



## TRIBUNAL DE JUSTIÇA DA PARAÍBA

GABINETE DO DESEMBARGADOR JOÃO ALVES DA SILVA

---

### DECISÃO MONOCRÁTICA

APELAÇÃO Nº 0020805-84.2006.815.2001

RELATOR : Miguel de Britto Lyra Filho – Juiz Convocado

APELANTE: Estado da Paraíba, representado por seu Procurador Augusto Sérgio S. de Brito Pereira

APELADO : Associação Comunitária Saburá e Matas de Riachão (Adv. Adriana Coutinho Greco)

**APELAÇÃO CÍVEL. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO ENTRE O ESTADO DA PARAÍBA E ASSOCIAÇÃO. IMPROCEDÊNCIA DO PEDIDO. RECURSO. IMPOSSIBILIDADE JURÍDICA DO PEDIDO. COMPETÊNCIA DO PRÓPRIO CONVENIENTE E DO TRIBUNAL DE CONTAS. FISCALIZAÇÃO FINANCEIRA. INTELIGÊNCIA DO ART. 71, DA CF. EXTINÇÃO DO PROCESSO, SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO. ART. 267, VI, CPC. ART. 557, CAPUT, CPC. SEGUIMENTO NEGADO.**

- A apreciação da prestação de contas exigida por Estado em desfavor de Associação é atribuição de competência do Tribunal de Contas Estadual (art. 71 c/c art. 75 da CF), não se amoldando a demanda ao procedimento previsto no art. 914, do CPC, que se restringe à prestação de contas de natureza privada. Improriedade da via. Extinção sem julgamento do mérito.

### RELATÓRIO

Trata-se de apelação manejada pelo Estado da Paraíba contra decisão proferida pelo MM. Juízo da 2ª Vara da Fazenda Pública da Comarca da Capital que, nos autos da ação de prestação de contas, julgou improcedente o pedido inicial.

Na decisão, o magistrado entendeu que a associação promovida já prestou as devidas contas, razão pela qual **julgou improcedentes os pedidos iniciais.**

Inconformado, o recorrente alega que firmou convênio com o recorrido para execução de eletrificação rural, através do Projeto Cooperar. Aduz que após a entrega do numerário não houve a respectiva prestação de contas, embora a apelada tenha sido notificada para tanto.

Assevera que a promovida deixou de entregar vários documentos, dentre os quais: Certidão Negativa de Débitos; Extratos bancários relativo ao período de setembro de 2003 a fevereiro de 2008 e da conta poupança referente ao período de setembro de 2003 a janeiro de 2006; documento que comprove a devolução de saldo no montante de R\$ 5.505,69; termo aditivo do contrato.

Pede, ao final, o provimento do recurso para condenar a promovida a apresentar o restante da prestação de contas devida.

Não foram apresentadas contrarrazões (fl. 357v)

Diante da desnecessidade de intervenção do Ministério Público, deixo de remeter os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, nos termos do art. 169, § 1º, do RITJPB c/c o art. 82 do CPC.

**É o relatório. Decido.**

Não merece prosperar o recurso.

De início, ressalto que é no controle externo da administração financeira e orçamentária que se encontram as principais atribuições dos Tribunais de Contas, que atuam como órgãos independentes, mas auxiliares dos Legislativos e colaboradores dos Executivos.

Com efeito, em repetição à Constituição Federal, a Constituição do Estado da Paraíba prevê, em seu art. 70, que **“a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial do Estado e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pela Assembléia Legislativa, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.**

Em seguida, o seu § 1º estabelece que **“prestará contas qualquer pessoa física ou entidade pública que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais o Estado responda, ou que, em nome deste, assuma obrigações de natureza pecuniária”.**

Mais adiante, o art. 71 fixa a competência da Assembléia Legislativa para efetuar o controle externo, que será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete:

**“II - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos dos três Poderes, da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público Estadual, e as contas daqueles que derem**

**causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário;"**

A norma constitucional dispõe, assim, que a competência para o julgamento de contas públicas é das Cortes de Contas, e não do Poder Judiciário, ao qual compete apenas apreciar a legalidade, ou não, do ato do Administrador Público.

Registro, ainda, que o convênio prevê a fiscalização da sua execução pelo próprio apelante:

Para melhor ilustrar, transcrevo as cláusulas respectivas:

**"CLÁUSULA NONA – O CONVENENTE se compromete a manter abertos seus registros e livros de contas para a eventual realização de Auditoria por parte do Governo do Estado, do Tribunal de Contas do Estado e demais entidades públicas envolvidas com o Projeto ou por agentes financeiros."**

**"CLÁUSULA DÉCIMA QUINTA – Será providenciada pelo CONVENENTE a apresentação da Prestação de Contas dos recursos financeiros recebidos e comprovação da alocação dos recursos em contrapartida do CONVENENTE, em até 60 (sessenta) dias após o cumprimento das formalidades da cláusula décima quarta, cumprindo com as orientações e normas definidas no Manual da Comunidade"**

**"CLÁUSULA DÉCIMA SÉTIMA - (...)**

**Parágrafo primeiro – o não cumprimento de qualquer condição descrita neste convênio ou seus anexos poderá acarretar a sua rescisão automática no todo ou em parte."**

Sobre o dever de fiscalização do Estado, confirmam-se as palavras de Remilson Soares Candeira, para quem, **"ao órgão concedente compete, originariamente, a fiscalização da aplicação dos recursos públicos repassados ao convenente, pois a prestação de contas, obrigação do convenente, deverá ser encaminhada ao concedente. O concedente poderá aprovar a prestação de contas dos recursos repassados, proceder à fiscalização *in loco*, solicitar documentos para a formação do juízo de valor acerca da regularidade da aplicação dos recursos, ou instaurar a competente tomada de contas especial, com o objetivo de quantificar o valor devido, identificar o responsável e apurar as irregularidades".**<sup>1</sup>

Assim, diante da omissão de prestar contas do recorrido, cabe ao Tribunal de Contas, o julgamento do administrador do dinheiro público, impondo-lhe verificar se foi o dinheiro corretamente aplicado, individualizando a responsabilidade do gestor em relação às despesas das quais tenha sido o ordenador, devendo exercer sobre ele

---

<sup>1</sup> Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas. São Paulo: Editora NDJ, 2005, p. 83.

a necessária fiscalização financeira e orçamentária relativamente às verbas públicas.

O exame dos autos revela impossível a pretensão do apelante em exigir prestação de contas do apelado relativamente à aplicação de verba estadual, liberada através do convênio nº. 0820/2000 – destinado à execução de um subprojeto de “Infraestrutura, na categoria eletrificação rural a beneficiar as famílias das comunidades constantes na carta Proposta”

Ressalte-se, inclusive, que o próprio recorrente já efetuou a verificação das contas, concluindo apenas pela falta de alguns documentos. A omissão do recorrido, como se vê no documento que materializa o convênio, poderá ensejar as punições ali previstas.

**Desta forma, não tem como prosperar a presente demanda, pois a competência para fiscalizar a aplicação de recursos repassados à associação recorrida, oriundos de convênio celebrado com o Estado é, em um primeiro momento, do próprio recorrente, e, posteriormente, do Tribunal de Contas, sendo imprópria a ação de prestação de contas manejada junto ao Poder Judiciário.**

Dessarte, se o apelado deixa de efetuar, nos moldes previstos, a prestação de contas, cabe ao Estado tomar as medidas a ele facultadas pela Constituição, exigindo que as contas sejam prestadas, através do órgão próprio. A prestação de contas da administração é um princípio fundamental da ordem constitucional brasileira, nos termos do art. art. 34, VII, "d", da C.F.

Sobre o tema, José Afonso da Silva leciona que

**“Todos os administradores e demais responsáveis pelos dinheiros, bens e valores públicos estão sujeitos à prestação e tomada de contas pelo sistema de controle interno, em primeiro lugar, e pelo sistema de controle externo, depois, através do Tribunal de Contas. (arts. 70 e 71)”<sup>2</sup>**

Neste particular, confirmam-se os seguintes precedentes:

**“As contas públicas estão sujeitas à instância política e, no caso das administrações municipais, são tomadas pelas câmaras, após parecer do Tribunal de Contas do Município, não tendo o Judiciário competência para recebê-las com supressão da esfera política”<sup>3</sup>**

**“O juiz não pode se antecipar ao julgamento administrativo do Tribunal de Contas, para exigir que a prestação de contas se faça perante o Poder Judiciário. O princípio constitucional da separação de Poderes, previsto no artigo 2º, da CF/88, impede que o magistrado assim proceda. Somente**

<sup>2</sup> Curso de Direito Constitucional Positivo. Silva, José Afonso da. 23ª ed. Malheiros Editores, 2004, p. 738.

<sup>3</sup> TJGO - Ap. 3864.6.195 – Rel. Des Jamil Pereira de Macedo – 3ª C. Cível – j. 26/03/96 - in "Juris Plenum".

em caso de lesão de direito, praticado pelo Órgão constitucionalmente competente para examinar e julgar as contas, é que tem pertinência a provocação do Judiciário”.<sup>4</sup>

José dos Santos Carvalho Filho<sup>5</sup>, na mesma linha, ensina que “Dever de prestar contas é encargo dos administradores públicos a gestão de bens e interesses da coletividade, decorre daí o natural dever, a eles cometido, de prestar contas de sua atividade”.

Assevera, ainda, o eminente doutrinador que:

“A prestação de administradores pode ser realizada internamente, através dos órgãos escalonados em grau hierárquicos, ou externamente. Nesse caso, o controle de contas é feito pelo Poder Legislativo por ser ele o órgão de representação popular. No Legislativo se situa, organicamente, o Tribunal de Contas, que, por sua especialização, auxilia o Congresso Nacional na verificação de contas dos administradores”.

E complementa:

“Registre-se, ainda, que o dever de prestar contas alcança não só a Administração centralizada, mas também os agentes de entidades a ela vinculadas e até mesmo outras pessoas que recebam subvenção governamental”.

No caso dos autos, repito, a recorrida recebeu verba pública para desenvolver programas ligados à implantação de energia elétrica em comunidade rural. Nessa circunstância, é sua obrigação prestar contas ao recorrente que, em caso de omissão, poderá adotar providências no sentido de instaurar procedimento administrativo destinado a apurar as contas reclamadas.

Tal ilação se extrai da própria Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado, vejamos:

“Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pelo Estado ou Município, na forma prevista no inciso VI do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiro, bens ou valores públicos, ou, ainda, da prática de qualquer ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano ao Erário, a autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, deverá imediatamente adotar providências com vistas à instauração da tomada de contas especial para apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano.

---

<sup>4</sup> TJPB – AC nº 93.008763-7 - Des. Antônio Elias de Queiroga - 2ª Câm., j. Em 28.02.94.

<sup>5</sup> in Manual de Direito Administrativo – 22ª Ed. - Ed. Lumen Juris – Rio de Janeiro – 2009 – pág. 63.

§ 1º - Não atendido o disposto no caput deste artigo, o Tribunal determinará a instauração da tomada de contas especial, fixando prazo para cumprimento dessa decisão”.

Tal argumento é reforçado pelo artigo 47, do citado normativo, ao determinar:

“Art. 47. Ao exercer a fiscalização, se configurada a ocorrência de desfalque, desvio de bens ou outra irregularidade de que resulte dano ao Erário, o Tribunal ordenará, desde logo, a conversão do processo em tomada de contas especial, salvo a hipótese prevista no art. 90 desta Lei.

Parágrafo Único. O processo de tomada de contas especial a que se refere este artigo tramitará em separado das respectivas contas anuais.”

Sobre o tema, destaco julgados dos Tribunais pátrios, que não só afasta a pretensão do recorrente, como restringe a aplicabilidade do procedimento contido no art. 914, do CPC, às relações de cunho privado.

**AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS - CONVÊNIO ENTRE O ESTADO DO ESPÍRITO SANTO E O MUNICÍPIO DE IBITIRAMA - COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL - CARÊNCIA DA AÇÃO - PROCESSO EXTINTO SEM JULGAMENTO DO MÉRITO. 1. Consoante precedentes desta Corte e do Superior Tribunal de Justiça, a apreciação da prestação de contas exigida por Estado em desfavor de Prefeito Municipal é uma atribuição política de competência do Tribunal de Contas Estadual (art. 71 c/c art. 75 da CF), não se enquadrando a lide na disciplina do art. 914 do CPC, a qual se restringe à prestação de contas de caráter privado, como nos casos de responsabilidade do curador, gestor de negócios, síndico, entre outros. 2. A decisão do Tribunal de Contas não vincula a Câmara Municipal, e o próprio pronunciamento desta está sujeito ao controle judicial; porém, para que o Poder judiciário seja acionado, é imprescindível que o Tribunal de Contas e a Câmara Municipal tenham decidido a respeito das contas apresentadas. 3. Preliminar de carência da ação acolhida. Processo extinto com base no art. 267, VI, do CPC.<sup>6</sup>**

**PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. OMISSÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS DAS VERBAS REPASSADAS. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. CARÊNCIA DE AÇÃO. EXTINÇÃO DO PROCESSO . 1) Cabe exclusivamente ao Tribunal de Contas do Estado, nos termos da**

<sup>6</sup> TJES – Prestação de Contas nº 100060001458 – Rel. Des. Catharina Maria Novaes Barcellos – Tribunal Pleno – j. 18/12/2006.

Constituição Amapaense, fiscalizar a aplicação de recursos repassados pelo Estado a Município através de convênios ou instrumentos assemelhados; 2) Sem o pronunciamento do órgão responsável pela fiscalização das contas, não pode o Estado valer-se da Ação de Prestação de Contas prevista na Legislação Processual Civil; 4) Recurso improvido. (TJ-AP - APL: 56899 AP, Relator: Juiz Convocado RAIMUNDO VALES, Data de Julgamento: 01/06/1999, CÂMARA ÚNICA, Data de Publicação: no DOE N.º 2073 de Quinta, 17 de Junho de 1999)

**AÇÕES ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. COMPETÊNCIA PARA PROCESSAR E JULGAR DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA. PRESTAÇÃO DE CONTAS. CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. PRELIMINAR DE CARÊNCIA DA AÇÃO. COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS. EXTINTO SEM RESOLUÇÃO DE MÉRITO. 1. As causas e conflitos entre o Estado e os Municípios, serão processadas e julgadas pelo Tribunal de Justiça. 2. Logo, a decisão proferida pelo Juízo de primeiro grau é nula. 3. A apreciação da prestação de contas proposta pelo Estado em face do Município de Ibitirama é atribuição política de competência do Tribunal de Contas Estadual, não se subsumindo a lide ao disposto no art. 914 do CPC. Inteligência do art. 71 c/c o art. 75, ambos do CF/88. 4. Preliminar de carência da ação acolhida, com a extinção do feito com fundamento no art. 267, VI, do CPC. (TJ-ES - Prestação de Contas: 100060037213 ES 100060037213, Relator: CARLOS HENRIQUE RIOS DO AMARAL, Data de Julgamento: 15/10/2007, TRIBUNAL PLENO, Data de Publicação: 30/10/2007)**

No mesmo sentido, já decidiu o Superior Tribunal de Justiça:

**ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. RECURSO ESPECIAL. AÇÃO DE PRESTAÇÃO DE CONTAS CONTRA EX-PREFEITO. CONVÊNIO ENTRE ESTADO E MUNICÍPIO. CARÊNCIA DA AÇÃO. COMPETÊNCIA. TRIBUNAL DE CONTAS. I - E pacífica a jurisprudência desta colenda Corte, no sentido de que compete ao Tribunal de Contas o processo e o julgamento da ação de prestação de contas contra ex-prefeito, não cabendo ao Poder Judiciário tal mister, ex vi do artigo 71, c/c o artigo 75, ambos da CF/88. II - Recurso especial improvido (STJ - REsp: 200347 RO 1999/0001769-2, Relator: Ministro FRANCISCO FALCÃO, Data de Julgamento: 22/04/2003, T1 - PRIMEIRA TURMA, Data de Publicação: DJ 23.06.2003 p. 243RJADCOAS vol. 47 p. 64)**

Portanto, fica evidenciado que, uma vez constatada a omissão da recorrida no dever constitucional de prestar, integralmente, as contas pelo dinheiro público recebido, cabe, a princípio, ao Estado da Paraíba a fiscalização dos gastos oriundos do convênio, com posterior representação ao Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, a fim de providenciar a instauração da tomada de contas especial, porquanto evidenciada a

sua jurisdição em relação a citada organização.

O procedimento de tomada de contas, segundo leciona Jacoby Fernandes, **“é um processo de natureza administrativa que visa apurar responsabilidade por omissão ou irregularidade no dever de prestar contas ou por dano causado ao erário”**.<sup>7</sup>

Remilson Soares Candeia, por outro lado, conceitua a tomada de contas especial **“como um procedimento adotado para identificar os responsáveis, quantificar o valor a ser ressarcido e apurar os fatos, sempre que houver irregularidades na aplicação dos serviços públicos”**.<sup>8</sup>

Ademais, concluindo o Tribunal de Contas por irregularidades, poderá responsabilizar o gestor da associação por eventuais desmandos verificados, constituindo a decisão, inclusive, título executivo extrajudicial.

Como dito antes, o próprio convênio prevê as punições pelo desrespeito às suas regras, cabendo, independentemente de manifestação judicial, a aplicação das sanções ali previstas.

Assim, penso que submeter o exame das contas públicas ao Poder Judiciário implica subverter a previsão constitucional relativa às atribuições dos Tribunais de Contas e transformar a atividade jurisdicional em palco para discussão do controle financeiro atribuído constitucionalmente ao Poder Legislativo, com o auxílio das Cortes de Contas.

Por fim, divirjo da decisão atacada apenas com relação a impossibilidade jurídica do pedido e a falta de interesse processual, acarretando meio impróprio para exigir contas do recorrido.

Por tais razões, e levando em conta a jurisprudência pacífica relacionada à matéria, nos termos do art. 557, *caput*, do Código de Processo Civil, **nego seguimento ao recurso. Contudo, extingo o processo, sem julgamento do mérito**, com base no art. 267, VI, do Código de Processo Civil, por falta de interesse processual e possibilidade jurídica do pedido.

Publique-se. Intime-se.

João Pessoa, 04 de setembro de 2014.

---

<sup>7</sup> Tomada de Contas Especial. Processo e Procedimento nos Tribunais de Contas e na Administração Pública. Fernandes, Jorge Ulisses Jacoby. Brasília, Ed. Brasília Jurídica, 1996, p. 38.

<sup>8</sup> Convênios celebrados com a União e suas prestações de contas. São Paulo: Editora NDJ, 2005, p. 111.



**Miguel de Britto Lyra Filho**  
**Juiz Convocado**