

## **A prestação de contas anuais e a possibilidade de defesa/ataque aos atos da Administração Municipal pela gestão subsequente. Breves considerações.**

Wilson Roberto Mateus<sup>1</sup>

A prestação de contas dos atos da Administração Pública é um instituto nitidamente republicano – porque a coisa gerenciada em questão (bens e direitos) pertence ao povo, desse modo, distinguindo-se da esfera de interesses privados do Gestor/Administrador.

Nesse sentido, o ator que tem o domínio do bem público - seja eleito ou designado, detém autoridade para dirigir ativos que não lhe pertencem, sob determinado tempo e com vetor direcionado a finalidade certa – que em sua essência é sempre pública<sup>2</sup>; mais ainda, sob a condição e responsabilidade de apresentar, em dado momento, a satisfação dos atos cometidos no período em que esteve à frente do comando da Administração.

Evidente que essa posição se contrapõe e combate a histórica prática do patrimonialismo, do clientelismo, ou de qualquer outra ação distorcida de gestão pública onde os interesses da coletividade fiquem submissos aos desejos e necessidades particulares.

Esse conceito possui amparo constitucional<sup>3</sup> e se erradia através da vasta legislação que reflete a delimitação ao poder discricionário e vigor do ordenamento jurídico em prol do ideal, a exemplo do normativo previsto na Lei de Responsabilidade Fiscal, Lei de Crimes Fiscais, Lei 4320/64, Lei de Licitações, Lei de Improbidade Pública e em tantas outras do mesmo viés.

Entre nós paulistas coloca-se como Diploma de grande importância a Lei Complementar Estadual nº 709/93, a qual, guardando elementos de natureza material - no que tange à estruturação do TCESP -, e processual - no que toca ao desenvolvimento válido dos feitos -, determina que a prestação de contas da

---

<sup>1</sup> Wilson Roberto Mateus é servidor técnico do TCESP há mais de 25 anos. Possui pós-graduação em Direito Constitucional (PUCCAMP), Gestão em Políticas Públicas (EACH-USP) e Processo Civil (Escola Pública da Magistratura – EPM). Pós-graduando em Direito Público (EPM). Ministrou aulas de Direito Administrativo e Constitucional em várias instituições. Possui textos de interesse da área publicados em revistas especializadas.

<sup>2</sup> **Lei 4717/65**

Art. 2º São nulos os atos lesivos ao patrimônio das entidades mencionadas no artigo anterior, nos casos de:

(...)

e) desvio de finalidade.

Parágrafo único. Para a conceituação dos casos de nulidade observar-se-ão as seguintes normas:

(...)

e) o desvio de finalidade se verifica quando o agente pratica o ato visando a fim diverso daquele previsto, explícita ou implicitamente, na regra de competência.

<sup>3</sup> **CF/88**

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

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, assumia obrigações de natureza pecuniária. ([Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998](#))

Administração Financeira dos Municípios será periódica, rotineira, ordinária, habitual à formação de processo, pela remessa da documentação necessária até 31 de março de cada ano, espelhando o posicionamento do exercício fiscal anterior.

Ou seja, todos os anos deverá ser formado processo específico para análise das contas anuais do Gestor Municipal.

Há de ser lembrado que as contas rejeitadas em sede da Corte de Contas podem conduzir, acaso confirmado o juízo negativo junto ao Legislativo correspondente, à inelegibilidade do Mandatário<sup>4</sup>, bem como, a eventual remessa de informações ao Ministério Público para as providências de sua alçada, incluindo a propositura de ações de responsabilização patrimonial.

No entanto, é comum a ocorrência de situações onde o Mandatário, deixando o Executivo após o transcurso de 04 anos, que coincide com o final de determinado ano, tenha sua prestação de contas conduzida por outro Gestor, uma vez que o prazo à sua realização se encerra no primeiro trimestre do ano seguinte<sup>5</sup>.

Significa dizer que, em sendo o mandato concluído, o envio da respectiva documentação ao Tribunal de Contas do Estado deverá sê-lo, necessariamente, realizado sob a responsabilidade da Gestão seguinte.

Essa dinâmica se explica pelo fato de que todas as informações necessárias à análise crítica da gestão anual estarão sob o arquivo e domínio do Órgão Público.

Ademais, reforçando a ideia de que a Administração é contínua e impessoal, a falta de prestação de contas constitui crime de responsabilidade<sup>6</sup>.

---

**<sup>4</sup> LC 64/90**

Art. 1º São inelegíveis:

I - para qualquer cargo:

(...)

g) os que tiverem suas contas relativas ao exercício de cargos ou funções públicas rejeitadas por irregularidade insanável que configure ato doloso de improbidade administrativa, e por decisão irrecorrível do órgão competente, salvo se esta houver sido suspensa ou anulada pelo Poder Judiciário, para as eleições que se realizarem nos 8 (oito) anos seguintes, contados a partir da data da decisão, aplicando-se o disposto no [inciso II do art. 71 da Constituição Federal](#), a todos os ordenadores de despesa, sem exclusão de mandatários que houverem agido nessa condição; ([Redação dada pela Lei Complementar nº 135, de 2010](#))

**<sup>5</sup> LCE 709/93**

Artigo 24 - O Tribunal de Contas emitirá parecer, até o último dia do ano seguinte ao do seu recebimento, sobre a prestação anual de contas da administração financeira dos Municípios.

§ 1º - O balanço das contas será remetido ao Tribunal de Contas até 31 de março de cada ano, juntamente com as peças acessórias e relatório circunstanciado do Executivo e Legislativo Municipal.

§ 2º - Se as contas não forem enviadas na forma e prazo indicados no parágrafo anterior, o Tribunal de Contas comunicará o fato ao Legislativo Municipal, para os fins de direito.

§ 3º - o parecer de que trata este artigo atenderá ao disposto no § 4º do artigo anterior.

§ 4º - O parecer prévio emitido pelo Tribunal de Contas só deixará de prevalecer por decisão de 2/3 (dois terços) dos membros da Câmara Municipal.

**<sup>6</sup> DL 201/67**

Art. 1º São crimes de responsabilidade dos Prefeitos Municipal, sujeitos ao julgamento do Poder Judiciário, independentemente do pronunciamento da Câmara dos Vereadores:

(...)

VII - Deixar de prestar contas, no devido tempo, ao órgão competente, da aplicação de recursos, empréstimos subvenções ou auxílios internos ou externos, recebidos a qualquer título;

Logo, o Prefeito sucessor não poderá se escusar da remessa dos dados exigidos à formação do processo de prestação de contas anuais do seu antecessor, mesmo porque, adiante, em algum momento, também se verá na posição de ex-Mandatário.

Assim, denota-se que a entrega dos documentos determinados – necessários ao juízo sobre as contas do período, embora obrigatória, constitui-se por ato neutro e burocrático – destituído de escolha.

Contudo, o que se procura ponderar aqui é mais do que isso.

O dilema se circunscreve à legitimidade processual da Administração sucessora em defender, ou quiçá atacar, a legalidade dos atos praticados por Prefeito distinto, junto ao processo instaurado no Tribunal de Contas, não raro, adversário político do atual Mandatário.

Em outras palavras, a atual Administração Municipal, por seu Prefeito, pode ingressar no processo de prestação de contas anuais que tramita junto ao Tribunal de Contas e apresentar peças acusatórias, tendentes ao convencimento do juízo especializado à emissão de parecer desfavorável aos demonstrativos?

A questão guarda contornos de complexidade na medida em que, obrigando-se à defesa do princípio de presunção de legitimidade dos atos da Administração, em algum momento, pode-se revelar a necessidade de questionamento e reversão da postura antes adotada.

No âmbito interno a Administração pode revogar e deve anular os atos praticados<sup>7</sup> - no primeiro caso, por questões de escolha, no segundo, em razão de ilegalidade.

A prática também não é estranha no estrito âmbito do processo judicial, uma vez que expressa a alteração do polo prevista na Lei de Ação Popular<sup>8</sup> e Lei de Improbidade Administrativa<sup>9</sup>.

---

<sup>7</sup> **Brasil. STF. Súmula 473.** “A administração pode anular seus próprios atos, quando eivados de vícios que os tornam ilegais, porque deles não se originam direitos; ou revogá-los, por motivo de conveniência ou oportunidade, respeitados os direitos adquiridos, e ressalvada, em todos os casos, a apreciação judicial”.

<sup>8</sup> **Lei 4717/65**

Art. 6º A ação será proposta contra as pessoas públicas ou privadas e as entidades referidas no art. 1º, contra as autoridades, funcionários ou administradores que houverem autorizado, aprovado, ratificado ou praticado o ato impugnado, ou que, por omissas, tiverem dado oportunidade à lesão, e contra os beneficiários diretos do mesmo.

(...)

§ 3º A pessoas jurídica de direito público ou de direito privado, cujo ato seja objeto de impugnação, poderá abster-se de contestar o pedido, ou poderá atuar ao lado do autor, desde que isso se afigure útil ao interesse público, a juízo do respectivo representante legal ou dirigente.

<sup>9</sup> **Lei 8429/92**

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

(...)

§ 3º No caso de a ação principal ter sido proposta pelo Ministério Público, aplica-se, no que couber, o disposto no § 3º do art. 6º da Lei nº 4.717, de 29 de junho de 1965. (Redação dada pela Lei nº 9.366, de 1996)

Chamo a atenção ao fato de que, a rigor, não obstante os questionamentos exercidos no domínio judicial possuírem maior amplitude, para tais situações há norma expressa autorizando a inversão processual.

Mas ao revés, aqui a questão tratada está circunscrita ao processo administrativo na esfera de juízo do Tribunal de Contas – em exame que envolve outros aspectos e consequências, inclusive, com natureza prejudicial ao juízo não especializado<sup>10</sup>.

Colocado o problema em evidência, é preciso trazer alguns elementos – expondo distinções e semelhanças que demarcam a natureza dos processos de prestação de contas – que tem cunho *constitucional-administrativo*, diferente da relação própria ao ambiente judicial.

A apresentação de informações pela Administração é obrigatória, neutra, anual e, nesse sentido, constituirá um processo ordinário visando a emissão de um parecer pelo Tribunal de Contas sobre a gestão fiscal de determinado período.

Logo se vê a distinção aos feitos que tramitam junto ao Poder Judiciário, no qual prevalece o princípio da inércia, ou seja, somente são constituídos mediante a iniciativa da parte – ainda que a cargo do Ministério Público ou da Defensoria Pública.

No Tribunal de Contas os processos de prestação de contas da gestão anual são constituídos de forma ordinária e refletem um único período – de 01.01 a 31.12 de determinado exercício fiscal, a partir das informações trazidas pelos próprios órgãos jurisdicionados.

Não há partes; não há litígio; não existe a figura do requerente ou do requerido; não há vencido ou vencedor.

Acresça-se exceção aqui, no entanto, quando da atuação do Ministério Público de Contas, em postura destacada e diferente da habitual fiscalização da lei – *custus legis*–; mormente pela interposição de recursos, desse modo atuando como parte<sup>11</sup>.

Em tais feitos o Tribunal exerce a fiscalização como um todo e, de tal sorte, dá impulso ao processo e profere juízo válido -, porque as equipes de inspeção, os órgãos técnicos de assessoramento, o e. Relator, as E. Câmaras e o próprio E. Tribunal Pleno fazem parte da mesma estrutura orgânica.

Logo, não se trata de processo administrativo comum, uma vez que detém características próprias e a complexidade de Órgão de Controle Constitucional.

---

<sup>10</sup> A Justiça Federal já declarou que “O TCU só formalmente não é Órgão do Poder Judiciário. Suas decisões transitam em julgado e têm, portanto, natureza prejudicial para o juízo não especializado” (Ap. Cível 87.01.23993-0/MG, DJU 14.09.91, p. 28119, TRF 1ª Região, 3ª Turma, Rel.: Juiz Adhemar Maciel).” Conforme FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. Os limites do poder fiscalizador do Tribunal de Contas do Estado. Disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/483/r142-15.PDF?sequence=4> – acesso em 01.05.17 .

<sup>11</sup> Em outras situações, não tratadas aqui, a LCE 709/93 permite o terceiro prejudicado possa apresentar recurso nos processos disciplinados pelo TCESP:

“Artigo 53 - Poderão interpor recurso, o interessado no processo, a Procuradoria da Fazenda do Estado, o Ministério Público e o terceiro prejudicado”.

E, em sendo o juízo emitido – como visto – capaz de provocar consequências graves aos interesses do Gestor, também marca, com muito maior rigor, a necessidade de observância dos princípios da ampla defesa, contraditório, julgamento motivado e devido processo legal, entre outros.

Dessa quadra, enquanto não exista propriamente um código administrativo e nem possam ser aplicadas a Lei Federal nº 9784/99<sup>12</sup> ou Lei Estadual nº 10.177/98<sup>13</sup> – as quais regulam o processo no âmbito da Administração Federal e Estadual, à míngua de normatização precisa e especializada, melhor se aplicam as disposições estabelecidas no CPC – por meio de integração sistemática.

Aliás, a própria LCE 709/93 impõe que *“na falta de lei ou regulamento estadual, aplicar-se-á, supletivamente, as matérias disciplinadas por esta lei, a legislação federal pertinente”* (art. 116); e, no novo diploma processual geral consta textualmente que *“na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas ou administrativos, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva e subsidiariamente”* (art. 15).

Enfim, os processos de prestação de contas junto ao Tribunal de Contas obedecem ao rito estabelecido pela sua Lei Orgânica (LCE 709/93), Regimento Interno e, ainda, ao CPC – naquilo que puder ser acolhido e não conflite com a própria natureza dos feitos que tramitam na Corte<sup>14</sup>.

Decorre ao tema desenvolvido a ideia de que somente poderão postular em juízo quem tenha legitimidade e interesse, as chamadas condições da ação (CPC. Art. 17).

A legitimidade constitui-se na pertinência subjetiva; e o interesse processual *“traduz-se no trinômio necessidade, adequação e utilidade. (...) Não se deve confundir o interesse processual ou jurídico com o interesse material ou substancial”*<sup>15</sup>.

Aqui é bastante oportuno retornar à possibilidade de que, nos casos previstos de inversão do polo processual – frise-se: em processos judiciais, a Administração se desvincula da figura do Agente e, ao reverso, integra postura de ataque aos atos cometidos.

Portanto, os atos não são propriamente da Administração, mas do Gestor, sobre os quais se responsabiliza.

---

<sup>12</sup> Considerando o princípio federativo, onde há autonomia legislativa, penso que a Lei 9784/99 seja norma de cunho federal, porque aplicada ao processo administrativo no âmbito da Administração Pública Federal, não se submetendo à ideia de norma nacional.

<sup>13</sup> A Lei Estadual 10.177/98 é válida para órgãos da Administração Pública centralizada e descentralizada do Estado – geografia jurídica onde não se situa o Tribunal de Contas; ademais, há expressa indicação de que serve àqueles órgãos que não tenham disciplina legal específica – o que não é o caso.

<sup>14</sup> MATEUS, Wilson Roberto. *A importância e influência do Código de Processo civil no trâmite dos Processos do Tribunal de Contas do Estado. Breves considerações*. Disponível em <https://www4.tce.sp.gov.br/ecp/producao-academica>

<sup>15</sup> MANZANO. Luiz Fernando de Moraes. MANZANO, Camila Corbucci Monti. *Manual de Processo Civil*. São Paulo. Editora Verbatim, 2010, p. 77

Penso que essa ideia possa ser aproveitada, *em parte*, à teoria do processo administrativo de prestação de contas, porque revela a ideia de que o interesse da Administração nem sempre se afina com a vontade do Gestor.

Portanto, quem responde pelos atos praticados – não se tratando de responsabilidade objetiva, não é a Administração, mas o Mandatário.

É o exemplo de situações onde ocorre a aplicação de sanção pecuniária ao Gestor, mediante multa prevista na LCE 709/93, onde tem sido considerado que a responsabilidade pelo seu recolhimento é do próprio Agente, eis que em sendo personalíssima - não compete legitimidade à Administração para a eventual interposição de recursos questionando a medida aplicada.

Enfim, a Gestão sucessora obriga-se à apresentação dos documentos necessários à formação do processo; contudo, não se vincula à sua defesa.

Contudo, essa posição vem sendo mitigada em parte, uma vez que a E. Corte de Contas tem admitido que a Administração apresente, no decurso do processo, informações e justificativas em favor dos atos praticados pelo ex-Prefeito, inclusive, em sede recursal.

Essa é uma técnica já consolidada e, em parte, leva em conta que à Administração, à margem do parecer emitido, também são endereçadas recomendações para correção dos atos e procedimentos.

Mas ao revés, não há possibilidade de inversão de polo, com adoção de postura acusatória pela Administração ao antigo Gestor, procurando a emissão de parecer desfavorável e condução à sua inelegibilidade.

Não se enxerga aqui legitimidade ou interesse na rejeição das contas, por parte da Administração. Antes deve procurar outros instrumentos à satisfação da ordem jurídica.

Ainda para efeitos de argumentação, sob minha visão, pode-se extrair que o exame da prestação de contas anuais envolve 03 (três) fases distintas.

A primeira é inquisitorial – porque se assemelha ao inquérito-, momento em que são recolhidos os documentos entregues, colhidos outros em inspeção local e combinados com eventuais denúncias/representações, formando laudo próprio da fiscalização.

A segunda é a fase processual propriamente dita, onde é apresentada defesa sobre aquele trabalho e ouvidas as assessorias técnicas e o Ministério Público, culminando com a emissão do parecer pela respectiva Câmara e, eventualmente, reexaminado em Plenário – por via da interposição de recurso cabível.

A terceira fase refere-se ao julgamento, que está a cargo do Legislativo Municipal – portanto, quando esgotada a cognição e juízo administrativo, pela remessa do feito à Câmara após o trânsito em julgado da decisão na Corte de

Contas.

Dito isso, eventuais questionamentos da nova Gestão deveriam ser tratados como denúncias ou representações que, eventualmente, poderiam colaborar na formação do juízo – conquanto colhidas na fase inquisitorial. Tais informações se somariam aos demais elementos colhidos, dando-se ciência ao Interessado e prosseguindo a marcha natural do processo.

Mas se há notícia de irregularidades, apresentadas quando já esgotada a fase de elaboração do relatório de inspeção, a rigor, penso que devam ter tratamento próprio, pela formação de processo distinto, sempre observado o seu conteúdo e a critério do Relator, com o fim de que não haja conturbação, sob pena de incorrer em situação contrária ao interesse do princípio da celeridade.

Reforço que, se aceita a peça apresentada dentro do processo já formalizado, necessariamente deverá ser aberto prazo para defesa e, em última análise, em sendo o caso, retornar a novo exame da inspeção, oitiva dos órgãos técnicos e MPC; enfim, prolongando o processo que, a rigor, deve ser concluído até o final do exercício seguinte à apresentação das contas (art. 24, LCE 709/93).

Enfim, sendo o exame da gestão de responsabilidade e interesse do Ordenador que deixou a Chefia do Executivo, não assume a atual Administração legitimidade para atacar os atos, tal qual parte, por faltar-lhe legitimidade e interesse processual; resguardado, no entanto, o direito de representação à Corte – durante a fase de elaboração do laudo de inspeção, ou mesmo posteriormente – mas neste caso, em feito e exame distinto.

Portanto, ainda que a critério do Relator sejam dadas vistas dos autos à nova Administração, penso que os atos subsequentes, praticados em sua decorrência, devem ser sopesados em seu conteúdo – cada qual em si, especialmente quando imbuídos de ataque à prestação de contas ofertada.

Sob censura das doughtas opiniões divergentes.