO DE JANEIRO. Tribunal de Contas do Estado do Rio de Janeiro. **Qual a diferença entre contas de governo**

A partir da análise dos aspectos destacados é que o Tribunal de Contas terá condições de emitir juízo em um dos seguintes sentidos: aprovação das contas, aprovação das contas com ressalva ou rejeição das contas<sup>27</sup>. Ao emitir esse juízo, o Tribunal de Contas cumpre sua atribuição precípua de auxiliar o Poder Legislativo no exercício do controle externo da administração pública.

Arquivar contas de governo, sem análise e sem justificativa hábil para tal, tendo em vista o interesse público quanto à apreciação das referidas contas e a higidez da dimensão política da pertinente análise, em face do falecimento do gestor responsável tão somente por apresentá-las, **é negar à Corte de Contas o exercício de uma de suas mais relevantes competências constitucionais, além de comprometer a transparência pública e o direito dos cidadãos à informação e à participação efetiva no controle das políticas públicas.** Ademais, a ausência de análise repercute concretamente sobre obrigações constitucionais e legais dos entes político-administrativos, que demandam análise periódica e continuada a ser refletida no parecer prévio emitido pelo órgão de controle externo.

Em relação a esta Corte de Contas, conforme estabelecido na Ordem de Serviço Conjunta n. 1/2023<sup>28</sup>, o escopo de análise da prestação de contas anual do chefe do poder executivo municipal abrange o cumprimento dos índices constitucionais relativos às ações e serviços públicos de saúde, bem como à manutenção e desenvolvimento do ensino; a aplicação dos recursos recebidos do Fundo de Manutenção e Desenvolvimento da Educação Básica e de Valorização dos Profissionais da Educação (Fundeb); o cumprimento do limite fixado no art. 29-A da CRFB/88 para repasse de recursos ao Poder Legislativo Municipal; o cumprimento do limite da dívida consolidada líquida estabelecido no inciso II do art. 3º da Resolução n. 40/2001 do Senado Federal. E, ainda, o cumprimento das seguintes disposições: i) incisos V e VII do art. 167 da CRFB/88 e dos arts. 42 e 43 da Lei n. 4.320/1964, no momento da abertura de créditos adicionais; ii) inciso II do art. 167 da CRFB/88 e do art. 59 da Lei n. 4.320/1964, em relação à execução de créditos orçamentários e adicionais; iii) parágrafo único do art. 8º e do inciso I do art. 50, ambos da LRF, para os recursos vinculados a finalidade específica.

Nos termos do art. 212, caput, da CRFB/88, estados e municípios aplicarão, no mínimo, 25% (vinte e cinco por cento) da receita de impostos, incluindo a proveniente de transferências, na manutenção e desenvolvimento do ensino. **O cumprimento desse percentual é aferido no exame das contas anuais do chefe do poder executivo e sua inobservância pode acarretar, entre outras consequências, a inviabilidade de o ente político receber recursos via transferências voluntárias,** tendo em vista a previsão expressa do art. 25, §1º, IV, “a”, da Lei Complementar n. 101/2000 (Lei de Responsabilidade Fiscal – LRF), que assim dispõe, *in verbis*:

---

**e contas de gestão?** Disponível em: <https://portal-br.tcerj.tc.br/-/qual-a-diferenca-entre-contas-de-governo-e-contas-de-gestao->. Acesso em: 25 set. 2025.

<sup>27</sup> Veja-se o conteúdo do art. 45 da Lei Complementar n. 102/2008 (Lei Orgânica do TCEMG): “Art. 45 – A emissão de parecer prévio poderá ser: I – pela aprovação das contas, quando ficar demonstrada, de forma clara e objetiva, a exatidão dos demonstrativos contábeis, a compatibilidade dos planos e programas de trabalho com os resultados da execução orçamentária, a correta realocação dos créditos orçamentários e o cumprimento das normas constitucionais e legais; II - pela aprovação das contas, com ressalva, quando ficar caracterizada impropriedade ou qualquer outra falta de natureza formal, da qual não resulte dano ao erário, sendo que eventuais recomendações serão objeto de monitoramento pelo Tribunal; III – pela rejeição das contas, quando caracterizados atos de gestão em desconformidade com as normas constitucionais e legais”.

<sup>28</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas de Minas Gerais. **Ordem de Serviço Conjunta n. 1/2023.** Disponível em: <https://tcelegis.tce.mg.gov.br/Home/Detalhe/1141903>. Acesso em: 1º out. 2025.

Art. 25. Para efeito desta Lei Complementar, entende-se por transferência voluntária a entrega de recursos correntes ou de capital a outro ente da Federação, a título de cooperação, auxílio ou assistência financeira, que não decorra de determinação constitucional, legal ou os destinados ao Sistema Único de Saúde.

§1º São exigências para a realização de transferência voluntária, além das estabelecidas na lei de diretrizes orçamentárias:

[...]

b) cumprimento dos limites constitucionais relativos à educação e à saúde.

Note-se que a previsão da LRF, no que tange aos recursos destinados à manutenção e desenvolvimento do ensino, é reforçada pelo disposto no art. 87, § 6º, da Lei n. 9.394/1996 (Lei de Diretrizes e Bases – LDB), nos seguintes termos, *in verbis*:

Art. 87. É instituída a Década da Educação, a iniciar-se um ano a partir da publicação desta Lei.

[...]

§ 6º A assistência financeira da União aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios, bem como a dos Estados aos seus Municípios, ficam condicionadas ao cumprimento do art. 212 da Constituição Federal e dispositivos pertinentes pelos governos beneficiados. (Grifos nossos)

De outro turno, os gastos em saúde também devem atender a percentuais mínimos, a serem cumpridos pelos entes federativos, por expressa previsão constitucional, no seguinte sentido, *in verbis*:

Art. 198. As ações e os serviços públicos de saúde integram uma rede regionalizada e hierarquizada e constituem um sistema único, organizado de acordo com as seguintes diretrizes:

[...]

§2º A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios aplicarão, anualmente, em ações e serviços públicos de saúde recursos mínimos derivados da aplicação de percentuais calculados sobre:

[...]

III - no caso dos Municípios e do Distrito Federal, o produto da arrecadação dos impostos a que se referem os arts. 156 e 156-A e dos recursos de que tratam os arts. 158 e 159, I, “b”, e §3º.

§3º Lei complementar, que será reavaliada pelo menos a cada cinco anos, estabelecerá:

I - os percentuais de que tratam os incisos II e III do §2º. (Grifos nossos)

A lei complementar aplicável à hipótese é a LC n. 141/2012, que regulamenta o §3º do art. 198 da Constituição Federal para dispor sobre os valores mínimos a serem aplicados anualmente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios em ações e serviços de saúde, e dá outras providências. Nos termos do art. 5º da lei:

Art. 7º Os Municípios e o Distrito Federal aplicarão anualmente em ações e serviços públicos de saúde, no mínimo, 15% (quinze por cento) da arrecadação dos impostos a que se refere o art. 156 e dos recursos de que tratam o art. 158 e a alínea “b” do inciso I do caput e o §3º do art. 159, todos da Constituição Federal. (Grifos nossos)

Assim como no caso da educação, **a transferência voluntária de recursos depende do cumprimento dos índices pertinentes às ações e serviços de saúde, pelo ente que almeja recebê-los, de acordo com a previsão do art. 25 da LRF.**

Em face das disposições constitucionais sobre os percentuais mínimos a serem aplicados nas ações e serviços públicos de saúde e na manutenção e desenvolvimento do ensino, assim como em vista das consequências do seu descumprimento – a saber, interrupção das transferências voluntárias e, até mesmo, intervenção federal (CRFB/88, art. 34, VII, “e”) ou estadual (CRFB/88, art. 35, III) – **fica evidenciada a imprescindibilidade da manifestação do Tribunal de Contas, nesses casos, mediante a elaboração de parecer prévio, que abarque juízo sobre o atingimento, ou não, dos percentuais legais.** Afinal, quando se trata de saúde e educação públicas, sobressai a importância do cumprimento do princípio da **continuidade dos serviços públicos**, um dos aspectos do que se denomina, na legislação, de “serviço adequado”.<sup>29</sup>

Veja-se que a demonstração, **pelo ente federativo e não pelo gestor eventualmente falecido**, da aderência às normas de responsabilidade fiscal abarca outras áreas de gasto público, tais como as despesas com pessoal. Responsabilidade fiscal, nesse sentido, demanda ações planejadas e transparentes do poder público e o cumprimento de metas de resultado entre receitas e despesas, por visar ao equilíbrio das contas públicas. **Nada disso pode ser aferido se as contas do ente político-administrativo não forem analisadas. E as consequências são graves.** Volta-se ao exemplo das despesas com pessoal.

Nos termos da LRF, a despesa total com pessoal, em cada exercício e em cada ente da federação, não poderá exceder determinados percentuais da receita corrente líquida, aplicando-se aos municípios o limite global de 60% (sessenta por cento), nos termos do art. 19, caput e inciso III, da LRF. Especificamente quanto ao poder executivo, na esfera municipal, o percentual máximo da receita corrente líquida comprometido com as despesas de pessoal não poderá exceder 54% (cinquenta e quatro por cento) da receita corrente líquida.

Segundo o art. 22 da LRF, a verificação do cumprimento dos limites previstos nos arts. 19 e 20 da Lei será realizada ao final de cada quadrimestre. Nessa verificação, se a despesa total com pessoal ultrapassar 95% (noventa e cinco por cento) do limite, fica vedado ao órgão ou poder que tiver incorrido no excesso a concessão de aumento e outras vantagens remuneratórias; a criação de cargo, emprego ou função; a alteração de estrutura de carreira que implique aumento de despesa, além de ficarem proibidos o provimento, a admissão ou a contratação de pessoal, a qualquer título, ressalvada a recomposição do quadro de pessoal decorrente de aposentadoria ou falecimento de servidores nas áreas de educação, saúde e segurança.

Ainda de acordo com a LRF, em seu art. 23, quando for apurada despesa total com pessoal em patamar superior àqueles previstos no art. 20, sem prejuízo de outras medidas restritivas, caberá ao ente eliminar o percentual excedente nos dois quadrimestres seguintes, sendo que a falha em reconduzir as despesas de pessoal aos limites legais poderá acarretar, enquanto durar o excesso, a proibição de o ente receber transferências voluntárias, de obter garantia, direta ou indireta, de

---

<sup>29</sup> Veja-se, a propósito, o que dispõe a Lei n. 8.987/1995, art. 6º, sobre o conceito de serviço adequado: “Art. 6º Toda concessão ou permissão pressupõe a **prestação de serviço adequado** ao pleno atendimento dos usuários, conforme estabelecido nesta Lei, nas normas pertinentes e no respectivo contrato. Art. 1º Serviço adequado é o que satisfaz as condições de regularidade, **continuidade**, eficiência, segurança, atualidade, generalidade, cortesia na sua prestação e modicidade das tarifas” (grifos nossos).

outro ente, e de contratar operações de crédito, à exceção daquelas destinadas ao pagamento da dívida mobiliária e das que visem à diminuição das despesas com pessoal.

Na hipótese de descumprimento dos limites legais relativos às despesas com pessoal, os efeitos deletérios são graves e numerosos, afetando, a um só tempo, interesses legítimos de servidores e empregados públicos, além de também representar risco relevante à continuidade e à garantia da qualidade na prestação dos serviços públicos. Ademais, exige-se que as despesas do órgão ou ente sejam reconduzidas a patamares condizentes com os respectivos limites legais, no prazo estabelecido. Por isso, é indispensável que tais limites sejam aferidos na periodicidade legal e que o Tribunal de Contas, no exercício de sua competência de emitir parecer prévio, promova a *accountability* e expresse juízo fundamentado sobre as contas anuais prestadas pelo chefe do poder executivo, que irá subsidiar o julgamento do poder legislativo.

Um outro relevante aspecto, que evidencia e corrobora a importância da análise das contas prestadas anualmente pelo chefe do poder executivo, diz respeito à obrigação de o poder executivo transferir ao poder legislativo, mensalmente, nos termos do art. 168, caput, da CRFB/88<sup>30</sup>, percentual dos recursos arrecadados de impostos, taxas e contribuições previstas na legislação, o chamado duodécimo, dentro de um contexto de efetivação da autonomia e da independência dos poderes e, assim, de garantia da manutenção e funcionamento do órgão legislativo<sup>31</sup>.

A verificação na prestação de contas anual da correção nos repasses do duodécimo assegura a autonomia do poder legislativo no exercício de suas incumbências constitucionais, sobretudo no que concerne ao controle externo da administração pública e à representação dos interesses da população. O repasse do duodécimo é então essencial ao funcionamento das atividades legislativas. Como bem ressaltado pelo órgão técnico deste Tribunal de Contas em relatório temático sobre o tema, *in verbis*:

A importância do duodécimo reside na sua função de garantir o equilíbrio entre poderes municipais. Ao assegurar a autonomia financeira do legislativo, o duodécimo contribui para a manutenção do sistema de freios e contrapesos, evitando a concentração de poder em um único órgão<sup>32</sup>.

Nesse contexto, reforça o argumento de permanência do dever de análise da dimensão política das contas anuais, mesmo após o falecimento do gestor, a circunstância de que, nos termos da jurisprudência firmada por este Tribunal de Contas,

É possível ao Legislativo Municipal, por meio de acordo entabulado com o Chefe do Executivo, ou pela via judicial, requerer a liquidação de eventual passivo da Câmara que decorra do repasse a menor e injustificado de duodécimos, liquidação esta que observará o

<sup>30</sup> CRFB/88: Art. 168. Os recursos correspondentes às dotações orçamentárias, compreendidos os créditos suplementares e especiais, destinados aos órgãos dos Poderes Legislativo e Judiciário, do Ministério Público e da Defensoria Pública, ser-lhe-ão entregues até o dia 20 de cada mês, em duodécimos, na forma da lei complementar a que se refere o art. 165, §9º [...]”.

<sup>31</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Estudo Temático, novembro 2024** -repasse de duodécimo ao poder legislativo municipal: uma análise jurisprudencial. Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência. 2024. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2024/Repasse-de-duodecimo-ao-Poder-Legislativo-uma-analise-jurisprudencial-03.12.24.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025. p. 7.

<sup>32</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Estudo Temático, novembro 2024** -repasse de duodécimo ao poder legislativo municipal: uma análise jurisprudencial. Coordenadoria de Sistematização de Deliberações e Jurisprudência. 2024. Disponível em: <https://www.tce.mg.gov.br/IMG/2024/Repasse-de-duodecimo-ao-Poder-Legislativo-uma-analise-jurisprudencial-03.12.24.pdf>. Acesso em: 29 set. 2025. p. 6.

limite das despesas empenhadas e não pagas até 31 de dezembro, devidamente registradas em restos a pagar.<sup>33</sup>

Nesse cenário, para que o acordo entre os poderes legislativo e executivo acerca do duodécimo seja celebrado, ou mesmo para que o ajuizamento de ação judicial se efetive, **os valores correspondentes aos percentuais de repasse devem ser conhecidos pelos órgãos envolvidos.**

Dessa forma, sobressai a importância do repasse do duodécimo, nos termos determinados pela legislação, pois se trata de verba que assegura o adequado financiamento das atividades legislativas, garantindo sua independência, assim como o correto funcionamento do sistema de freios e contrapesos. Para que esse sistema funcione, é fundamental que um outro ator institucional exerça sua competência: no caso, o Tribunal de Contas, no desempenho da competência de que trata o art. 71, I, da CRFB/88.

Por todo o exposto, evidenciadas as repercussões da análise pelo Tribunal de Contas da prestação de contas anual do chefe do poder executivo, que ultrapassa a esfera dos interesses individuais do gestor e não se limita às consequências sancionadoras, como demonstram, por exemplo, os arts. 78, 82 e 83 do Regimento Interno (Resolução n. 24/2023)<sup>34</sup>, e tendo em vista a liquidez das contas objeto destes autos, dada a possibilidade material do respectivo exame de mérito, com a devida vênua ao relator, **diverge-se do posicionamento pela extinção do processo, sem resolução de mérito, em razão do falecimento do sr. Fuad Jorge Noman Filho, chefe do Poder Executivo municipal de Belo Horizonte no exercício de 2023.**

Por conseguinte, entende-se que deve ser reaberta a instrução do processo e determinada a citação do Município de Belo Horizonte, na figura de seu atual representante legal, a fim de que, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e com vistas à complementação da instrução processual e à viabilização do exame do mérito, se manifeste sobre os fatos apontados no relatório inicial da unidade técnica acerca das contas municipais relativas ao exercício financeiro de 2023.

### III - CONCLUSÃO

Por todo o exposto, com a devida vênua, divirjo do relator, por não compreender que o falecimento do prefeito acarrete a iliquidez das contas prestadas. Assim, dada a possibilidade material de exame do mérito, entendo que deve ser reaberta a instrução do processo e determinada a citação do Município de Belo Horizonte, na figura de seu atual representante legal, para que, em observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, e com vistas à complementação da instrução processual e à viabilização do exame do mérito, se manifeste

---

<sup>33</sup> MINAS GERAIS. Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. **Consulta n. 898.307**. Tribunal Pleno. Rel. Cons. Cláudio Terrão. Data da sessão: 11/12/2013. Data da publicação: 26/2/2014. p.1.

<sup>34</sup> RITCEMG (Res. 24/2023): “Art. 78. O parecer prévio será conclusivo quanto à observância das normas constitucionais e legais e quanto à situação financeira, orçamentária, contábil e patrimonial do Estado em 31 de dezembro. Parágrafo único: O relatório técnico, que subsidiará a emissão do parecer prévio e o acompanhará, conterá análise detalhada das contas apresentadas pelo Governador, bem como elementos e informações sobre o cumprimento das metas estabelecidas nos instrumentos de planejamento governamental e seus reflexos no desenvolvimento econômico e social do Estado. [...] Art. 82. Observada a legislação pertinente, as contas deverão conter os balanços gerais do Município, nos quais constarão os dados relativos à execução orçamentária, financeira e patrimonial dos órgãos do Poder Executivo, consolidadas com aqueles atinentes ao Poder Legislativo e às entidades da administração indireta municipal, e serão acompanhadas do relatório e do parecer conclusivo do órgão de controle interno do Poder Executivo, além de outros documentos exigidos em ato normativo do Tribunal. Art. 83. Aplicam-se, no que couber, aos processos de prestação de contas do Prefeito, as disposições do art. 78”.

sobre os fatos apontados no relatório inicial da unidade técnica acerca das contas municipais relativas ao exercício financeiro de 2023.

CONSELHEIRO ALENCAR DA SILVEIRA JR:

Voto de acordo com o Relator.

CONSELHEIRO PRESIDENTE AGOSTINHO PATRUS:

FICA, ENTÃO, APROVADO O VOTO DO RELATOR.

VENCIDO O VOTO-VISTA DO CONSELHEIRO EM EXERCÍCIO LICURGO MOURÃO.  
(PRESENTE À SESSÃO A PROCURADORA CRISTINA ANDRADE MELO)

\* \* \* \* \*

am/dg



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS