



UNIVERSIDADE FEDERAL DO CEARÁ
FACULDADE DE DIREITO
CURSO DE DIREITO

MARIA CLARA DE OLIVEIRA BASTOS

**EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE EXAURIMENTO DA
VIA ADMINISTRATIVA PARA A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS
VINCULADAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO ADMINISTRATIVOS**

FORTALEZA

2024

MARIA CLARA DE OLIVEIRA BASTOS

EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA PARA A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS VINCULADAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

FORTALEZA

2024

Dados Internacionais de Catalogação na Publicação
Universidade Federal do Ceará
Sistema de Bibliotecas
Gerada automaticamente pelo módulo Catalog, mediante os dados fornecidos pelo(a) autor(a)

B329e Bastos, Maria Clara de Oliveira.

EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA PARA A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS VINCULADAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS / Maria Clara de Oliveira Bastos. – 2024. 73 f.

Trabalho de Conclusão de Curso (graduação) – Universidade Federal do Ceará, Faculdade de Direito, Curso de Direito, Fortaleza, 2024.
Orientação: Prof. Dr. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

1. Convênio Administrativo. 2. Prestação de Contas. 3. Tomada de Contas Especial. 4. Judicialização. 5. Interesse de agir. I. Título.

CDD 340

MARIA CLARA DE OLIVEIRA BASTOS

EFICIÊNCIA: UMA ANÁLISE SOBRE A NECESSIDADE DE EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA PARA A JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS VINCULADAS À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIOS ADMINISTRATIVOS

Monografia apresentada à Coordenação do Curso de Graduação em Direito da Universidade Federal do Ceará, como requisito parcial para a obtenção do grau de Bacharel em Direito.

Área de concentração: Direito Administrativo.

Orientadora: Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro.

Aprovada em: 20/09/2024.

BANCA EXAMINADORA

Profa. Dra. Lígia Maria Silva Melo de Casimiro (Orientadora)
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Profa. Dra. Clarissa Sampaio Silva
Universidade de Fortaleza (UNIFOR)

Mestranda Ana Clara Batista Saraiva
Universidade Federal do Ceará (UFC)

Dedico este trabalho a Deus, meu alicerce.

AGRADECIMENTOS

Aos meus pais, Luís Carlos e Ana Isabel, que me ensinaram, além do valor do estudo e do esforço, a importância da família para ser quem somos. É graças ao suor e cuidado deles que, hoje, posso atingir tantos dos meus sonhos. Espero um dia merecer tudo deles que há em mim.

Às minhas irmãs Amanda e Marília, partes inseparáveis do meu ser, primeiras pessoas a me ensinarem o que é o amor e o companheirismo. Obrigada por todo o suporte e por compreenderem todas as vezes em que estive ausente para perseguir meus sonhos.

Ao Pedro, companheiro inseparável nas felicidades e perseveranças. Obrigada por me provar que o amor é fonte inesgotável de força para viver. Você é o sol gostoso na pele de um sábado à tarde, é banho de mar que limpa, abraço apertado, riso constante e ombro amigo.

À Profa. Dra. Lígia, por me orientar com sabedoria e representar muitos dos ideais que desejo atingir na vida acadêmica e profissional. Espero um dia ser pelo menos uma parcela da professora que a senhora é.

Aos meus amigos, inseparáveis. É graças ao apoio e à felicidade das histórias vividas com vocês que tive forças de chegar até aqui.

À Faculdade de Direito da Universidade Federal do Ceará. Um dia, ainda na infância, formar-me bacharel em Direito nessa instituição foi um sonho que parecia distante. Hoje, é realidade concreta que supera, em muito, qualquer expectativa que jamais pude criar. Obrigada por me fazer nova como pessoa, estudante e profissional.

“Com efeito, o homem corajoso não é aquele que realiza corajosamente todos os atos da vida. É o aluno que, apesar da repugnância, obriga-se a levantar para procurar uma palavra no dicionário, que acaba sua tarefa apesar do desejo de descansar, que termina a leitura de uma página tediosa.” (Payot, 1894, p. 131).

RESUMO

Este trabalho realiza uma análise descritiva, com foco doutrinário e jurisprudencial, acerca da necessidade de exaurimento da via administrativa, a partir da instauração de procedimento de tomada de contas especial, para a configuração do interesse de agir necessário à propositura, pelos entes administrativos, de ações vinculadas à prestação de contas em convênios administrativos. A problemática surge a partir do embate entre o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional em face dos princípios da economia processual, da ampla defesa e do contraditório. O estudo parte da premissa da tomada de contas especial como instrumento de fiscalização e confirmação da regularidade da execução do convênio administrativo, proporcionando, assim, a efetivação da ampla defesa e do contraditório do administrado. Logo, a tomada de contas especial surge como pressuposto indispensável para a verdadeira aprovação ou não das prestações de contas em convênios, configurando-se como requisito do interesse de agir necessário à judicialização da demanda, o que se prova a partir de uma análise da natureza das prestações de contas, dos princípios processuais (acesso à justiça e eficiência) e das condições da ação (interesse de agir e legitimidade), presentes no ordenamento jurídico brasileiro. Como complemento à fundamentação doutrinária, esta monografia apresenta um apurado do posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará nos últimos quatro anos (2021-2024), o qual consolida o entendimento pela necessidade de instauração de tomada de contas especial previamente à propositura de ação judicial em face do administrado, como forma de garantir a posição do Poder Judiciário como *ultima ratio* na resolução de litígios.

Palavras-chave: convênio administrativo; prestação de contas; tomada de contas especial; interesse de agir; eficiência; Poder Judiciário; exaurimento da via administrativa.

ABSTRACT

This work conducts a descriptive analysis, with a doctrinal and case law focus, on the need for exhaustion of administrative remedies, starting with the initiation of a special accounts audit procedure, to establish the necessary standing to file actions related to accountability in administrative agreements. The issue arises from the conflict between the principle of non-preclusion of judicial review and the principles of judicial economy, due process, and adversarial proceedings. The study starts from the premise of the special accounts audit as an instrument for oversight and confirmation of the regularity of the execution of administrative agreements, thus providing for the realization of due process and adversarial proceedings for the administered party. Therefore, the special accounts audit emerges as an indispensable prerequisite for the true approval or rejection of accountability in agreements, configuring itself as a requirement for the standing necessary to bring the matter before the courts, which is proven through an analysis of the nature of accountability, procedural prerequisites, and conditions of action present in the Brazilian legal system. As a complement to the doctrinal foundation, this monograph presents a survey of the position of the Court of Justice of the State of Ceará over the last four years (2021-2024), which consolidates the understanding of the need to initiate a special accounts audit prior to filing a lawsuit against the administered party, as a way to ensure the position of the Judiciary as a last resort.

Keywords: Administrative agreement; Accountability; Special accounts audit; Legal standing; Efficiency; Judicial Branch; Exhaustion of administrative remedies.

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 – Distribuição dos julgados objeto da pesquisa jurisprudencial.....	54
--	----

SUMÁRIO

INTRODUÇÃO.....	14
1 CONVÊNIO ADMINISTRATIVO	18
1.1 Regime Jurídico.....	19
1.2 Natureza Jurídica e premissas gerais	20
1.3 Fases do convênio administrativo.....	22
1.4 O processo de fiscalização do convênio administrativo	25
1.4.1 <i>O instituto da prestação de contas</i>	25
1.4.2 <i>O procedimento de tomada de contas especial e sua essencialidade para a fiscalização do convênio administrativo</i>	27
1.4.2.1 <i>Premissas gerais</i>	27
1.4.2.2 <i>Efeitos da tomada de contas especial</i>	30
2 JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS	33
2.1 Princípios gerais do Direito Processual Civil	33
2.1.1 <i>Princípio do acesso à justiça ou da inafastabilidade da jurisdição</i>	34
2.1.2 <i>Princípio da eficiência</i>	35
2.1.3 <i>O Poder Judiciário como ultima ratio</i>	37
2.2 As condições da Ação	39
2.2.1 <i>Interesse de agir</i>	40
2.2.2 <i>Legitimidade</i>	43
2.3 A sobrecarga do Poder Judiciário e a utilização das condições da Ação como filtro	44
3 A NECESSIDADE DE EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA PREVIAMENTE À JUDICIALIZAÇÃO DA DEMANDA VINCULADA À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO ADMINISTRATIVO	48
3.1 Conclusões estabelecidas pelos capítulos anteriores	48
3.2 A necessidade de exaurimento da via administrativa para a configuração de interesse de agir na judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas em convênio administrativo	50
3.2.1 <i>Análise jurisprudencial do posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará</i>	53
3.2.1.1 <i>Metodologia</i>	53
3.2.1.2 <i>Análise do posicionamento jurisprudencial</i>	57
CONCLUSÃO.....	67

REFERÊNCIAS	72
-------------------	----

INTRODUÇÃO

Criado para aproximar o âmbito público do privado, o convênio administrativo é um instrumento de cooperação entre a Administração e entes particulares com intuito de viabilizar a consecução de interesses comuns entre as partes. Embora possam ser firmados convênios envolvendo duas entidades públicas, este trabalho foca sua análise nos instrumentos assinados entre a Administração e o setor privado.

Para a consecução do objetivo partilhado, os partícipes do convênio conjugam esforços, na medida de suas possibilidades e áreas de atuação. Em geral, o órgão ou entidade pública contribui com o repasse de verbas que serão utilizadas para subsidiar a execução do objeto conveniado. O particular, por sua vez, contribui com a realização do objeto em si, mediante a prestação de serviços e/ou fornecimento de bens.

Necessário evidenciar que os convênios administrativos não se confundem com os contratos. Nestes, cada uma das partes possui objetivos diferenciados: a Administração busca a execução de serviço ou o recebimento de bem e o particular busca o pagamento em troca dos serviços prestados, visando ao lucro.

No convênio, as verbas públicas repassadas não consistem em remuneração pelas atividades realizadas, mas sim em subsídio para a viabilização do objetivo comum. Assim, o particular partícipe não obtém lucro ou qualquer espécie de vantagem financeira, atingindo seus objetivos com a execução do objeto acordado.

Como ocorre com toda ferramenta que envolve a utilização de verbas públicas, a execução de um convênio administrativo deve ser fiscalizada pela Administração, a fim de assegurar que os recursos repassados foram utilizados tão somente para os fins propostos, preservando a integridade do erário.

A primeira etapa da fiscalização consiste em procedimento de apuração interno, viabilizado pela apresentação de prestação de contas pelo particular. Esse documento deve comprovar que o objeto conveniado foi integralmente atingido, a partir da juntada de plano de trabalho, relatório de execução físico-financeira, relação de pagamentos e de bens, extrato da conta bancária e demais registros necessários à supervisão.

Verificada qualquer espécie de irregularidade na prestação de contas, o processo de apuração passa à fase externa, consubstanciada na instauração de Tomada de Contas Especial. Conduzido pelo tribunal de contas competente, esse procedimento visa à apuração dos fatos, à quantificação de eventual dano e à identificação de responsáveis.

O tribunal de contas competente deve analisar toda a documentação apresentada com a imparcialidade inerente ao devido processo legal administrativo, essencial à conclusão pela existência ou não de irregularidade na execução do convênio, a qual, caso verificada, deverá ensejar a aplicação das penalidades cabíveis.

Todo o procedimento de apuração detalhado neste trabalho é regido pela Instrução Normativa nº 01, de 15 de janeiro de 1997, expedida pela Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 1997), a qual disciplina a celebração de convênios administrativos no âmbito federal.

Apesar da amplitude e detalhamento das normativas aplicáveis, uma análise do cenário prático permite concluir pela baixa obediência às obrigações estabelecidas. Segundo o Tribunal de Contas da União (2016, p. 51), vícios como a utilização de recursos para finalidade diversa da pactuada no convênio e a aceitação de documentação inidônea para comprovação de despesas (notas fiscais falsas, por exemplo) são frequentes durante a execução de convênios administrativos.

Nesse cenário, a apresentação de prestação de contas regular figura como uma das fases mais relevantes da fiscalização do convênio, a partir da qual poderá ser verificada a existência ou não de vícios que ensejem dano ao erário e consequente penalização.

É nesse viés que a Instrução Normativa STN nº 01/97 disciplina todo o procedimento administrativo capaz de atestar a regularidade do convênio, a fim de evitar sancionamentos indevidos e buscar a resolução mais célere da demanda pela via administrativa.

Todavia, é possível verificar a judicialização precoce de demandas envolvendo a prestação de contas de convênios administrativos, com a propositura de ações pelo órgão conveniado previamente à instauração e instrução do processo de tomada de contas especial.

Assim, nos limites dessa monografia, o principal questionamento a ser respondido discorre sobre a necessidade ou não de exaurimento da via administrativa, a partir da finalização da Tomada de Contas Especial, para a possibilidade de judicialização de demandas envolvendo a prestação de contas em convênio administrativo.

Esse questionamento surge da análise das diretrizes aplicáveis à propositura de ações judiciais. Em virtude do princípio da subsidiariedade, o Poder Judiciário deve atuar como *ultima ratio* da resolução de conflitos, isto é, apenas deve ser acionado quando todas as outras vias de resolução de conflitos tenham sido esgotadas ou não sejam adequadas ao caso.

Logo, surge a necessidade de comprovação de interesse processual para a propositura de ação judicial. Definido como pressuposto da ação e requisito indispensável para a admissibilidade da demanda, o interesse de agir é composto por dois elementos principais: necessidade e adequação.

Desse modo, surgem os seguintes questionamentos: sem a instauração de tomada de contas especial, procedimento cuja finalidade é verificar a existência de irregularidade na prestação de contas, realmente é possível atestar a necessidade de propositura de ação judicial?

Além disso, considerando a possibilidade de apuração pela via administrativa não explorada pelo órgão responsável, de fato é adequada e necessária a judicialização?

A mobilização desnecessária do Poder Judiciário é conduta combatida pelo ordenamento jurídico. A busca imediata pela via jurisdicional transfere ao Sistema Judiciário a competência de fiscalização atribuída aos tribunais de contas (Forti, 2015, p. 10), esvaziando as normativas elaboradas para fins de garantir a segurança na fiscalização de convênios.

Outrossim, a sobrecarga do Poder Judiciário em virtude do ajuizamento de demandas passíveis de resolução pela via administrativa onera de forma excessiva o erário, constituindo uma das causas da crise de eficiência verificada no sistema judiciário.

Em paralelo, não se pode ignorar a necessidade de proteção do direito de acesso à justiça, o qual, somado à independência entre as instâncias administrativa e judicial, dispensaria o exaurimento da via administrativa para a judicialização de demandas, haja vista a inafastabilidade da apuração de violações de direitos pelo Poder Judiciário.

Desse modo, surge a necessidade de ponderação entre os princípios aplicáveis, a partir de uma análise crítica do cenário prático presenciado. É urgente proteger a prerrogativa dos particulares de preservação do devido processo legal, com o acionamento do Poder Judiciário apenas em caso de efetiva verificação de irregularidades no âmbito administrativo.

Concomitantemente, é imprescindível a preservação do erário e a fiscalização sobre a utilização dos recursos públicos repassados para a consecução do objeto do convênio, evitando a desvirtuação desse instrumento jurídico de parceria.

Nesse viés, esta monografia tem como objetivo a análise das normativas aplicáveis à celebração de convênios administrativos, a fim de esclarecer a necessidade de exaurimento da via administrativa, a partir da instauração de tomada de contas especial, previamente à judicialização de demandas envolvendo a execução do convênio.

Diante da ampla quantidade de normas legais e infralegais que regulam o tema nos três níveis da federação, este trabalho não abrange leis e atos administrativos editados por Estados, Distrito Federal e Municípios, pautando-se pelas normativas de caráter federal.

Este trabalho é pautado em análise bibliográfica sobre o tema, especificamente no que se refere à condução de convênios administrativos e aos princípios e pressupostos inerentes à propositura de ações judiciais. A pesquisa se deu por meio de portais como Google Scholar, Scielo, Repositório Institucional da Universidade de São Paulo (USP), Biblioteca Digital

Jurídica do Superior Tribunal de Justiça (STJ), com pesquisa pelos temas de “convênio administrativo”, “prestação de contas”, “interesse de agir”, “acesso à justiça” etc.

Ademais, foi realizada uma análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, nos últimos quatro anos (2021 a 2024), a partir do portal oficial do tribunal, com fito de esclarecer a abordagem prática vinculada à problemática.

O primeiro capítulo deste trabalho aborda a natureza do convênio administrativo, as normativas aplicáveis ao instrumento e o procedimento de fiscalização da prestação de contas, cujo ponto focal é a condução de tomada de contas especial.

O segundo capítulo aborda as diretrizes inerentes à propositura de ação judicial, com ênfase nos princípios do acesso à justiça e da eficiência, bem como na consolidação do Poder Judiciário como *ultima ratio* na resolução de conflitos. Além disso, o capítulo destalha as condições da ação pressupostos mínimos para o ingresso com processo judicial.

O terceiro capítulo concilia as duas temáticas, a partir da aplicação dos princípios processuais apresentados à judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas em convênio administrativo. Com a apresentação da jurisprudência apurada, é comprovada a necessidade de exaurimento da via administrativa previamente à propositura de ação judicial.

Este trabalho finaliza com uma conclusão sobre os temas estudados, a qual formaliza a síntese do entendimento aplicado à realização de prestação de contas em convênios administrativos, com sua respectiva fiscalização.

Assim, demonstra-se a necessidade de instauração de tomada de contas especial previamente à judicialização de demandas que envolvam a prestação de contas em convênio administrativo, exigência decorrente do princípio da economia processual e da essencialidade de existência de interesse de agir para o prosseguimento de ação judicial.

1 CONVÊNIO ADMINISTRATIVO

Convênio administrativo é todo acordo firmado entre dois entes públicos ou entre um ente público e um privado para a consecução de um interesse comum entre as partes, em regime de mútua cooperação (TCU, 2016, p. 12). A análise feita neste trabalho concentra-se nos convênios firmados entre o setor público e o privado, considerados como instrumentos de comunicação entre a Administração e a sociedade para a efetivação de políticas públicas (Vasconcelos, 2015, p. 3).

Segundo Odete Medauar (2009 *apud* Silva, 2012), convênios são "ajustes entre órgão ou entidades do poder público ou entre estes e entidades privadas, visando à realização de projetos ou atividades de interesse comum, em regime de mútua cooperação".

Já para Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2009 *apud* Silva, 2012), convênio é "um dos instrumentos de que o Poder Público se utiliza para associar-se quer com outras entidades públicas, quer com entidades privadas, a fim de alcançar objetivos de interesse comum dos partícipes".

Segundo Hely Lopes Meirelles (2008, p. 408), "convênios administrativos são acordos firmados por entidades públicas de qualquer espécie, ou entre estas e organizações particulares, para a realização de objetivos de interesse comum dos partícipes". Essa definição destaca a natureza cooperativa dos convênios.

Em síntese, os convênios administrativos consistem em acordos estabelecidos entre entidades públicas ou entre estas e organizações privadas, com o propósito de desenvolver projetos ou atividades que atendam a interesses comuns, em um ambiente de colaboração mútua. Dessa forma, os convênios administrativos se apresentam como ferramentas fundamentais para a implementação de políticas públicas, promovendo a interação entre a Administração e a sociedade e incentivando a cooperação em benefício do bem-estar social.

A celebração de convênios exige o cumprimento de requisitos específicos, como a demonstração de interesse público, a capacidade técnica dos partícipes e a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência (Carvalho Filho, 2024, p. 185).

Os convênios administrativos são amplamente utilizados para a implementação de políticas públicas e execução de programas governamentais, destacando-se como instrumentos de cooperação que visam ao interesse coletivo. Sua utilização tem se intensificado em um contexto de incremento da consensualidade na gestão pública, conforme sabiamente abordado por Caiado Lima (2010, p. 23):

No tocante aos convênios administrativos colaborativos celebrados com entidades privadas sem fins lucrativos, referida intensificação aprofundou-se após a promulgação da CF/88 e a reforma administrativa introduzida pela EC 19/98, podendo ser inserida no seguinte contexto: (i) vigência do Estado de Direito Social e Democrático; (ii) florescimento da esfera pública não-estatal; e (iii) difusão da consensualidade na Administração Pública.

O objeto dos convênios pode envolver o fornecimento de bens, a prestação de serviços ou a realização de evento de interesse recíproco, revelando-se como uma forma de parceria fundamental para a efetivação de políticas públicas e para o desenvolvimento de projetos que demandam a conjugação de esforços e recursos).

Logo, é possível observar que esses acordos são fundamentais para a cooperação entre o setor público e o privado na implementação de políticas públicas. A seguir, serão detalhadas as principais características que definem os convênios, incluindo os requisitos necessários para sua celebração, a importância da mútua colaboração e o papel que desempenham na melhoria da eficiência da gestão pública. Essas características evidenciam como os convênios se configuram como instrumentos estratégicos para atender às demandas sociais e promover o interesse coletivo.

1.1 Regime Jurídico

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CRFB/88) foi a primeira carta magna brasileira a prever a assinatura de convênios com entidades privadas, na situação específica de promoção do sistema público de saúde, a partir de seu art. 199¹.

Os diplomas constitucionais anteriores previam tão somente a assinatura de convênios entre entes administrativos (Nogueira, 2011, p. 83). A inclusão da possibilidade de assinatura desse instrumento entre o setor público e o privado na Constituição de 1988 é sintoma da natural ampliação dos métodos de cooperação público-privados, visando promover uma maior integração com a sociedade na gestão de política públicas. Como leciona Di Pietro (1999, p. 54):

À proporção que o Estado foi assumindo outros encargos nos campos social e econômico, sentiu-se a necessidade de encontrar novas formas de gestão do serviço público e da atividade privada exercida pela Administração. De um lado, a ideia de

¹ Art. 199. A assistência à saúde é livre à iniciativa privada.

§ 1º - As instituições privadas poderão participar de forma complementar do sistema único de saúde, segundo diretrizes deste, mediante contrato de direito público ou convênio, tendo preferência as entidades filantrópicas e as sem fins lucrativos.

especialização, com vistas à obtenção de melhores resultados, que justificou e ainda justifica a existência de autarquias, de outro lado, e com o mesmo objetivo, a utilização de **métodos de gestão privada**, mais flexíveis e mais adaptáveis ao novo tipo de atividade assumida pelo Estado, em especial a de natureza comercial e industrial; em alguns países, como a Alemanha, isso foi feito com fins de socialização e, em outros, especialmente nos subdesenvolvidos, com vistas ao desenvolvimento econômico.

A Constituição Federal, no entanto, deixou ao sistema infraconstitucional a prerrogativa de regulamentar o regime jurídico dos convênios administrativos, como explícito em seus artigos 23 e 241².

No sistema infraconstitucional, diversas são as menções ao instituto do convênio administrativo. Em âmbito federal, esses instrumentos são regidos pelo Decreto nº 11.531/2023 (Brasil, 2023)³ e, subsidiariamente, pela Lei nº 14.133/2021 (Brasil, 2021)⁴, denominada Lei Geral de Licitações e Contratos Administrativos.

Todavia, é no âmbito infralegal que figura a maior parte da disciplina jurídica dos convênios administrativos. Destacam-se, para os fins deste trabalho, a Instrução Normativa STN nº 01/1997 (IN STN nº 01/1997) e a Portaria Interministerial nº 424/2016, as quais disciplinam, respectivamente, a celebração de convênios de natureza financeira que tenham por objeto a execução de projetos ou realização de eventos e as transferências de recursos da União no caso de assinatura de convênios. As demais normativas necessárias à compreensão do tema são apresentadas ao longo deste trabalho.

Compreendido o regramento legal aplicável, passa-se à apresentação da natureza jurídica desses instrumentos e das premissas fundamentais que orientam sua celebração e execução, com o objetivo de proporcionar uma compreensão aprofundada dos princípios e diretrizes que permeiam essa forma de parceria com a Administração Pública.

1.2 Natureza Jurídica e premissas gerais

² Art. 23. É competência comum da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios: Parágrafo único. Leis complementares fixarão normas para a cooperação entre a União e os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, tendo em vista o equilíbrio do desenvolvimento e do bem-estar em âmbito nacional. Art. 241. A União, os Estados, o Distrito Federal e os Municípios disciplinarão por meio de lei os consórcios públicos e os convênios de cooperação entre os entes federados, autorizando a gestão associada de serviços públicos, bem como a transferência total ou parcial de encargos, serviços, pessoal e bens essenciais à continuidade dos serviços transferidos.

³ Dispõe sobre convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União, e sobre parcerias sem transferências de recursos, por meio da celebração de acordos de cooperação técnica ou de acordos de adesão.

⁴ Art. 184. Aplicam-se as disposições desta Lei, no que couber e na ausência de norma específica, aos convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres celebrados por órgãos e entidades da Administração Pública, na forma estabelecida em regulamento do Poder Executivo federal.

O convênio firmado entre a Administração e o setor particular possui caráter de fomento, na medida em que incentiva a atividade privada de interesse público, a partir da concessão de incentivos na forma de auxílios financeiros ou subvenções, sem a efetiva delegação de serviços públicos (Di Pietro, 1999, p. 180).

Haja vista consistir em acordo de vontades firmado entre a Administração Pública e entidade particular, o convênio muitas vezes é confundido com o contrato administrativo. Todavia, tais institutos não correspondem e possuem naturezas distintas. Consoante leciona o jurista José dos Santos Carvalho Filho (2024, p. 184):

Consideram-se convênios administrativos (ou convênios de cooperação) os ajustes firmados por pessoas administrativas entre si, ou entre estas e entidades particulares, com vistas a ser alcançado determinado objetivo de interesse público.

Como bem registra a clássica lição de HELY LOPES MEIRELLES, convênio e contrato não se confundem, embora tenham em comum a existência de vínculo jurídico fundado na manifestação de vontade dos participantes. A rigor, pode admitir-se que ambos os ajustes se enquadram na categoria dos contratos lato sensu, vez que neles estão presentes os elementos essenciais dos negócios consensuais. Para a distinção entre eles, contudo, os contratos serão considerados stricto sensu, vale dizer, como uma das espécies da categoria genérica dos contratos.

A teoria do convênio como acordo (defendida acima por Carvalho Filho, 2024), foi adotada neste trabalho para fins de compatibilização com o tema estudado, a cujo escopo não cabe a apresentação e discussão das diversas teses sobre a natureza do convênio administrativo, as quais ora defendem que este é um ato complexo, ora o entendem como atividade de fomento, acordo ou ajuste (Nogueira, 2011, p. 86-91). Esta escolha em nada menospreza as demais teses existentes e foi realizada a fim de delimitar o campo de pesquisa.

A compreensão do convênio como acordo é conhecida como “visão tradicional”, apoiada por muitos dos mais renomados escritores do ramo de Direito Administrativo. Nesse sentido, destaca Caiado Lima (2010, p. 41):

Rodrigo Pagani de Souza conferiu a esta linha de pensamento a denominação de “visão tradicional” dos convênios administrativos, por meio da qual os doutrinadores pretendem testar e afirmar as distinções entre convênios e contratos administrativos. A esta linha de pensamento também se filiam Leon Frejda Szklarowsky; Diógenes Gasparini; Jessé Torres Pereira Júnior, José dos Santos Carvalho Filho; Alaôr Caffé Alves, Guilherme Henrique de La Roque Almeida, Tarso Cabral Violin.

Assim, essa tese busca defender essencialmente as divergências entre os contratos e os convênios administrativos, sobre as quais se passa a recorrer.

Dentre as características mais relevantes dos convênios administrativos e que os distinguem dos contratos, destaca-se a existência de interesses comuns entre as partes, não contrapostos, e a conseqüente inexistência de perseguição de lucro (Di Pietro, 1999, p. 177). Nos contratos, por outro lado, uma das partes visa ao objeto prestado (obra, serviço ou bem) e a outra à devida contraprestação, pecuniária ou diversa (Di Pietro, 1999, p. 177).

Adicionalmente, a celebração de convênios administrativos dispensa a realização de licitação prévia. Isso se deve ao fato de que os convênios são fundamentados na cooperação mútua e no interesse público comum entre os partícipes, e não na competitividade típica dos processos licitatórios (Carvalho Filho, 2024, p. 184).

A ausência de licitação não exime, contudo, a observância dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, garantindo a transparência e a probidade na formalização desses instrumentos (Carvalho Filho, 2024, p. 185).

Quanto às pessoas com as quais o convênio pode ser assinado, o entendimento consolidado é de que essas não podem possuir fins lucrativos. Nos dizeres de Bandeira de Mello (2015, p. 687):

Segundo entendemos, só podem ser firmados convênios com entidades privadas se estas forem pessoas sem fins lucrativos. Com efeito, se a contraparte tivesse objetivos lucrativos, sua presença na relação jurídica não teria as mesmas finalidades do sujeito público. Pelo contrário, seriam reconhecidos objetos contrapostos, pois, independentemente da caracterização de seus fins sociais, seu objetivo no vínculo seria a obtenção de um pagamento.

Em conclusão, os convênios administrativos se distinguem dos contratos por sua natureza cooperativa e pela ausência de interesses opostos entre as partes. Enquanto os contratos envolvem a troca de bens ou serviços por contraprestação pecuniária, os convênios são firmados com o objetivo de alcançar interesses comuns, em regime de mútua colaboração.

Portanto, os convênios administrativos se configuram como instrumentos essenciais para a cooperação entre o setor público e o privado na implementação de políticas públicas e na promoção do interesse coletivo. Sua utilização adequada, pautada pelo respeito aos princípios da Administração Pública e pela compatibilização de fins, contribui para a eficiência e a transparência na gestão dos recursos públicos.

1.3 Fases do convênio administrativo

A celebração de um convênio administrativo pode ser dividida em algumas fases. A primeira delas se trata da proposição. Nesta etapa, proponentes identificam as necessidades

locais e definem prioridades que justifiquem a celebração do convênio. Essa identificação deve estar alinhada com os programas de governo disponíveis, assegurando que os objetivos do convênio atendam a demandas específicas da comunidade (TCU, 2016, p. 17).

A proposição envolve também a realização de um chamamento público, no qual se busca a participação de entidades interessadas em colaborar. O credenciamento e o cadastramento das entidades participantes são etapas cruciais, garantindo que apenas organizações aptas e qualificadas possam se envolver no convênio (TCU, 2016, p. 22).

Após essa etapa, é elaborada uma proposta detalhada, acompanhada de um plano de trabalho que descreve as atividades a serem realizadas, os recursos necessários e os prazos para execução (TCU, 2016, p. 25). Esse documento será diretriz essencial para toda a execução do convênio administrativo, direcionando despesas e organizando de forma racional as ações necessárias à consecução do pacto firmado.

Segundo o Tribunal de Contas da União (2016, p. 26-27), a proposta deve conter, pelo menos:

- Razões que justifiquem a celebração do instrumento, ou seja, justificativa contendo a caracterização dos interesses recíprocos do proponente e do concedente, a relação entre a proposta apresentada e os objetivos e diretrizes do programa federal e a indicação do público-alvo, do problema a ser resolvido e dos resultados esperados;
- Descrição completa do objeto a ser executado. Objeto é o produto do convênio, contrato de repasse ou termo de parceria, observados o programa de trabalho e suas finalidades;
- Descrição das metas a serem atingidas, qualitativa e quantitativamente, com definição das etapas e dos prazos previstos para a execução do objeto. Entende-se por meta a parcela quantificável do objeto e por etapa a divisão existente para a execução de uma meta;
- Previsão do cronograma de desembolso, que discriminará os valores a serem repassados pelo concedente e da contrapartida financeira do proponente, se for o caso, especificando o valor de cada parcela e o montante total dos recursos;
- Informações relativas à capacidade técnica e gerencial do proponente para a execução do objeto.

Após a aprovação da proposta apresentada, passa-se à celebração e formalização do convênio. Nesta fase, é essencial que todas as condições para a celebração sejam atendidas, incluindo a verificação de que não existem impedimentos legais para a assinatura do convênio. Nesse viés, será vedada a celebração de convênios nos casos em que (TCU, 2016, p. 41-43):

- a) a entidade privada interessada tenha dirigentes membros do Poder Público;
- b) algum dos partícipes esteja inadimplente em relação à execução de outro convênio administrativo;
- c) o valor seja inferior a R\$ 100.000,00 (cem mil reais) ou, no caso de obras e serviços de engenharia, abaixo de R\$ 250.000,00 (duzentos e cinquenta mil reais);

- d) o objeto social da entidade privada não corresponda ao objeto conveniado;
- e) a entidade privada não seja capaz de comprovar sua capacidade técnica, atestada pela comprovação de execução, nos últimos três anos, de atividades semelhantes às que serão exigidas no âmbito do convênio.

Ademais, a publicidade da celebração é um requisito de suma relevância, visto garantir a transparência do processo. Uma vez formalizado, é feita a abertura automática de uma conta bancária específica para a movimentação dos recursos do convênio. Essa conta é fundamental para assegurar que os recursos sejam utilizados exclusivamente para os fins estabelecidos no plano de trabalho, evitando desvios e garantindo a correta aplicação dos recursos públicos (TCU, 2016, p. 43).

Em consecutividade, passa-se à execução do convênio, fase em que as atividades propostas são efetivamente realizadas. Ela se divide em duas vertentes principais: a execução financeira e a execução física (TCU, 2016, p. 45).

Na execução financeira, o primeiro passo é a regularização da conta bancária específica, que deve ser aberta para a movimentação dos recursos do convênio. Os pagamentos das despesas devem ser realizados conforme as normas estabelecidas, com a documentação necessária que comprove a regularidade da despesa.

Além disso, é fundamental que os gestores estejam atentos a possíveis irregularidades na execução financeira, como a utilização inadequada dos recursos ou a falta de documentação comprobatória da adequada finalidade de cada despesa. (TCU, 2016, p. 47).

A execução física, por sua vez, diz respeito à efetiva realização das atividades previstas no convênio. Caso seja necessário contratar terceiros para a execução das atividades, os gestores devem observar as normas legais pertinentes, realizando a contratação com base em critérios técnicos e financeiros que garantam a qualidade dos serviços prestados (TCU, 2016, p. 52).

Durante a execução física, é crucial que os gestores realizem a fiscalização das atividades, assegurando que os serviços ou obras sejam realizados conforme o previsto. A identificação de irregularidades, como a não realização das atividades ou atrasos na execução, deve ser tratada com rigor, pois pode comprometer o sucesso do convênio e a boa aplicação dos recursos públicos.

Assim, a execução do convênio administrativo requer atenção e rigor na gestão dos recursos e na implementação das atividades. A articulação entre a execução financeira e a execução física é fundamental para garantir que os objetivos do convênio sejam alcançados de forma eficiente e transparente.

É nesse contexto que a fiscalização interna da execução do convênio figura como uma das fases mais relevantes à consecução de tais acordos. Para melhor detalhamento, este trabalho passa a apresentar os detalhes do processo de supervisão.

1.4 O processo de fiscalização do convênio administrativo

1.4.1 O instituto da prestação de contas

O processo de fiscalização do convênio administrativo tem a prestação de contas como aspecto mais relevante. Entendida como a última fase da consecução de um convênio (Vasconcelos, 2015, p. 06), a prestação de contas envolve a apresentação de relatórios e documentos que comprovem a utilização dos recursos, bem como a realização das atividades acordadas em convênio.

O dever de prestar contas decorre de imposição constitucional pela necessidade de fiscalização da utilização de recursos públicos, esculpida no art. 70 da CRFB/88⁵.

No âmbito infraconstitucional, o Decreto-Lei nº 200/1967 (Brasil, 1967), que regulamentou a reforma administrativa brasileira, já protegia o dever de comprovação da boa utilização dos recursos públicos pelas pessoas que os receberem, em seu art. 93⁶.

Nesse sentido, o ato de prestar contas consiste na apresentação, pelo conveniente, de todo o arcabouço probatório capaz de atestar a completa regularidade do convênio administrativo, garantindo a integridade na utilização dos recursos repassados pela Administração e a manutenção das finalidades pactuadas.

O rito próprio para apresentação e aprovação, ou reprovação, da prestação de contas apresentada pelo particular está estabelecido na Instrução Normativa STN nº 01/1997. O artigo 28 dessa normativa define todos os documentos obrigatórios à prestação de contas, a qual deve ser apresentada em sessenta dias a contar do fim da vigência do convênio (Brasil, 1997)⁷.

⁵ 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.

⁶ Art. 93. Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes.

⁷ Art. 28. O órgão ou entidade que receber recursos, inclusive de origem externa, na forma estabelecida nesta Instrução Normativa, ficará sujeito a apresentar prestação de contas final do total dos recursos recebidos, que será constituída de relatório de cumprimento do objeto, acompanhada de:

O Decreto nº 11.531/2023 (Brasil, 2023) também disciplina diretrizes gerais sobre a prestação de contas⁸.

A prestação de contas deve ser analisada pelo gestor responsável sob os pontos de vista técnico e financeiro, podendo ser aprovada ou reprovada. Urge evidenciar que a prestação de contas não realiza a análise de resultados do convênio, atendo-se apenas ao cumprimento dos termos pactuados, consoante aduz Caiado Lima (2010, p. 139):

Em sede de prestação de contas, a concedente não analisa os resultados atingidos ou desempenho da conveniente no âmbito do convênio administrativo, mas apenas a regularidade da execução das despesas e atividades. Constatada utilização dos recursos conforme cronograma de desembolso e procedimentos aplicáveis à realização de despesas, as contas são julgadas regulares. A prestação de contas constitui instrumento voltado ao controle de legalidade das despesas realizadas com os recursos públicos repassados por meio do convênio.

I - Plano de Trabalho - Anexo I - fls. 1/3, 2/3 e 3/3;

II - cópia do Termo de Convênio ou Termo Simplificado de Convênio, com a indicação da data de sua publicação - Anexo II;

III - Relatório de Execução Físico-Financeira - Anexo III;

IV - Demonstrativo da Execução da Receita e Despesa, evidenciando os recursos recebidos em transferências, a contrapartida, os rendimentos auferidos da aplicação dos recursos no mercado financeiro, quando for o caso e os saldos - Anexo IV;

V - Relação de Pagamentos - Anexo V;

VI - Relação de Bens (adquiridos, produzidos ou construídos com recursos da União) - Anexo VI;

VII - Extrato da conta bancária específica do período do recebimento da 1ª parcela até o último pagamento e conciliação bancária, quando for o caso;

VIII - cópia do termo de aceitação definitiva da obra, quando o instrumento objetivar a execução de obra ou serviço de engenharia;

IX - comprovante de recolhimento do saldo de recursos, à conta indicada pelo concedente, ou DARF, quando recolhido ao Tesouro Nacional.

X - cópia do despacho adjudicatório e homologação das licitações realizadas ou justificativa para sua dispensa ou inexigibilidade, com o respectivo embasamento legal, quando o conveniente pertencer à Administração Pública.

⁸ Art. 20. A prestação de contas será iniciada concomitantemente à liberação da primeira parcela dos recursos financeiros.

§ 1º Os saldos remanescentes serão devolvidos no prazo de trinta dias, contado do término da vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro.

§ 2º A prestação de contas final será apresentada no prazo de sessenta dias, contado do término da vigência ou da consecução do objeto, o que ocorrer primeiro.

§ 3º Na hipótese de a prestação de contas não ser encaminhada no prazo previsto no § 2º, o concedente ou a mandatária da União notificará o conveniente e estabelecerá o prazo máximo de quarenta e cinco dias para a sua apresentação.

Art. 21. O prazo para a análise da prestação de contas e para a manifestação conclusiva pelo concedente ou pela mandatária será de:

I - sessenta dias, na hipótese de procedimento informatizado; ou

II - cento e oitenta dias, na hipótese de análise convencional.

§ 1º Os prazos previstos nos incisos do **caput** poderão ser prorrogados uma vez, por igual período, desde que devidamente justificado.

§ 2º A contagem do prazo de que trata o inciso I do **caput** terá início a partir da data de atribuição da nota de risco ao instrumento no Transferegov.br.

§ 3º Constatadas impropriedades ou indícios de irregularidade, o concedente ou a mandatária da União estabelecerá o prazo máximo de quarenta e cinco dias para que o conveniente saneie as impropriedades ou apresente justificativas.

Esse procedimento deve ser conduzido de forma extremamente zelosa pelo gestor público, visto consistir na fase de apuração de indícios da utilização indevida de recursos públicos para execução do convênio. Nos dizeres de Vasconcelos (2015, p. 6):

Este momento de verificação da regularidade da aplicação dos recursos públicos, pelo órgão responsável, deve ser realizado de forma minuciosa, de modo a constatar e punir todos os casos de improbidade administrativa, nos quais o gestor desvia o dinheiro público para outra finalidade que não seja a do objeto do convênio.

Logo, conclui-se que a prestação de contas é um elemento crucial para assegurar a correta utilização dos recursos públicos e garantir a transparência nas ações governamentais. O processo de fiscalização, conforme delineado pela legislação vigente, exige a apresentação de documentos e relatórios que comprovem a execução das atividades acordadas, além de impor ao gestor a responsabilidade de conduzir essa análise de maneira rigorosa e detalhada.

Outrossim, a fase de prestação de contas não se limita a um mero cumprimento formal de obrigações, mas representa um momento crítico de verificação da integridade e da eficiência na aplicação dos recursos. Essa estrutura de controle não apenas protege os recursos públicos, mas também fortalece a confiança da sociedade nas instituições governamentais, promovendo uma cultura de responsabilidade e transparência na administração pública.

Não sendo possível a aprovação da prestação de contas, o processo de fiscalização do convênio administrativo passa a sua fase externa, a partir da instrução de tomada de contas especial, cujo procedimento será esclarecido a seguir.

1.4.2 O procedimento de tomada de contas especial e sua essencialidade para a fiscalização do convênio administrativo

1.4.2.1 Premissas gerais

Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e restarem exauridas as providências administrativas cabíveis, é dever do gestor responsável pela fiscalização encaminhar o respectivo processo ao órgão de contabilidade a que estiver jurisdicionado, para a instauração de tomada de contas especial, conforme os ditames da IN STN nº 01/1997⁹.

⁹ Art. 31. A partir da data do recebimento da prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente, com base nos documentos referidos no art. 28 e à vista do pronunciamento da unidade técnica responsável pelo programa do órgão ou entidade concedente, terá o prazo de 60 (sessenta) dias para pronunciar-

Logo, a tomada de contas especial (TCE) é o procedimento que visa à apuração dos fatos, à identificação dos responsáveis por eventuais irregularidades e à quantificação do dano ao erário, quando existente.

Esse também é o conceito trazido pela Portaria Interministerial nº 424/2016 (Brasil, 2016): “Art. 70. A Tomada de Contas Especial é o processo que objetiva apurar os fatos, identificar os responsáveis e quantificar o dano causado ao Erário, visando ao seu imediato ressarcimento”.

Em mesmo viés, dispõe a Instrução Normativa TCU nº 71/2012, que rege os procedimentos de tomada de contas especial no âmbito do Tribunal de Contas da União¹⁰ e a Lei nº 8.443/1992 (Brasil, 1992), Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União¹¹.

É importante atentar para a reiteração dos termos “dever” e “deverá”, utilizados nas previsões normativas referenciadas para vincular a Administração à instauração da TCE. A partir deles, é possível concluir que a tomada de contas especial constitui dever, e não mera possibilidade, da autoridade competente para garantir a apuração de eventual dano.

Esse também é o entendimento do Decreto nº 11.531, de 16 de maio de 2023 (Brasil, 2023)¹², o qual disciplina os convênios e contratos de repasse relativos às transferências de recursos da União.

se sobre a aprovação ou não da prestação de contas apresentada, sendo 45 (quarenta e cinco) dias para o pronunciamento da referida unidade técnica e 15 (quinze) dias para o pronunciamento do ordenador de despesa. § 3º Aprovada a prestação de contas final, o ordenador de despesa da unidade concedente deverá efetuar o devido registro da aprovação da prestação de contas no cadastro de convênios do SIAFI e fará constar, do processo, declaração expressa de que os recursos transferidos tiveram boa e regular aplicação.

§ 4º Na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e exauridas todas as providências cabíveis, o ordenador de despesas registrará o fato no Cadastro de Convênios no SIAFI e encaminhará o respectivo processo ao órgão de contabilidade analítica a que estiver jurisdicionado, para instauração de tomada de contas especial e demais medidas de sua competência, sob pena de responsabilidade.

§ 5º O órgão de contabilidade analítica examinará, formalmente, a prestação de contas e, constatando irregularidades procederá a instauração da Tomada de Contas Especial, após as providências exigidas para a situação, efetuando os registros de sua competência.

§ 6º Após a providência aludida no parágrafo anterior, o respectivo processo de tomada de contas especial será encaminhado ao órgão de controle interno para os exames de auditoria previstos na legislação em vigor e providências subsequentes.

¹⁰ Art. 2º Tomada de contas especial é um processo administrativo devidamente formalizado, com rito próprio, para apurar responsabilidade por ocorrência de dano à administração pública federal, com apuração de fatos, quantificação do dano, identificação dos responsáveis e obter o respectivo ressarcimento. [...]

¹¹ Art. 8º Diante da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação dos recursos repassados pela União, na forma prevista no inciso VII do art. 5º desta Lei, da ocorrência de desfalque ou desvio de dinheiros, 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.

¹² Art. 22. A tomada de contas especial será instaurada pelo concedente ou pela mandatária, após esgotadas as medidas administrativas sem a elisão do dano, quando caracterizado, no mínimo, um dos seguintes fatos:

Sobre os fundamentos para o procedimento, o Ministério da Transparência e Fiscalização e a Controladoria-Geral da União (Brasil, 2017, p. 5) lecionam que:

Referido processo tem por base a conduta do agente público que agiu em descumprimento à lei ou deixou de atender ao interesse público, quando da omissão no dever de prestar contas, da não comprovação da aplicação de recursos, da ocorrência de desfalque, alcance, desvio ou desaparecimento de dinheiros, bens ou valores públicos, ou de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resulte dano à administração pública federal.

Importante ressaltar, ainda, o caráter excepcional da Tomada de Contas Especial. A TCE é um procedimento administrativo deve ser instaurada apenas em situações específicas. Sua instauração ocorre somente após a verificação de indícios de irregularidades que possam resultar em danos ao patrimônio público, indícios estes verificados a partir da existência de elementos fáticos e jurídicos que indiquem a ocorrência de dano ao erário (Silva, 2020, p. 66).

A Instrução Normativa STN nº 01/1997 define, em seu art. 38¹³, as hipóteses nas quais se faz necessária a instauração de tomada de contas especial durante a fiscalização de convênio administrativo:

Em virtude disso, a Administração deve esgotar todas as medidas administrativas possíveis antes de formalizar a TCE. Nesse sentido dispõe o Tribunal de Contas da União (2016, p. 65):

A TCE é um processo administrativo com rito próprio, formalizado com os objetivos de apurar a responsabilidade por danos causados aos cofres públicos e obter o respectivo ressarcimento. Trata-se de medida de exceção e somente será instaurada após se mostrarem infrutíferas as providências adotadas pela autoridade administrativa competente do órgão repassador com vistas à regularização da pendência que impediu a aprovação das contas do gestor

Logo, a tomada de contas especial é indispensável para a apuração de eventuais irregularidades durante a execução de convênio administrativo, consistindo no mecanismo

¹³ Art. 38. Será instaurada a competente Tomada de Contas Especial, visando a apuração dos fatos, identificação dos responsáveis e quantificação do dano, pelos órgãos encarregados da contabilidade analítica do concedente, por solicitação do respectivo ordenador de despesas ou, na sua omissão, por determinação do Controle Interno ou TCU, quando:

I - Não for apresentada a prestação de contas no prazo de até 30 dias concedido em notificação pelo concedente;
II - não for aprovada a prestação de contas, apesar de eventuais justificativas apresentadas pelo conveniente, em decorrência de:

- a) não execução total do objeto pactuado;
 - b) atingimento parcial dos objetivos avençados;
 - c) desvio de finalidade;
 - d) impugnação de despesas;
 - e) não cumprimento dos recursos da contrapartida;
 - f) não aplicação de rendimentos de aplicações financeiras no objeto pactuado.
- III - ocorrer qualquer outro fato do qual resulte prejuízo ao erário.

capaz de aferir e quantificar eventual dano ao erário. Não cabe ao escopo deste trabalho a descrição do mero trâmite administrativo da TCE, mas sim a evidenciação da importância de seus efeitos para a fiscalização de convênio administrativo.

1.4.2.2 Efeitos da tomada de contas especial

A importância da TCE se estende à proteção dos direitos constitucionais, como o devido processo legal, a ampla defesa e o contraditório, conforme previsto nos incisos LIV e LV da CRFB/88¹⁴ (Silva, 2020, p. 73). A condução da TCE deve garantir uma análise imparcial e objetiva da prestação de contas, permitindo que todos os envolvidos tenham a oportunidade de apresentar suas defesas e argumentos (Quintão; Carneiro, 2015).

Esse é o entendimento trazido no preâmbulo da Instrução Normativa TCU nº 71/2012¹⁵, que disciplina as tomadas de contas especiais conduzidas pelo Tribunal de Contas da União.

Assim, a TCE é o procedimento por excelência a proteger o direito à ampla defesa e ao contraditório no processo de fiscalização do convênio administrativo. Em mesmo sentido entendem Quintão e Carneiro (2015, p. 475):

A instauração de TCE se dá por determinação da autoridade máxima do órgão repassador do recurso, com a formalização de um procedimento administrativo de investigação para apurar os fatos, identificar os possíveis responsáveis, quantificar o dano e tentar obter seu ressarcimento. **Essa fase, interna ao órgão, não constitui um processo, pela ausência da obrigatoriedade de observância de princípios do contraditório e da ampla defesa. Na fase externa, realizada no âmbito do TC, que forma verdadeiro processo, tais princípios não só devem ser observados como, substancialmente, respeitados, sob pena de nulidade.** Ao final, as contas tomadas são julgadas como regulares; regulares, com ressalvas; e irregulares. (sem grifos no original)

¹⁴ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LIV - ninguém será privado da liberdade ou de seus bens sem o devido processo legal;

LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes;

¹⁵ O TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, no uso de suas competências constitucionais, legais e regimentais e do poder regulamentar conferido pelo art. 3º da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992, que autoriza a expedição de atos e instruções normativas sobre matéria de sua atribuição e organização dos processos que lhe devam ser submetidos; [...] Considerando que os processos de ressarcimento de dano ao Erário devem pautar-se pelos princípios da racionalidade administrativa, do devido processo legal, da economia processual, da celeridade, da ampla defesa e do contraditório;

Adicionalmente, a TCE é indispensável para garantir uma decisão justa sobre a regularidade ou não da execução do convênio. Isso se dá pois, além de contar com a consecução da ampla defesa e do contraditório, a tomada de contas especial possui como diretriz a razoabilidade administrativa (TCU, 2012), permitindo a ponderação entre princípios não verificada no procedimento interno de prestação de contas (Quintão; Carneiro, 2015, p. 475).

É essa ponderação que permite a consideração da boa-fé para o julgamento pelo arquivamento da tomada de contas especial, possibilidade que privilegia uma decisão mais justa do processo administrativo, consoante previsão da IN TCU nº 71/2012¹⁶.

Importante evidenciar, ainda, que apenas no âmbito da Tomada de Contas Especial (TCE) será possível efetuar ato efetivamente decisório quanto à regularidade ou não da prestação de contas e, por conseguinte, da execução do convênio administrativo. Esse entendimento é respaldado pela Instrução Normativa STN nº 01/1997, que estabelece que a análise interna realizada pelo órgão conveniado possui caráter meramente opinativo (art. 31).

Logo, previamente à devida instrução da TCE, não é possível confirmar a existência ou não de irregularidades. Apenas o processo de tomada de contas especial é capaz de identificar danos, apurar fatos e de fato confirmar a regularidade do convênio, liquidando eventuais danos causados pelos partícipes (Oliveira da Silva, 2015, p. 87).

O julgamento irregular das contas apuradas em tomada de contas especial resulta na condenação do responsável pelas irregularidades ao ressarcimento dos danos causados ao erário, bem como pode determinar a imposição de sanções administrativas. Sobre o tema, discorre o Tribunal de Contas da União (2016, p. 64):

No âmbito do repassador dos recursos, a instauração da TCE ensejará a inscrição de inadimplência do respectivo instrumento no Siconv e no Siafi, o que impedirá novas transferências voluntárias à entidade inadimplente.

Os responsáveis que tiverem suas contas julgadas irregulares pelo TCU poderão sofrer várias consequências, como as seguintes:

- Devolução dos valores, com atualização monetária e juros de mora;
- Aplicação de multa que pode alcançar 100% do valor atualizado do dano causado ao erário;
- Inscrição no Cadastro Informativo de Créditos não Quitados do Setor Público Federal (Cadin), o que implica impossibilidade de realizar transações bancárias;
- Envio ao Ministério Público Eleitoral do nome do responsável para fins de inelegibilidade;

¹⁶ Art. 13-A. Em qualquer estágio da fase interna, o responsável pelo débito poderá recolher o valor principal integral atualizado monetariamente, sem a incidência de juros moratórios, nos termos do art. 12, § 2º, da Lei 8.443, de 16 de julho de 1992

§ 5º Reconhecida, pelo TCU, a boa-fé do responsável, não havendo divergência quanto ao valor recolhido e desde que não haja outras irregularidades nas contas, o processo de tomada de contas especial restará sanado e as contas serão julgadas regulares ou regulares com ressalva, operando-se em definitivo a quitação dada ao responsável na fase interna.

- Inabilitação, por um período de cinco a oito anos, para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na administração pública federal;
- Envio dos elementos pertinentes e do julgamento ao Ministério Público Federal para fins de instauração do processo penal.

Diante do exposto, a TCE não apenas cumpre um papel corretivo, mas também preventivo, ao garantir que irregularidades sejam identificadas e tratadas de forma adequada (Distrito Federal, s.d.). O respeito aos princípios do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório, conforme preconizado pela Instrução Normativa TCU nº 71/2012, assegura que todos os envolvidos tenham a oportunidade de se manifestar e defender seus interesses, consolidando a legitimidade do processo administrativo (Silva, 2020, p. 73).

Portanto, a TCE se revela como um instrumento essencial para a efetividade do controle social e para a transparência na gestão dos recursos públicos, sendo imprescindível para a integridade e a responsabilidade na execução dos convênios administrativos. Sem a tomada de contas especial, não é possível concluir efetivamente pela existência ou não de irregularidades na execução de convênio administrativo.

2 JUDICIALIZAÇÃO DE DEMANDAS

2.1 Princípios gerais do Direito Processual Civil

Para a compreensão do regime aplicável à condução de ações judiciais, é indispensável conhecer os princípios aplicáveis ao direito processual civil. Segundo Bueno (2024, p. 134):

Os “princípios constitucionais” ocupam-se especificamente com a conformação do próprio processo, assim entendido o método de atuação do Estado-juiz e, portanto, método de exercício da função jurisdicional. São eles que fornecem as diretrizes mínimas, embora fundamentais, do próprio comportamento do Estado-juiz ou, para empregar expressão que merece ser mais bem difundida e compreendida, que impõem a conformação do “devido processo constitucional”.

Desse modo, os princípios são diretrizes de observância obrigatória na condução de processos judiciais e visam preservar a integridade e a conformidade do procedimento com os preceitos constitucionais (Bueno, 2024, p.135). Em mesmo sentido entendem Cintra, Dinamarco e Grinover (2015, p. 46), segundo os quais os princípios são verdadeiros sustentáculos do direito processual:

Considerando os escopos sociais e políticos do processo e do direito em geral, além de seu compromisso com a moral e a ética, atribui-se extraordinária relevância a certos princípios que não se prendem, à técnica ou à dogmática jurídicas, mas trazem em si seriíssimas conotações éticas, sociais e políticas e valem como algo externo ao sistema processual, servindo-lhe de sustentáculo legitimador.

Consoante Fux (2023, p. 39) O Código de Processo Civil Brasileiro (Brasil, 2015), Lei nº 13.105/2015, positivou os princípios gerais aplicáveis ao direito processual, conferindo-lhes maior eficácia:

Com particular destaque, o CPC de 2015 consagrou o processo de positivação dos princípios processuais, conferindo-lhes eficácia e permitindo que, por si só, gerem direitos e deveres às partes, ao juiz e às demais figuras do processo. Ao longo de todo o estudo do direito processual civil, deve-se ter em mente a lógica dos princípios que, além de constituírem um norte da vontade do legislador, permitem que o juiz decida conflitos, de modo a manter a integridade do sistema processual brasileiro.

Para os fins deste trabalho, destacam-se, por questões didáticas, os princípios da eficiência e do acesso à justiça, bem como o caráter subsidiário do Poder Judiciário para a resolução de controvérsias, premissas essenciais para a compreensão das situações que viabilizam ou não a propositura e o impulsionamento de ação judicial.

2.1.1 Princípio do acesso à justiça ou da inafastabilidade da jurisdição

O princípio constitucional do acesso à justiça está esculpido no art. 5º, inciso XXXV, da CRFB/88, segundo o qual nenhuma lesão ou ameaça de lesão a direito pode ser excluída da apreciação do Poder Judiciário¹⁷.

Essa diretriz é essencial para a compreensão de todo o ordenamento jurídico brasileiro e se caracteriza como direito fundamental de caráter judicial e vinculado às garantias constitucionais do processo. Referida prerrogativa visa assegurar a função do Poder Judiciário como protetor de direitos e combatente de violações ou ameaças. Nesse sentido, segundo Branco e Mendes (2024, p. 205):

Não se pode perder de vista que a boa aplicação dessas garantias configura elemento essencial de realização do princípio da dignidade humana na ordem jurídica. Como amplamente reconhecido, o princípio da dignidade da pessoa humana impede que o homem seja convertido em objeto dos processos estatais.

Assim, o direito de acesso à justiça se revela um importante fator de manutenção do sistema democrático de direito, na medida em que atribui ao Poder Judiciário força executiva capaz de proteger os direitos tutelados pelo ordenamento jurídico, assegurando aos indivíduos uma forma válida e legal de defender as próprias faculdades em face de violações causadas por outrem (Pinho, 2019, p. 792).

O direito em análise está diretamente vinculado às demais garantias vinculadas ao devido processo legal, tais como o princípio da ampla defesa e do contraditório¹⁸ e o direito de petição¹⁹. Tais prerrogativas correlatas são instituídas a fim de trazer ao mundo prático a teoria do acesso à justiça, efetivando o direito constitucionalmente protegido.

Dessa forma, o acesso à justiça não consiste meramente na possibilidade de ingresso com processos judiciais. Trata-se, em verdade, da garantia de condução justa, célere e razoável do processo, em conformidade à lei e à Constituição, viabilizada a efetiva participação do indivíduo no procedimento e a proteção ao direito válido (Carvalho, 2021).

¹⁷ Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

XXXV - a lei não excluirá da apreciação do Poder Judiciário lesão ou ameaça a direito;

¹⁸ Protegido no artigo 5º, inciso LV, da CRFB/88: LV - aos litigantes, em processo judicial ou administrativo, e aos acusados em geral são assegurados o contraditório e ampla defesa, com os meios e recursos a ela inerentes.

¹⁹ Protegido no artigo 5º, inciso XXXIV, da CRFB/88: XXXIV - são a todos assegurados, independentemente do pagamento de taxas: a) o direito de petição aos Poderes Públicos em defesa de direitos ou contra ilegalidade ou abuso de poder.

Assim como os demais direitos constitucionais, o acesso à justiça deve ser aplicado de forma igualitária, sem discriminação entre os indivíduos e assegurada a existência de desequilibradas permitidas, que não firam o princípio da isonomia. Consoante afirma Bulos (2023, p. 344):

O princípio da inafastabilidade do controle judicial posta-se como uma liberdade pública subjetiva, genérica, cívica, abstrata e incondicionada, conferida às pessoas físicas e jurídicas, nacionais e estrangeiras, sem distinções ou retaliações de nenhuma espécie.

Desse modo, juízes e tribunais são chamados a decidir o caso concreto, acolhendo ou rejeitando a pretensão formulada. Se o pedido for plausível, os membros do Poder Judiciário não poderão furtar-se ao exame da lide, pois a prestação jurisdicional é indeclinável.

Em conclusão, o direito de acesso à justiça, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, configura-se como um direito fundamental do indivíduo, garantindo que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder Judiciário. Este preceito constitucional assegura a todos os cidadãos, de forma igualitária, o pleno acesso aos mecanismos judiciais para a proteção de seus direitos, sem discriminação ou impedimentos.

Tal direito não apenas materializa a efetividade da justiça, mas também fortalece a cidadania e a democracia, permitindo que cada indivíduo possa recorrer ao Judiciário para a defesa de seus interesses, reforçando assim o compromisso do ordenamento jurídico brasileiro com a justiça, a equidade e a tutela dos direitos fundamentais.

2.1.2 Princípio da eficiência

O princípio da eficiência foi primeiro positivado no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988²⁰, consistindo em um dos pilares fundamentais que norteiam a Administração Pública (Fux, 2023, p. 61) e, portanto, o Poder Judiciário, que a integra (Didier Jr., 2019, p. 129).

Este princípio impõe que os procedimentos judiciais sejam conduzidos de forma a assegurar a máxima efetividade dos direitos, com a menor utilização possível de recursos e tempo, sempre buscando a obtenção de resultado com celeridade e economia processual (Scarpinella Bueno, 2024, p. 67).

²⁰ Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: [...]

No âmbito do Direito Processual Civil, a eficiência está intrinsecamente ligada à ideia de uma prestação jurisdicional célere e eficaz, que não só garanta o acesso à justiça, mas que também promova uma resolução adequada e tempestiva dos conflitos, garantindo uma condução efetiva tanto da administração judiciária, como do próprio processo (Fux, 2023, p. 61).

Logo, o princípio da eficiência é um dos corolários do devido processo legal, visto inexistir processo justo que seja ineficiente, consoante ensina Didier Jr. (2019, p. 128):

O processo, para ser devido, há de ser eficiente. O princípio da eficiência, aplicado ao processo, é um dos corolários da cláusula geral do devido processo legal. Realmente, é difícil conceber como devido um processo ineficiente.

Importante ressaltar que o princípio da eficiência não consiste em mera imposição de celeridade no andamento dos processos. De forma ampla, essa diretriz preza pela otimização na resolução das demandas judiciais, a fim de garantir que seu resultado atinja as expectativas esperadas e proteja os direitos em discussão no processo. Assim dispõe Bueno (2024, p. 16):

Não há, de qualquer sorte, como querer compreender o inciso LXXVIII do art. 5º da CF como sinônimo de celeridade. O que deve ser relevado nele, a despeito do texto constitucional, é verificar como “economizar” a atividade jurisdicional no sentido da redução desta atividade, redução do número de atos processuais, quiçá, até, da propositura de outras demandas, resolvendo-se o maior número de conflitos de interesses de uma só vez. O que o princípio quer, destarte, é que a atividade jurisdicional e os métodos empregados por ela sejam racionalizados, otimizados, tornados mais eficientes (o que, aliás, vai ao encontro da organização de toda atividade estatal, consoante se extrai do caput do art. 37 da CF e do “princípio da eficiência” lá previsto expressamente), sem prejuízo, evidentemente, do atingimento de seus objetivos mais amplos.

No Código de Processo Civil (Brasil, 2015), o princípio da eficiência está disposto em diversos artigos, dentre os quais se destacam o 4º e o 8º, relativos à duração razoável do processo (prerrogativa também disposta no art. 5º, inciso LXXVIII, da CRFB/88²¹) e às diretrizes da aplicação do ordenamento jurídico pelo juiz²².

Para este trabalho, a interface mais relevante do princípio da eficiência diz respeito

²¹Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes: [...]

LXXVIII - a todos, no âmbito judicial e administrativo, são assegurados a razoável duração do processo e os meios que garantam a celeridade de sua tramitação.

²² Art. 4º As partes têm o direito de obter em prazo razoável a solução integral do mérito, incluída a atividade satisfativa.

Art. 8º Ao aplicar o ordenamento jurídico, o juiz atenderá aos fins sociais e às exigências do bem comum, resguardando e promovendo a dignidade da pessoa humana e observando a proporcionalidade, a razoabilidade, a legalidade, a publicidade e a eficiência.

à gestão do Poder Judiciário. Para garantir um processo eficiente, é necessário assegurar que apenas os procedimentos que possuam preenchidos seus requisitos de legitimidade sejam acompanhados pelo Poder Judiciário.

Se os órgãos jurisdicionais se encontram sobrecarregados, a eficiência na condução dos processos torna-se ideal cada vez mais longínquo, situação agravada pelo crescente número de demandas judiciais. Nesse sentido, entende Forti (2015, p. 54):

Em decorrência da insuficiente estrutura estatal judiciária, a juntada de petições demora semanas, um simples despacho demora meses, a prolação de sentenças demora anos, em afronta à garantia fundamental à razoável duração do processo. Quanto maior a sobrecarga do Poder Judiciário, menor a velocidade de processamento/julgamento de cada um dos processos em curso. O exercício irresponsável, irregular ou abusivo do direito de ação causa, por via reflexa, dano ao direito à razoável duração do processo de todos os demais jurisdicionados.

Essa mesma sobrecarga também impacta a qualidade dos serviços prestados, o que afeta a eficiência processual. Reduzida a qualidade, é evidente a consequência negativa no caráter satisfativo dos atos processuais, conforme ensina Bernardina de Pinho (2011, p. 62 *apud* Forti, 2015, p. 56):

Nesse passo, importante distinguir o utilitarismo do instrumentalismo. Buscar uma decisão rápida, por si só, apenas para atender metas matemáticas e estatísticas não significa, nem de longe, garantir o processo justo. Uma decisão rápida demais normalmente não poderá ser tomada sob premissas justas. Isto é utilitarismo processual e deve ser combatido, eis que se trata de uma praga dos tempos pós-modernos. Em outras palavras, tudo tem que ser rápido, muito rápido, a jato, voando... O problema é que não se sabe muito bem o motivo da correria e, não raras vezes, certos atos acabam tendo que ser refeitos, eis que declarados nulos (quer por falta de fundamentação, quer por inobservância de forma prescrita em lei) pela instância superior (que, paradoxalmente, é a mesma que cobrava dos juízes que lhe são subordinados a tal pressa!)

Dessa forma, o princípio da eficiência se traduz na necessidade de uma administração judiciária que otimize seus recursos e atue de maneira proativa para evitar a morosidade processual. A aplicação desse princípio no processo civil busca não só a realização de uma justiça material, mas também a promoção de um sistema judicial que seja economicamente sustentável, acessível e eficaz na tutela dos direitos dos cidadãos.

2.1.3 O Poder Judiciário como *ultima ratio*

Esclarecidos os princípios do acesso à justiça e da eficiência, estabelece-se como premissa final a posição do Poder Judiciário como *ultima ratio* (última instância a ser acionada)

para a resolução de conflitos.

Como leciona Forti (2015, p. 14), o sistema jurídico adotado pelo Brasil desde 1981 concede ao Poder Judiciário o monopólio da função jurisdicional, conforme o princípio da unicidade da jurisdição.

Embora não caiba a este trabalho tecer críticas ao sistema acolhido pelo ordenamento brasileiro, uma análise crítica permite concluir que tal sistema impulsiona uma cultura de judicialização, criada por uma interpretação redutiva da verdadeira amplitude do direito de acesso à justiça (Pinho, 2019, p. 798).

Nos termos de Zanferdini (2012, p. 240), “por judicialização ou juridicização deve-se entender o fenômeno de intenso acesso ao Poder Judiciário em busca de realização de direitos sociais e individuais”. Esse fenômeno consiste em uma das principais razões para a crise de sobrecarga do Poder Judiciário brasileiro (Zanferdini, 2012, p. 241).

Desse modo, é necessário diferenciar a efetivação do direito de acesso à justiça da priorização da judicialização de conflitos em detrimento da escolha por métodos resolutivos consensuais e/ou administrativos. Nesse viés, ensina Pinho (2019, p. 818-819):

Dessa forma, acesso à justiça não se confunde com acesso exclusivo ou primário ao judiciário. Ao contrário, parece que, idealmente, a mentalidade seja no sentido de primeiro usar os meios extrajudiciais de resolução de controvérsias, em seguida, nos casos legais, devemos nos valer da jurisdição voluntária extrajudicial; e, apenas por fim, os meios adjudicatórios (arbitragem e jurisdição judicial) nos quais um terceiro irá impor sua vontade às partes em litígio. É a ideia do Judiciário como último degrau na escalada do conflito.

E continua (Pinho, 2019, p. 802-803):

Como já temos falado em diversas oportunidades, a via judicial deve estar sempre aberta, mas isso não significa que ela precise ser a primeira ou única solução. O sistema deve ser usado subsidiariamente, até para evitar sua sobrecarga, que impede a efetividade e a celeridade da prestação jurisdicional. Não é compatível com as modernas teorias sobre o Estado Democrático de Direito a ideia de que o processo em juízo seja a forma preferencial de solução de controvérsias, nada obstante essa visão, quer seja pela tradição, ou mesmo pelo receio da perda de uma parcela de poder, mantenha-se em alguns seguimentos.

Logo, a caracterização do Poder Judiciário como última instância a ser acionada para a resolução de conflitos privilegia uma interpretação compatível entre o atual ordenamento jurídico, a sobrecarga do Poder Judiciário e a necessidade de preservação da eficiência na gestão judiciária. Assim leciona Pontes (2019, p. 83):

À medida que a crise numérica de processos se avoluma, novas saídas legislativas são apresentadas, no plano propriamente constitucional ou legal. Em comum, o objetivo

de aprimorar o serviço judiciário, tido como insatisfatório, para permitir o atendimento crescente das demandas e das necessidades apresentadas em juízo pelas pessoas. [...] Trata-se, inequivocamente, de um delicado equilíbrio. Por um lado, sem dúvida, o Judiciário não é, e nem pode ser, um “guichê geral de reclamações”, que, a partir de uma judicialização irreal, projeta, praticamente, um “dever de ação” como o único e verdadeiro caminho para a resolução de demandas.

De mesma forma entende Freitas (2021, p. 124):

Consoante lição de Cândido Rangel Dinamarco (2002, p. 117), a atividade jurisdicional tem caráter secundário em relação às pretensões que podem ser satisfeitas por vias outras, devendo ser buscada quando essas falham, e não antes de se ter tentado utilizá-las. A tutela jurisdicional há de ser encarada como *ultima ratio* para dissolução das controvérsias, e não como forma única ou primordial, ressalvadas as ações necessárias, casos de urgência e outras situações excepcionais.

Assim, o caráter de *ultima ratio* do Poder Judiciário reflete a evolução do sistema jurídico brasileiro, que busca promover a pacificação social e a solução dos conflitos de maneira célere e menos onerosa, incentivando o uso de meios extrajudiciais.

Contudo, o Judiciário permanece como a instância final e garantidora de direitos, sendo acionado quando os meios consensuais ou extrajudiciais não forem suficientes para resolver o litígio. Dessa forma, o equilíbrio entre o acesso à justiça e a eficiência na solução de conflitos é um dos pilares do Estado Democrático de Direito, assegurando que o Poder Judiciário atue de forma eficaz, mas apenas quando necessário.

2.2 As condições da Ação

As condições da ação são requisitos cujo preenchimento é necessário para que se possa exigir a prestação jurisdicional (Cintra; Dinamarco; Grinover, 2015, p. 187). Nesse viés, Theodoro Júnior (2008, p. 66 *apud* Forti, 2015, p. 68) leciona sobre a necessidade de imposição de critérios para o acionamento do Poder Judiciário: “embora abstrata, a ação não é genérica, de modo que, para obter a tutela jurídica, é indispensável que o autor demonstre uma pretensão idônea a ser objeto da atividade jurisdicional do Estado”.

Desse modo, o preenchimento das condições da ação é pressuposto para o prosseguimento da lide judicial, devendo ser analisado de forma prévia ao mérito processual. Em mesmo sentido conclui Bueno (2020, p. 332):

É certo, todavia, que, compreendendo a ação como direito de romper a inércia da jurisdição, o mínimo indispensável para o exercício deverá, de alguma maneira, “preexistir” ao preenchimento dos pressupostos processuais. Nesse sentido, é correto entender que o exercício do direito de ação enseja a formação do processo. Até porque, para que o processo se justifique como tal, é importante, antes mesmo de verificar a

sua própria regularidade, verificar as condições mínimas que autorizam a ruptura da inércia da jurisdição.

A presença das condições da ação está vinculada, ainda, aos princípios que regem o processo civil, sobretudo à eficiência processual. Esse é o entendimento esclarecido por Cintra, Dinamarco e Grinover (2015, p. 187):

A exigência da observância das condições da ação deve-se inclusive ao princípio de economia processual: quando se percebe, em tese, segundo a afirmação do autor na petição inicial ou os elementos de convicção já trazidos com ela, que a tutela jurisdicional requerida não poderá ser concedida, a atividade estatal será inútil, devendo ser imediatamente negada.

Embora não mais sob a denominação expressa de “condição da ação” (Didier Jr., 2019, p. 403), o Código de Processo Civil (Brasil, 2015) positiva o interesse de agir e a legitimidade como requisitos para a postulação em juízo, caracterizando-os como verdadeiras condições da ação: “Art. 17. Para postular em juízo é necessário ter interesse e legitimidade.”

Ainda segundo esse Código, a ausência de preenchimento das condições da ação enseja o julgamento do processo sem resolução, isto é, sem a análise do conteúdo meritório do pedido formalizado na ação: “Art. 485. O juiz não resolverá o mérito quando: [...] VI - verificar ausência de legitimidade ou de interesse processual”.

É importante mencionar que a legitimidade e o interesse não são exigidos apenas para a propositura de ação judicial. Como ensina Didier Jr. (2019, p. 404), essas condições são impositivas para toda e qualquer postulação em juízo, dentre cujos exemplos se destacam a arguição de suspeição, interposição de recurso e incidentes processuais.

Portanto, as condições da ação são pressupostos processuais fundamentais para que uma demanda seja admitida e analisada pelo Judiciário. A correta verificação dessas condições pelo autor ao propor a demanda e pelo juiz ao receber a petição inicial garante a validade do processo e a adequada prestação jurisdicional.

2.2.1 Interesse de agir

O interesse de agir trata da necessidade e utilidade da intervenção do Poder Judiciário para resolução de um conflito. Para que esteja presente, é necessário que a ação seja útil para o autor, ou seja, que a prestação jurisdicional possa trazer solução eficiente ao conflito, e que essa via seja indispensável para obter o resultado pretendido (Neves, 2018, p. 121).

Nos dizeres de Cintra, Dinamarco e Grinover (2015, p. 188):

Essa condição da ação assenta-se na premissa de que, tendo embora o Estado o interesse no exercício da jurisdição (função indispensável para manter a paz e a ordem na sociedade), não lhe convém acionar o aparato judiciário sem que dessa atividade se possa extrair algum resultado útil. E preciso, pois, por esse prisma, que em cada caso concreto a prestação jurisdicional solicitada seja necessária e adequada.

Em mesmo sentido entende Forti (2015, p. 39):

Geralmente, como tratado no capítulo anterior, coloca-se o interesse de agir no plano das condições para o regular exercício do direito de ação, apresentando-se como a necessidade da via judicial, em razão da crise do direito material, e a utilidade daquele provimento para o autor, em virtude da aptidão, ao menos em tese, de lhe trazer benefícios.

Forti reafirma, ainda, a impossibilidade de emissão de decisão de mérito quando ausente o interesse processual (2015, p. 71):

O direito público subjetivo de ação se distingue do direito político de petição porque (aquele) está condicionado ao interesse processual, à necessidade de ir a juízo pleitear a tutela jurisdicional; se não preenchidas as condições da ação, dentre as quais o interesse, a causa não receberá sentença de mérito (sem que isto implique ofensa ao princípio da inafastabilidade de jurisdição).

Logo, o interesse processual exige a demonstração de que o provimento jurisdicional buscado pode, de fato, trazer uma alteração positiva na situação do autor, bem como que, sem a atuação judicial, não seria possível proteger os direitos pretendidos, justificando o uso do aparato estatal para a solução da controvérsia.

O interesse de agir possui duas facetas principais de análise: a necessidade e a adequação (Didier Jr., 2019, p. 422), as quais se passa a detalhar.

A necessidade refere-se à imprescindibilidade de uma ação judicial para a proteção do direito ou interesse, de modo que o autor não poderia alcançar o resultado pretendido por meios de resolução extrajudicial. Conforme ensinam Cintra, Dinamarco e Grinover (2015, p. 188):

Repousa a necessidade da tutela jurisdicional na impossibilidade de obter a satisfação do alegado direito sem a intercessão do Estado - ou porque a parte contrária se nega a satisfazê-lo, sendo vedado ao autor o uso da autotutela, ou porque a própria lei exige que determinados direitos só possam ser exercidos mediante prévia declaração judicial.

Mesmo entendimento possui Neves (2018, p. 133), segundo o qual: “haverá necessidade sempre que o autor não puder obter o bem da vida pretendido sem a devida intervenção do Poder Judiciário”. Pontes (2019, p. 34), em viés idêntico, afirma que:

O caráter necessário representaria a imprescindibilidade de ir a juízo para assegurar a posição jurídica de vantagem da qual o autor se entende titular ou, mesmo, a possibilidade material de a pretensão ser satisfeita judicialmente. Não há indispensabilidade da jurisdição caso o direito substancial objetivo ainda possa satisfazer os pleitos perseguidos pelo autor.

A análise do interesse de agir sob o prisma da necessidade vai ao encontro da defesa do Poder Judiciário como última instância a ser acionada para a resolução de um conflito (Didier Jr., 2019, p. 424), alinhada, portanto, aos princípios processuais abordados neste capítulo.

A necessidade, ainda, está intimamente relacionada ao conceito de utilidade, verificada sempre que for viável propiciar uma resolução satisfatória do conflito judicializado por meio do processo (Didier Jr., 2019, p. 423). Sem a capacidade de obter resultado útil para o direito pleiteado a partir de ação judicial, a mobilização do Poder Judiciário faz-se ineficiente e desnecessária, o que importa a perda do interesse processual (Didier Jr., 2019, p. 424).

Dessa forma, o elemento da necessidade dentro do interesse de agir é um componente essencial para garantir que o Poder Judiciário seja acionado somente quando realmente indispensável, preservando a eficiência e a racionalidade dos processos judiciais. Nesse sentido, ensina Freitas (2021, p. 125):

A aferição do interesse-necessidade, por conseguinte, possui importante função no sistema de justiça, uma vez que, ao afastar da apreciação jurisdicional as “demandas desnecessárias” (PINTO, 2018, p. 38), promove a racionalização e a otimização dos serviços judiciários.

A adequação, por sua vez, diz respeito à escolha do meio (ou procedimento) adequado para a resolução do conflito (Didier Jr., 2019, p. 429). Como ensina Neves (2018, p. 133):

Por adequação se entende que o pedido formulado pelo autor deve ser apto a resolver o conflito de interesses apresentado na petição inicial. Sendo a lide consubstanciada numa resistência à pretensão de obtenção de um bem da vida, cabe ao autor requerer uma prestação jurisdicional que seja apta a afastar essa resistência, com isso liberando seu caminho para a obtenção do bem da vida pretendido.

Embora rejeitada por parte da doutrina como pressuposto para a ação sem o qual não se verifica interesse processual (Bueno, 2020, p. 345), a adequação ainda se caracteriza como elemento relevante para garantir a utilidade processual.

Ele assegura que a prestação jurisdicional seja utilizada como o único ou mais adequado meio para a proteção de direitos lesados ou ameaçados, evitando o desperdício de recursos e o acúmulo de demandas infundadas.

Considerando que o provimento deve ser apto a garantir a tutela requerida (Cintra; Dinamarco; Grinover, 2015, p. 188), é essencial que o meio adequado seja escolhido pelo autor, a fim de preservar a eficiência processual.

Esse também é o entendimento de Neves (2018, p. 133), que ensina:

Entendo que o interesse-adequação está intimamente associado à ideia de utilidade na prestação jurisdicional, estando presente essa condição da ação quando o pedido formulado tem aptidão concreta de melhorar a situação do autor. Discordo, portanto, da afirmação de que pelo mero fato de o autor provocar o Poder Judiciário com qualquer pretensão já estaria preenchida essa condição da ação. Interesse de provocar a jurisdição demonstrado pelo ingresso de petição inicial não se confunde com o interesse de agir, que dependerá sempre da análise da adequação entre pedido formulado e sua condição concreta de resolver a lide apresentada pelo autor.

Assim, a adequação é a escolha do meio processual correto e proporcional à tutela pretendida, sendo indispensável para a eficácia do processo. A sua ausência não apenas impede a satisfação do direito do autor, mas também contraria o princípio da eficiência que rege a atuação judicial, ao gerar processos ineficazes e dispendiosos.

A aferição do interesse de agir é de suma relevância para este trabalho, visto ser o fator necessidade-adequação determinante para a avaliação sobre a possibilidade de judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas de convênio administrativo previamente à instauração e instrução de tomada de contas especial, consoante se demonstrará no próximo capítulo.

2.2.2 Legitimidade

A legitimidade é a “pertinência subjetiva da demanda, ou, em outras palavras, é a situação prevista em lei que permite a um determinado sujeito propor uma ação judicial e a um determinado sujeito formar o polo passivo dessa demanda” (Neves, 2018, p. 134).

Condição para a ação e pressuposto necessário para o julgamento do mérito processual, a legitimidade restringe as possibilidades de litigância judicial àqueles que são titulares dos direitos subjetivos e obrigações em disputa (Cintra; Dinamarco; Grinover, 2015, p. 189). Esse requisito está disposto também no art. 18 do Código de Processo Civil (Brasil, 2015): “Art. 18. Ninguém poderá pleitear direito alheio em nome próprio, salvo quando autorizado pelo ordenamento jurídico.”

É importante notar que a própria previsão legal abre margens à exceção, autorizando a litigância em nome próprio por direito alheio, quando autorizado pelo

ordenamento jurídico, fenômeno denominado legitimidade extraordinária (Bueno, 2020, p. 343). Didier Jr. (2019, p. 406-407) detalha de forma adequada essa classificação:

Há legitimação ordinária quando houver correspondência entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação do juiz. "Coincidem as figuras das partes com os polos da relação jurídica, material ou processual, real ou apenas afirmada, retratada no pedido inicial". Legitimado ordinário é aquele que defende em juízo interesse próprio. "A regra geral da legitimidade somente poderia residir na correspondência dos figurantes do processo com os sujeitos da lide". Há legitimação extraordinária (substituição processual ou legitimação anômala) quando não houver correspondência total entre a situação legitimante e as situações jurídicas submetidas à apreciação do órgão julgador. Legitimado extraordinário é aquele que defende em nome próprio interesse de outro sujeito de direito.

Nesse sentido, a legitimidade é o requisito que torna necessária a existência de vínculo entre os sujeitos e a matéria discutida, a qual se deve verificar não apenas na propositura da ação, mas a cada ato processual (Didier Jr., 2019, p. 404-405).

Em suma, a legitimidade é uma condição da ação fundamental que visa assegurar que o processo seja adequadamente constituído, respeitando a titularidade dos direitos e deveres das partes envolvidas. Sua ausência impede o prosseguimento da ação, resguardando a ordem jurídica e o correto funcionamento do sistema de justiça.

2.3 A sobrecarga do Poder Judiciário e a utilização das condições da Ação como filtro

Nesse contexto, está claro que as condições da ação atuam como filtro ao prosseguimento de processos judiciais, impedindo que aquelas causas que não atendam aos pressupostos mínimos não tenham seu mérito avaliado (Forti, 2015, p. 69).

Atualmente, essa função das condições da ação se torna cada vez mais relevante, considerando o grande cenário de sobrecarga do Poder Judiciário. Conforme apuram Araújo, Roque e Sanchez (2023, p. 2012-213)

A constante sobrecarga - diariamente agravada por diversas razões e diante da inexistência de medidas eficazes que buscam reduzi-la - resulta no acúmulo de demandas e, conseqüentemente, no atraso da prestação jurisdicional e da solução dos feitos e, assim, na própria efetividade da Justiça, na medida em que aqueles que realmente possuem determinado direito pleiteado, quase que certamente, não obterão uma solução justa em tempo razoável.

Segundo dados do programa “Justiça em Números” de 2024, conduzido pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), 35,3 milhões de processos foram iniciados no Brasil em 2023 (Brasil, 2024, p. 18). Esse número atingiu o maior patamar da média histórica e representa

um incremento de 9,4% em relação aos aproximadamente 32,2 milhões de novos processos em 2022, incluindo ações originárias em 1º e 2º grau de jurisdição, bem como execuções e recursos (Brasil, 2024, p. 18).

Assim, no final de 2023, 83,8 milhões de processos aguardavam desfecho na Justiça, alta de 1,1% em relação ao final de 2022, mais um sinal do aumento contínuo na judicialização de demandas (Brasil, 2024, p. 18).

Em contrapartida, cerca de 35 milhões de processos foram baixados em 2023, com incremento de 6,9% em relação a 2022 (Brasil, 2024), gerando uma situação de quase equivalência entre processos iniciados e encerrados.

Apesar disso, os níveis de produtividade continuam baixos, situação que demonstra a ausência de capacidade do Poder Judiciário para conduzir com celeridade e eficiência a enorme quantidade de lides em trâmite. Como demonstração, segundo o CNJ (Brasil, 2024, p. 21), a taxa de congestionamento do Poder Judiciário em 2023 foi de 70,5%, ou seja, a cada 100 processos tramitados, apenas 30 são baixados²³.

É nesse cenário que as condições da ação surgem como alternativa viável para reduzir o número de demandas judiciais e, assim, desafogar o Poder Judiciário, medida necessária a ampliar a eficiência na prestação jurisdicional. Nos termos de Forti (2015, p. 66):

No contexto de crescente banalização do emprego da via processual e de sobrecarga do Poder Judiciário, vê-se a retomada do exercício mais rigoroso dos filtros de admissibilidade e viabilidade da demanda. Numa sociedade de massa contaminada pela cultura do demandismo, a fiscalização da presença dessas condições passa a importar não só para evitar que o réu venha a ser importunado desnecessariamente com a citação, como também para evitar que todos os demais processos em tramitação no mesmo juízo sofram atrasos decorrentes de desperdício de tempo com o processamento de demandas fadadas ao insucesso.

E complementa (Forti, 2015, p. 70):

O papel cumprido por essas condições, estabelecidas por lei, portanto, longe de inviabilizar o direito de acesso ao Poder Judiciário, é estancar, no nascedouro, demandas sem chance alguma de prosperar, e assegurar o direito constitucional daquele contra quem a ação é exercida de não ser molestado por uma demanda inviável.

²³ A taxa de congestionamento, elaborada pelo Conselho Nacional de Justiça (CNJ), é um indicador utilizado para medir a eficiência do Poder Judiciário no julgamento e encerramento de processos. Ela reflete o percentual de processos que permanecem pendentes de julgamento ou resolução em relação ao total de processos que tramitaram no período de um ano. Em termos simples, a taxa de congestionamento demonstra o quanto o Judiciário consegue "desafogar" sua carga de processos. Quanto maior a taxa, maior o acúmulo de processos pendentes, e quanto menor a taxa, maior a capacidade do sistema de resolver as demandas processuais. Essa métrica é essencial para avaliar a performance dos tribunais e identificar gargalos no fluxo processual.

Nesse viés, é necessário esclarecer que a imposição das condições da ação não pode ser entendida como prejuízo ao direito de acesso à justiça. O acesso à justiça é um direito fundamental de grande importância, mas isso não implica que possa ser exercido de maneira ilimitada (Freitas, 2021, p. 128).

É necessário, no atual momento, racionalizar a interpretação do direito de acesso à justiça a fim de compatibilizá-lo às necessidades da realidade do Poder Judiciário, bem como trazer abordagem prática – e não meramente teórica – do princípio.

Como exposto neste capítulo, o direito de acesso à justiça não consiste em simples possibilidade de ingresso com ação judicial. Em verdade, essa prerrogativa somente é atendida de forma integral quanto assegurada a prestação jurisdicional justa e, mais que tudo, eficiente. Assim ensina Sanchez (2021, s.p.):

Não é suficiente, porém, que se possibilite aos indivíduos que apresentem seus conflitos ao Poder Judiciário. É preciso que a solução apresentada pelo Estado se revele efetiva, concretize os direitos fundamentais e a dignidade da pessoa humana e represente uma verdadeira forma de justiça.

Portanto, o afastamento da eficiência na tutela jurisdicional decorrente da sobrecarga do Poder Judiciário é prejuízo não apenas à qualidade e à celeridade da tramitação processual, mas sim viola o direito de acesso à justiça (Zanferdini, 2012, p. 241), situação que pode ser remediada com a aplicação das condições da ação como filtro jurisdicional.

A utilização das condições da ação permite mitigar a morosidade processual desde o início da lide, trazendo mais efetividade em relação a medidas cujos efeitos se voltem às fases de trâmite do processo, como lecionam Rodrigues e Iwanami (2014, p. 23):

Geralmente o abuso do direito de ação e a litigância de má-fé são relacionados tão somente com atos que provoquem o retardamento do processo já instaurado, a exemplo da propositura de incidentes e recursos protelatórios, o que se mostra um verdadeiro equívoco diante dos fortes indícios de que as raízes desse abuso nascem, crescem e se fortalecem ainda na fase pré-processual. Não adianta aparar os galhos se o verdadeiro problema se encontra na raiz da árvore do processo civil brasileiro. Diversas reformas esparsas no Código de Processo Civil tentaram coibir a litigância de má-fé, o abuso do direito de ação, em especial no que diz respeito à interposição de incidentes e recursos meramente protelatórios. Poucos efeitos surtiram tais reformas, pois o processo ainda continua moroso, dispendioso, e pior, muitas das vezes o processo se torna ineficaz. Entretanto, essas reformas se focaram na fase processual e recursal. Sequer tocaram as condições da ação a fim de coibir o abuso do direito de ação, a litigância de má-fé e todos os artifícios de retardamento do julgamento ainda na fase pré-processual, ou seja, antes do próprio deferimento da petição inicial.

Em conclusão, as condições da ação cumprem um papel crucial na filtragem das demandas que podem sobrecarregar o sistema judicial. Diante do crescente número de

processos e da alta taxa de congestionamento, essas condições são instrumentos necessários para impedir que ações inviáveis sejam levadas adiante, garantindo que apenas causas com viabilidade jurídica sigam seu curso.

A imposição desses requisitos não compromete o direito de acesso à justiça, mas, ao contrário, assegura que esse direito seja exercido de forma responsável e eficiente, protegendo o Judiciário de demandas desnecessárias e fadadas ao insucesso.

Dessa forma, o direito de acesso à justiça, embora fundamental, não pode ser entendido como irrestrito. É essencial que o Judiciário atue de maneira eficiente, garantindo que os recursos disponíveis sejam direcionados para demandas que realmente tenham mérito e possam produzir uma prestação jurisdicional efetiva e justa. Isso assegura que a justiça seja acessível, mas também funcional e eficaz, evitando o colapso do sistema devido ao excesso de litígios.

3 A NECESSIDADE DE EXAURIMENTO DA VIA ADMINISTRATIVA PREVIAMENTE À JUDICIALIZAÇÃO DA DEMANDA VINCULADA À PRESTAÇÃO DE CONTAS DE CONVÊNIO ADMINISTRATIVO

3.1 Conclusões estabelecidas pelos capítulos anteriores

Este capítulo analisa a necessidade (ou não) de exaurimento da via administrativa, a partir da instauração de tomada de contas especial, como requisito prévio à judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas em convênio administrativo.

Para fins de esclarecimento e didática, rememora-se as conclusões e principais premissas estabelecidas pelos capítulos anteriores:

- a) o Convênio Administrativo é espécie de acordo firmada entre a Administração e ente privado para a consecução de interesses comuns, em regime de mútua colaboração;
- b) no convênio, a Administração em regra contribui com repasse de recursos públicos a fim de subsidiar a execução do objeto conveniado. O particular, por sua vez, contribui com a prestação de serviços, fornecimento de bens e pagamento de contrapartida;
- c) conforme previsões constitucionais e legais, a finalização da execução do convênio administrativo deve ser acompanhada de prestação de contas, apresentada em até 60 (sessenta) dias do fim da vigência do instrumento;
- d) a prestação de contas é o procedimento interno a partir do qual deve ser comprovado o uso adequado dos recursos públicos contratados. Nessa fase, o partícipe apresenta uma série de documentos a fim de comprovar o cumprimento do objeto conveniado e a destinação dos recursos utilizados;
- e) caso identificada alguma irregularidade na prestação de contas, o gestor público responsável deve efetuar as diligências necessárias para solucionar a problemática;
- f) caso o indício de irregularidade permaneça após exauridas as providências internas, o gestor público responsável deve encaminhar o procedimento ao órgão competente, a fim de instaurar processo de tomada de contas especial;
- g) a tomada de contas especial é o procedimento adequado a identificar responsáveis, apurar irregularidades e quantificar eventual dano ao erário,

- constituindo o procedimento investigatório por excelência capaz de atestar se realmente houve ou não infração na execução do convênio;
- h) além disso, a tomada de contas visa assegurar o exercício do contraditório e da ampla defesa pelos partícipes, como meio de garantir a resolução mais eficiente de qualquer problemática;
 - i) a instauração de tomada de contas é um dever, e não mero poder da Administração;
 - j) a propositura de ações judiciais está sujeita a princípios e diretrizes específicas, bem como a pressupostos que devem ser preenchidos para o prosseguimento da lide;
 - k) o princípio do acesso à justiça assegura que toda lesão ou ameaça de lesão a direito deverá ser apreciada pelo Poder Judiciário. Todavia, esse princípio não significa a possibilidade de acionamento indevido da máquina estatal para a condução de ações sem respaldo;
 - l) o princípio da eficiência está diretamente vinculado à efetividade na prestação jurisdicional, cujas principais facetas são a celeridade processual, bem como uma gestão eficiente da estrutura judiciária;
 - m) o Poder Judiciário deve ser entendido como *ultima ratio* na resolução de conflitos;
 - n) o Código de Processo Civil disciplina dois pressupostos principais para a propositura de ação judicial: legitimidade e interesse de agir. Sem o preenchimento desses requisitos, o mérito da ação não será julgado;
 - o) o interesse de agir se divide em dois prismas principais: necessidade e adequação. A necessidade se refere à efetiva imprescindibilidade da intervenção judicial para a proteção do direito pleiteado (ou seja, o direito não poderia ser protegido por outra via) e está vinculada à utilidade da prestação jurisdicional. A adequação se refere à escolha do meio adequado para defesa das prerrogativas buscadas;
 - p) o Poder Judiciário brasileiro se encontra sobrecarregado e não é capaz de conduzir o grande número de demandas judiciais com a celeridade e eficiência protegidas legalmente;
 - q) assim, faz-se necessária a efetivação de todas as medidas possíveis a fim de proteger o adequado funcionamento da estrutura estatal;
 - r) nesse sentido, as condições da ação surgem como filtro para o prosseguimento de lides desnecessárias, garantindo que apenas as ações que atendam aos

pressupostos mínimos tenham seu mérito julgado e, assim, mitigando uma oneração excessiva do Poder Judiciário.

Reiterados os enunciados acima, este trabalho passa ao esclarecimento acerca da imprescindibilidade da instauração de tomada de contas especial de modo prévio ao ingresso com ação judicial para discussão de possível irregularidade na prestação de contas de convênio administrativo, sob pena de inexistência de interesse de agir processual.

3.2 A necessidade de exaurimento da via administrativa para a configuração de interesse de agir na judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas em convênio administrativo

As premissas abordadas nos capítulos anteriores levam à conclusão pela necessidade de instauração de tomada de contas especial para a configuração do interesse de agir necessário à propositura de ação judicial que discuta a prestação de contas de convênio administrativo. Explica-se.

Como visto, a tomada de contas especial é o instituto necessário para verificar se efetivamente houve infração na execução de convênio administrativo, instaurada quando encontrados indícios de irregularidade na prestação de contas (Miyake, 2014, p. 11), conforme procedimentos estabelecidos pela Instrução Normativa nº 01/1997, da Secretaria do Tesouro Nacional (Brasil, 1997).

Logo, antes de instaurada a tomada de contas especial, ainda não há confirmação acerca da existência de irregularidades na execução do convênio, inexistente quantificação de eventual dano ou sequer indicação de quem seria o responsável por tal prejuízo.

É nesse contexto que a falta de instauração da tomada de contas especial enseja a inexistência de interesse de agir para a judicialização da demanda. As previsões normativas aplicáveis ao caso, tais como a IN STN nº 01/97 (Brasil, 1997) e o Decreto nº 11.531/2023 (Brasil, 2023) tornam inequívoco que o procedimento adequado para a verificação de irregularidades na prestação de contas e na execução de convênio é a tomada de contas especial. Logo, inexistente adequação na judicialização prévia à instrução da TCE.

Ademais, considerando a já detalhada crise de sobrecarga no Poder Judiciário, é preciso proteger a instância judicial como última via a ser acionada para a resolução de qualquer problemática, utilizando-se as condições da ação como filtro a impedir o prosseguimento de lides que sequer atendam aos mínimos pressupostos processuais legais.

Desse modo, como a tomada de contas especial é via administrativa capaz de solucionar a irregularidade encontrada e afastar eventual dano ao erário vinculado à execução e à prestação de contas em convênio, não há verdadeira necessidade de judicialização da demanda sem a prévia tentativa de resolução administrativa.

Nesse sentido, o entendimento pela necessidade de acionamento da via administrativa previamente à judicialização de demandas tem se fortalecido doutrina e jurisprudencialmente (Pontes, 2019, p. 64). Entende-se que esse posicionamento é compatível com os princípios que regem a atividade jurisdicional e com o atual contexto fático de sobrecarga do Poder Judiciário (Forti, 2015, p. 157).

É necessário compreender que a exigência de prévia instauração de tomada de contas especial não viola o direito de acesso à justiça do gestor competente. Em verdade, essa requisição vem proteger essa prerrogativa para aqueles que de fato pleiteiam lides válidas, na medida em que a redução do volume de processos contribui para reduzir a sobrecarga do Poder Judiciário e, assim, aumentar a eficiência de seus trabalhos. Nesse sentido, Freitas (2021, p.125) defende que:

Desse modo, a *contrario sensu*, exigir prévia tentativa de autocomposição não é indevida restrição ao direito de ação – como entende relevante doutrina (MARQUES, 2018, p. 3-4) –, mas sim meio favorável à sua melhor concretização, pois, contribuindo para descongestionar o Judiciário, tende a propiciar o incremento da qualidade das decisões judiciais, bem como a duração razoável e a efetividade dos processos para os quais a via judicial realmente é a mais adequada. Isso porque, sendo menor o número de processos pendentes, há condições que oportunizam a celeridade do íter processual e a análise mais atenciosa das peculiaridades dos casos em apreço por parte dos magistrados.

Mesmo argumento expõe Zanferdini (2012, p. 211):

Faz-se necessário, destarte, como bem explica Rodolfo de Camargo Mancuso, atualizar e contextualizar conceitos antes assentados, tais como o de acesso à justiça e à jurisdição. O acesso ao Judiciário, afirma, deveria ser o último recurso (*last resort*, conforme referido pela experiência norte americana), afastando-se a concepção contemporânea de monopolizar toda e qualquer controvérsia, mesmo as repetitivas e as desprovidas de maior complexidade, que podem e devem antes estagiar por outros órgãos ou instâncias, de forma a se buscar primeiro uma possível solução consensual.

A exigência de prévia instauração de tomada de contas para configuração do interesse de agir privilegia, ainda, o combate à utilização indevida do Poder Judiciário, cuja função de manutenção de justiça não pode ser subvertida para mobilizações desnecessárias. Assim ensina Forti (2015, p. 64):

Não é admissível, sob pena de subverter a função constitucionalmente atribuída ao Poder Judiciário, tolerar que, por ignorância, irresponsabilidade ou mesmo má-fé da parte autora, o processo assuma efeito contrário à pacificação social e se transforme em instrumento de violação de direitos da parte ré.

Em mesmo sentido entende Pinho (2019, p. 802), que consolida a necessidade de interpretação do direito de acesso à justiça sob o prisma da necessidade de eficiência jurisdicional, privilegiando a tentativa de resolução extrajudicial de conflitos:

À luz do conceito moderno de acesso à justiça, o princípio da inafastabilidade da jurisdição deve passar por uma releitura, não ficando limitado ao acesso ao Judiciário, mas se estende às possibilidades de solucionar conflitos no âmbito privado. Nessas searas, também devem ser asseguradas a independência e a imparcialidade do terceiro que irá conduzir o tratamento do conflito.

Logo, não se pode ignorar os prejuízos decorrentes do acionamento indevido do Poder Judiciário sem a tomada das medidas extrajudiciais prévias possíveis e necessárias. Como detalhado no capítulo 2 deste trabalho e confirmado por Forti (2015, p. 52-56), a sobrecarga do Poder Judiciário leva à lentidão no andamento de processos, à redução da qualidade dos serviços e, portanto, à ineficiência da judicialização, situação que verdadeiramente fere o direito de acesso à justiça.

Forti defende, ainda, que (2011, p. 76):

O aumento desenfreado de novas ações em face da Administração Pública, simultaneamente à diminuição da procura desta pelo administrado, estabelece círculo vicioso em que o Poder Judiciário passa a substituir a Administração na tarefa de realizar o primeiro enfrentamento da pretensão de direito material exposta pelo administrado/jurisdicionado (desnaturando o atributo da substitutividade ou *terzietà*), e a Administração cada vez mais diminui seu campo de atuação.

E Freitas (2021, p. 121) complementa de forma adequada que:

O direito de acesso à justiça não pode ser exercido de modo qualquer, devendo o seu exercício observar o regramento do CPC e da legislação processual extravagante. Obviamente, não se trata, a princípio, de cerceamento da garantia constitucionalmente assegurada, mas sim de devida ordenação da complexa relação processual, que, como todo entrelace jurídico, deve possuir certos elementos subjetivos e objetivos, tanto para existir, como para ostentar validade que lhe permita produzir os efeitos pretendidos.

Portanto, conclui-se que a ponderação entre princípios e pressupostos aplicáveis ao processo civil torna indubitável a necessidade de prévia instauração da tomada de contas especial para a configuração de interesse de agir para a judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas de convênio administrativo.

Essa conclusão decorre do fato de que não há necessidade ou adequação para a propositura de ação judicial sem prévia tentativa de resolução administrativa da problemática pela via da tomada de contas especial. Além disso, apenas após a instrução da TCE será possível verificar a efetiva existência ou não de irregularidade na execução do convênio e, por conseguinte, a existência ou não de direito a ser pleiteado pela via judicial.

Esse entendimento vem, ainda, ao encontro das atuais necessidades do Poder Judiciário, cuja sobrecarga torna ineficiente a tutela jurisdicional e prejudica a consecução do direito de acesso à justiça, sendo necessária a utilização das condições da ação como filtro a afastar a oneração excessiva da máquina estatal com o prosseguimento de lides infundadas.

3.2.1 Análise jurisprudencial do posicionamento do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará

Para finalizar este trabalho, este tópico realiza uma análise da jurisprudência do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará acerca da necessidade de prévia instauração de tomada de contas especial para legitimar o ingresso com ação judicial cujo objeto seja discussão da prestação de contas em convênio administrativo, a fim de ilustrar a abordagem prática dos conteúdos desta pesquisa.

Nesse contexto, é importante ressaltar a importância da jurisprudência para o ordenamento legal. Nos dizeres de Pontes (2019, p. 53):

Fixadas as considerações de ordem doutrinária e legislativa sobre o direito de ação, suas condições e, mais especificamente, o interesse de agir, é importante, agora, abordar determinados casos em que a jurisprudência tem sido chamada a apreciar a matéria e alguns entendimentos que vêm sendo esposados. Não é demais se destacar a importância que a jurisprudência tem alcançado no direito brasileiro. A análise aprofundada dessa temática escaparia aos limites do presente trabalho. No entanto, é de se notar o crescente número de precedentes de observância obrigatória e vinculante, o que leva alguns autores, mesmo, a categorizá-la propriamente como fonte primária do direito. Seja como for, fato é que uma análise mais completa do interesse de agir não pode prescindir de uma visão acerca do que vem sendo decidido acerca da temática nos mais diversos tipos de procedimento.

Por conseguinte, reconhecida a importância da análise jurisprudencial para a adequada compreensão do direito aplicado ao caso, passa-se à apresentação dos julgados emitidos pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará sobre o tema.

3.2.1.1 Metodologia

Para esta pesquisa, foi utilizado o portal de jurisprudência oficial do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará²⁴, em modalidade virtual. No campo de pesquisa, foram inseridos os termos “convênio administrativo”, “prestação de contas”, “tomada de contas especial” e “interesse de agir”.

O portal permite a localização apenas de acórdãos emitidos pelo Tribunal, desconsiderando decisões de 1º grau proferidas no âmbito da justiça do Estado do Ceará.

A pesquisa localizou dezenove julgados ao total, distribuídos entre os anos de 2021 a 2024, objeto desta análise, cujo resumo segue abaixo²⁵:

Tabela 1 – Distribuição dos julgados objeto da pesquisa jurisprudencial

Achado	Número do processo	Órgão Julgador	Data de Julgamento	Entende necessária a instauração de tomada de contas especial previamente à judicialização da demanda?
1	0159262-48.2017.8.06.0001	4ª Câmara Direito Privado	20/08/2024	Sim.
2	0145452-35.2019.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	14/08/2024	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
3	0103332-11.2018.8.06.0001	2ª Câmara Direito Privado	03/07/2024	Sim.
4	0155716-82.2017.8.06.0001	4ª Câmara Direito Privado	25/06/2024	Sim.
5	0188185-84.2017.8.06.0001	1ª Câmara Direito Privado	08/04/2024	Sim.
6	0186970-73.2017.8.06.0001	1ª Câmara Direito Privado	13/03/2024	Sim.

²⁴ Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/consultaCompleta.do>

²⁵ Não há óbices à divulgação dos dados dos julgados encontrados, visto não estarem protegidos por segredo de justiça e estarem disponíveis à consulta pública.

7	0132841-84.2018.8.06.0001	2ª Câmara Direito Privado	22/11/2023	Sim.
8	0191362-56.2017.8.06.0001	2ª Câmara Direito Privado	08/11/2023	Sim.
9	0181816-74.2017.8.06.0001	1ª Câmara Direito Privado	16/08/2023	Sim.
10	0040414-25.2005.8.06.0001	1ª Câmara Direito Público	26/06/2023	Caso não envolve convênio administrativo.
11	0112630-90.2019.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	29/03/2023	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
12	0110432-80.2019.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	29/03/2023	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
13	0155383-33.2017.8.06.0001	4ª Câmara Direito Privado	21/03/2023	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
14	0161684-93.2017.8.06.0001	4ª Câmara Direito Privado	29/11/2022	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
15	0141613-36.2018.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	23/11/2022	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da

				tomada de contas especial.
16	0141650-63.2018.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	21/09/2022	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
17	0107119-14.2019.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	21/09/2022	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
18	0112636-97.2019.8.06.0001	2ª Câmara Direito Público	03/08/2022	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.
19	0002158-45.2000.8.06.0144	3ª Câmara Direito Público	01/02/2021	Caso envolve convênio administrativo, mas não discute a necessidade ou não de instauração da tomada de contas especial.

Fonte: elaborada pelo autor.

Logo, conclui-se que: dos dezenove achados, apenas dezoito envolviam a discussão sobre execução de convênio administrativo e/ou pedido de ressarcimento de recursos públicos repassados pela Administração ao particular.

Desses dezoito, dez não abordavam a discussão sobre a necessidade ou não de instauração prévia de tomada de contas especial, atendo-se à análise de outros aspectos sobre a execução do convênio administrativo ou sobre aspectos processuais da lide.

Dos nove julgados restantes, os quais abordam o tema em discussão neste trabalho, todos concluíram pela necessidade de instauração prévia de tomada de contas especial para

viabilizar a judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas em convênio administrativo.

Diante do exposto, o próximo tópico detalha o entendimento exarado na decisão, os quais vão ao encontro da tese esclarecida neste capítulo.

3.2.1.2 Análise do posicionamento jurisprudencial

Todos os julgados encontrados se referem a ações de cobrança propostas pela Administração em face do particular pleiteando a devolução do valor integral repassado para a execução do objeto conveniado, em virtude de alegadas irregularidades na prestação de contas.

Em todos os casos, os julgados reconheceram que a ausência de prévia instauração da tomada de contas especial impede a confirmação da ocorrência de irregularidade ou não na execução do convênio e, portanto, afasta o dever de ressarcimento, a possibilidade de penalização e o julgamento procedente da ação. As decisões serão analisadas em ordem cronológica decrescente.

O primeiro julgado (processo nº 0159262-48.2017.8.06.0001) se refere a convênios firmados com o objetivo de realização de projeto social. No caso, a entidade verificou indícios de suposta irregularidade na prestação de contas. Todavia, não foi instaurada tomada de contas especial, havendo o ingresso imediato com a ação de cobrança.

Em face disso, o julgamento conclui que, como não foi instruída a tomada de contas especial, não é possível atestar ou quantificar a existência de dano ao erário. Como fundamentos principais, o julgado menciona a Instrução Normativa nº 01/1997 da Secretaria do Tesouro Nacional e a Lei nº 15.552/2002 (Brasil, 2002).

É importante destacar a análise realizada pelo julgado dos argumentos das partes processuais. A parte autora (ente administrativo) alegou em suas razões a impossibilidade de exigência de exaurimento da via administrativa para o julgamento da ação. Todavia, o órgão julgador reconheceu o caráter necessário da instauração da tomada de contas especial e a ocorrência de vício no processo administrativo que impede a verificação em sede judicial da ocorrência ou não de irregularidades na prestação de contas:

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO ORDINÁRIA DE COBRANÇA. CONVÊNIOS FIRMADOS ENTRE O BNB E A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (ABES). RECURSOS PÚBLICOS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NÃO REALIZADA. RESSARCIMENTO QUE DEPENDE DA COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. IN STN Nº 1/97. LEI Nº. 10.522/2002. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO.

Cuida-se de recurso de apelação interposto contra sentença que julgou procedentes os pedidos autorais, condenando a promovida ao pagamento de R\$ 115.562,73 (cento e quinze mil e quinhentos e sessenta e dois reais e setenta e três centavos); Consta dos fólios que as partes celebraram, em 20/08/2012, o Convênio Administrativo BNB/Fundeci nº 2012/288 para a realização do projeto intitulado "3ª REUNIÃO DOS COMITÊS DE BACIAS HIDROGRÁFICAS E COMISSÕES GESTORAS DE SISTEMAS HÍDRICOS NO ESTADO DO CEARÁ - MÓDULO ITAPIPOCA."; **Destaca-se que se aplica ao presente caso o disposto no art. 26-A da Lei nº 15.522/02 e as disposições contidas na Instrução Normativa STN Nº 1/97, especialmente no que tange à necessidade de Tomada de Contas Especial para aferir a extensão do inadimplemento mencionado.** Infere-se do dispositivo acima que, apesar da alegação da instituição financeira recorrida quanto à desnecessidade de esgotar a via administrativa, **a instauração da Tomada de Contas Especial é uma medida necessária quando as contas prestadas pelo signatário do convênio não são aprovadas, a fim de quantificar o real prejuízo ao Erário;** De fato, a ocorrência de **vícios no procedimento administrativo** adotado impede a verificação da desnaturação finalística dos valores repassados através do convênio celebrado e o acolhimento da pretensão de restituição de tal verba pelo recorrente. Nesse contexto, a reforma da sentença com a improcedência do pedido autoral é medida que se impõe; Recurso conhecido e provido. Fortaleza, JOSÉ EVANDRO NOGUEIRA LIMA FILHO Presidente do Órgão Julgador DESEMBARGADOR JOSÉ EVANDRO NOGUEIRA LIMA FILHO Relator

(Apelação Cível - 0159262-48.2017.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) JOSE EVANDRO NOGUEIRA LIMA FILHO, 4ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 20/08/2024, data da publicação: 20/08/2024) (grifos nossos)

O terceiro achado (processo nº 0103332-11.2018.8.06.0001) amplia o posicionamento acima e vai ao encontro dos temas debatidos neste trabalho.

Neste julgado, o contexto fático é extremamente semelhante ao anterior (inclusive com as mesmas partes processuais) e há o reconhecimento da necessidade de instauração da tomada de contas especial inclusive para garantir uma fiscalização correta dos recursos públicos, mesmo diante da alegação da parte autora de que exigir a prévia instauração da TCE violaria o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional:

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. SENTENÇA DE PROCEDÊNCIA. CONVÊNIOS ENTRE O BNB E A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (ABES). RECURSOS PÚBLICOS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NÃO REALIZADA. PROCEDIMENTO NECESSÁRIO. RESSARCIMENTO CONDICIONADO À PROVA DE PREJUÍZO AO ERÁRIO. IN STN Nº 1/97. LEI Nº. 10.522/2002. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. 1. A presente ação de cobrança visa o ressarcimento do banco no valor de R\$ 68.000,00 (sessenta e oito mil reais), alegando que a promovida não prestou as contas devidas referentes a convênio celebrado, cujo objetivo era fornecer apoio logístico na realização da 1ª Reunião dos CBH/CGSH do Estado do Ceará - Módulo Piquet Carneiro. O magistrado, considerando as provas dos autos, julgou a demanda procedente, condenando a apelante ao ressarcimento de valores corrigidos. 2. Sobre o tema, conforme o § 5º, do art. 26-A, da Lei nº 10.522/2002, em caso de omissão no dever de prestar contas ou rejeição total ou parcial dessas, a inadimplência deve ser registrada e comunicada ao órgão de contabilidade responsável para instauração da Tomada de Contas Especial ou outras medidas administrativas, **respeitando os princípios dos processos administrativos.** Portanto, aplica-se ao presente caso a Instrução Normativa STN Nº 1/97, que dispõe sobre a

necessidade de realização da Tomada de Contas Especial para aferir a dimensão do inadimplemento, sendo de cumprimento obrigatório pelos gestores de recursos públicos. 3. **O banco ajuizou a ação sem considerar a incursão administrativa**, defendendo a desnecessidade de exaurimento da via administrativa para a propositura da ação judicial, pois isso violaria o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional, **contudo, em casos envolvendo recursos públicos, a via administrativa é uma garantia adicional para a proteção do patrimônio público. Assim, a prévia Tomada de Contas Especial é recomendável para comprovação do efetivo prejuízo ao erário**, proporcionando maiores garantias quanto às apurações das infrações administrativas, nos termos dos Precedentes os quais se vinculam a presente Câmara. 4. Recurso conhecido e provido. Sentença reformada. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 2ª Câmara Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, unanimemente, em conhecer do Recurso de Apelação interposto, para dar-lhe provimento, nos termos do voto da e. Relatora.

(Apelação Cível - 0103332-11.2018.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) MARIA DE FÁTIMA DE MELO LOUREIRO, 2ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 03/07/2024, data da publicação: 03/07/2024) (grifos nossos)

Em mesmo viés o quarto achado (processo nº 0155716-82.2017.8.06.0001), cuja descrição é indispensável para o entendimento do posicionamento jurisprudencial do Tribunal.

O completo julgado reconhece o caráter de obrigação cogente da instauração de tomada de contas especial, que não consiste em mera possibilidade e sim dever da Administração, entendimento exposto no Capítulo 01 deste trabalho.

Além disso, o achado reconhece que, sem a necessária instauração prévia da tomada de contas, o Poder Judiciário é incapaz de julgar de forma justa a lide ingressada, ressaltando o descabimento da judicialização precoce da demanda.

Esse julgado contribui para a compreensão acerca do impacto do ingresso com lides desnecessárias e/ou incabíveis na eficiência do Poder Judiciário. Sem a necessária tentativa de resolução administrativa prévia, a máquina jurisdicional é acionada de forma prescindível e ineficiente, sequer sendo capaz de prestar uma tutela adequada ao caso, pela própria inexistência de arcabouço probatório.

Ressalta-se, ainda, a importância da prévia instauração de tomada de contas especial para a garantia de exercício da ampla defesa e do contraditório pelo acusado, inerente ao devido processo legal:

CIVIL E PROCESSUAL CIVIL. AÇÃO DE COBRANÇA. REPOSIÇÃO DE DANO AO ERÁRIO. AÇÃO JULGADA IMPROCEDENTE. CONVÊNIO 2012/106 FIRMADO ENTRE O BANCO DO NORDESTE DO BRASIL ; BNB E ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL - ABES. REALIZAÇÃO DE MOSTRA FOTOGRÁFICA COM EMPREGO DE RECURSOS PÚBLICOS. PRESTAÇÃO DE CONTAS FINAL REJEITADA. IRREGULARIDADES APONTADAS. AUSÊNCIA DE INSTAURAÇÃO DE TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROCEDIMENTO NECESSÁRIO PARA APURAÇÃO E QUANTIFICAÇÃO DO DANO AO ERÁRIO. **INTELIGÊNCIA DO ART. 26-A DA LEI Nº 10.552/2002 E INSTRUÇÃO NORMATIVA STN Nº 1/97. INSTRUMENTO QUE VIABILIZA A PRESERVAÇÃO DOS RECURSOS**

E INTERESSE PÚBLICO. PRECEDENTES. INSTRUÇÃO DO PLEITO AUTORAL INSUFICIENTE. ART. 373, I DO CPC. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. HONORÁRIOS MAJORADOS. I. Trata-se de Recurso de Apelação interposto pelo Banco do Nordeste do Brasil S/A, visando reformar sentença proferida pelo MM. Juízo da 05ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza/CE que julgou improcedentes os pedidos formulados pelo apelante nos autos da Ação de Cobrança, ajuizada em desfavor da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental ; ABES. **II.** O cerne recursal cinge-se na obtenção de reforma do comando sentencial, especialmente no ponto em que o d. Magistrado a quo considerou como necessária prévia tomada de contas especial, na forma do art. 26-A da Lei federal nº 10.522/2002 e Instrução Normativa STN nº 01/97, como requisito à instauração de processo judicial para fins de reparação de dano ao erário. **III.** Necessário consignar que tanto o termo de Convênio, quanto a Lei federal nº 10.522/2002 e a Instrução Normativa STN 01/97 vão de encontro ao pretendido pelo recorrente, ao passo em que são claros em condicionar qualquer procedimento ou mesmo processo judicial com vistas à reposição de dano aos cofres públicos ao prévio procedimento administrativo de tomada de contas especial. **IV. A exegese que se extrai das normas citadas acima, que disciplinam a matéria de convênios firmados com emprego de recursos públicos, é uníssona no sentido de que para a constatação de prejuízo ao erário e sua quantificação, é imprescindível à realização de anterior procedimento administrativo de Tomada de Contas Especial, procedimento submetido à Ampla Defesa e ao Contraditório,** onde se apurará se de fato houve malversação de recursos públicos e a amplitude de eventual dano imposto ao erário. **V.** Percebe-se que os parágrafos do citado art. 26-A da Lei nº 10.522/02 narram verdadeiro procedimento que deve ser seguido, passo a passo, para a prestação de contas, seu julgamento, posterior instauração de tomada de contas especial, para ao final, constatados de forma sólida e inequívoca a ocorrência de prejuízo ao erário, ou desvio de recursos, proceder com as medidas administrativas e judiciais para a recuperação dos numerários. Em que pese o esforço argumentativo da parte apelante, a inteligência que se extrai da lei é nada menos que lógica, haja vista que **somente após a tomada de contas especial é que existirão elementos de prova hábeis a formar o convencimento de um magistrado acerca da ocorrência de eventual dano ao erário pelo emprego indevido ou desvio de recursos públicos.** **VI.** Inobstante se reconheça a importância e amplitude do primado constitucional da Inafastabilidade da Jurisdição, o poder-dever de dizer o direito conferido pelo Estado aos magistrados pressupõe responsabilidade e deve ser necessariamente amparado por provas legítimas com o condão de formar o convencimento motivado do julgador. **VII. Assim, a providência açodada de após rejeitar a prestação de contas final já ingressar com a demanda judicial para reposição de dano ao erário, não somente se mostra infundada diante das normas incidentes no caso, como representa um grande risco de que tais ações sejam submetidas à justiça desprovidas de um mínimo supedâneo probatório, e acabem por ser julgadas improcedentes, como é o caso dos autos.** A instrução da inicial empreendida pela instituição financeira apelante foi demasiado insatisfatória, visto que o mero relatório de prestação de contas além de parcialmente ilegível e com vícios formais não constitui documento hábil a convencer o julgador da existência de um dever de reparação de danos aos cofres públicos. **VIII.** Em que pese todo o arcabouço protetivo à administração pública permeado no ordenamento jurídico brasileiro, no processo judicial, **é dever do magistrado zelar para que haja equidade e paridade de armas entre os litigantes,** de modo que deve o apelante exercer e desincumbir-se de modo satisfatório o ônus probatório que lhe compete, a teor do art. 373, I do CPC/15. **IX.** Diversamente do que quer fazer crer a apelante, **a tomada de contas especial não é mera prerrogativa da administração, mas procedimento compulsório com vistas a garantir maior fiscalização e rigor na aplicação dos recursos públicos.** As normas que estabelecem tal necessidade têm natureza cogente e vinculam tanto a administração quanto o administrado e devem ser sempre observadas a fim de efetivar a preservação do Interesse Público. **X.** Recurso conhecido e desprovido. Sentença incólume. Honorários majorados. **ACÓRDÃO** Vistos, relatados e discutidos os presentes autos, em que figuram as partes acima referidas, **ACORDAM** os Senhores Desembargadores da Quarta Câmara de Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, a

unanimidade, em conhecer do recurso de apelação do autor, para, no mérito, NEGAR-LHE PROVIMENTO, tudo nos termos do voto do Eminentíssimo Desembargador Relator. Fortaleza/CE, 25 de junho de 2024. DESEMBARGADOR FRANCISCO BEZERRA CAVALCANTE
Relator

(Apelação Cível - 0155716-82.2017.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO BEZERRA CAVALCANTE, 4ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 25/06/2024, data da publicação: 25/06/2024) (grifos nossos)

Os demais achados levam às mesmas conclusões, com adequada fundamentação nas normativas apresentadas neste trabalho. A título de ilustração, destacam-se as principais referências realizadas nos julgados (em ordem, achados 05 a 09):

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O BNB E a associação BRASILEIRA DE ENGENHARIA AMBIENTAL- SEÇÃO CEARÁ (abes/ce) para a realização Do projeto Oficina de projeto de aterro sanitário e consorciados regionalizados com a finalidade de geração de energia. ALEGAÇÃO DE vícios insanáveis na prestação de contas quanto ao valor repassado pelo banco. RELATÓRIO TÉCNICO QUE ATESTA A REALIZAÇÃO ADEQUADA DO EVENTO. RESSARCIMENTO QUE DEPENDE DA PROVA DE PREJUÍZO ECONÔMICO. INOBSERVÂNCIA DA IN STN 1/97. SENTENÇA MANTIDA. O cerne da controvérsia recursal consiste em avaliar a existência da obrigação de restituição dos recursos captados pela parte Apelada por meio de convênio com a instituição financeira Promovente/Apelante em decorrência de alegada falha na prestação de contas e a necessidade de aprofundamento da apuração junto à instância administrativa competente. A despeito da pretensão recursal, **aplica-se ao presente caso o disposto no art. 26-A da Lei nº 15.522/02 e as disposições contidas na IN STN Nº 1/97**, especialmente no que diz respeito à necessidade de Tomada de Contas Especial para aferir a dimensão do referido inadimplemento. **Referidas normas são verdadeiros comandos cogentes direcionados aos gestores públicos, bem como aos ordenadores de despesas.** De acordo com o disposto na IN STN Nº 1/97, o conveniente deve prestar as contas finais em até 60 dias após o término da vigência do convênio (art. 28, § 5º). Caso tal obrigação não seja adimplida ou sendo a prestação de contas reprovada, o ordenador de despesa da unidade concedente é obrigado a instaurar a imediata Tomada de Contas Especial (Art. 31, §§ 2º-A, 4º e 5º). Desta forma, a despeito da alegação da instituição financeira recorrente quanto à desnecessidade de exaurir a via administrativa, **a instauração da Tomada de Contas Especial é medida que se impõe em caso de não aprovação das contas prestadas pelo celebrante do convênio para fins de se quantificar o efetivo prejuízo ao Erário.** No caso em comento, a Apelante não cuidou de deflagrar a Tomada de Contas Especial, optando por propor, de logo a respectiva Ação de Cobrança porquanto parece ter sido considerada despidiêda a incursão administrativa. Dessa forma, não assiste razão ao apelante quando aponta que a ocorrência de vícios na prestação de contas ampararia a devolução integral dos valores do convênio a despeito da existência de relatório técnico que atesta a realização do evento para o qual restou estabelecido o convênio firmado, com objetivos propostos totalmente alcançados. **Necessidade de realização do procedimento administrativo com instauração da tomada de contas especial [sic]**, de modo a possibilitar a verificação de desnaturação finalística dos valores repassados através do convênio celebrado e o acolhimento da pretensão de restituição de tal verba pela Apelada. Recurso conhecido e improvido. Sentença mantida. Honorários majorados conforme art. 85, §§2º e 11 do CPC. Fortaleza, data e hora indicadas no sistema DESEMBARGADOR FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO Presidente do Órgão Julgador e Relator

(Apelação Cível - 0188185-84.2017.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO, 1ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 03/04/2024, data da publicação: 03/04/2024) (grifos nossos)

APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O BNB E a associação brasileira de engenharia sanitária e ambiental para execução de projeto intitulado "oficina de gestão e gerenciamento dos resíduos sólidos industriais". ALEGAÇÃO DE vícios insanáveis na prestação de contas quanto ao valor repassado pelo banco. RELATÓRIO TÉCNICO QUE ATESTA A REALIZAÇÃO ADEQUADA DO EVENTO. RESSARCIMENTO QUE DEPENDE DA PROVA DE PREJUÍZO ECONÔMICO. INOBSERVÂNCIA DA IN STN 1/97. RECURSO CONHECIDO E PROVIDO. SENTENÇA REFORMADA. O cerne da controvérsia recursal consiste em avaliar a existência da obrigação de restituição dos recursos captados pela parte Apelante por meio de convênio com a instituição financeira Promovente/Apelada em decorrência de alegada falha na prestação de contas e a necessidade de aprofundamento da apuração junto à instância administrativa competente. 2. A despeito da pretensão recursal, **aplica-se ao presente caso o disposto no art. 26-A da Lei nº 15.522/02 e as disposições contidas na IN STN Nº 1/97**, especialmente na parte que diz respeito à necessidade de Tomada de Contas Especial para aferir a dimensão do referido inadimplemento. **Referidas normas são verdadeiros comandos cogentes direcionados aos gestores públicos, bem como aos ordenadores de despesas.** 3. De acordo com o disposto na IN STN Nº 1/97, o conveniente deve prestar as contas finais em até 60 dias após o término da vigência do convênio (art. 28, § 5º). Caso tal obrigação não seja adimplida ou sendo a prestação de contas reprovada, o ordenador de despesa da unidade concedente é obrigado a instaurar a imediata Tomada de Contas Especial (Art. 31, §§ 2º-A, 4º e 5º). 4. Desta forma, a despeito da alegação da instituição financeira recorrente quanto à desnecessidade de exaurir a via administrativa, a instauração da Tomada de Contas Especial é medida que se impõe em caso de não aprovação das contas prestadas pelo celebrante do convênio para fins de se quantificar o efetivo prejuízo ao Erário. 5. No caso em comento, a Apelada não cuidou de deflagrar a Tomada de Contas Especial, optando por propor, de logo, a respectiva Ação de Cobrança porquanto parece ter sido considerada despreciosa a incursão administrativa. Dessa forma, assiste razão à apelante quando aponta que a ocorrência de vícios na prestação de contas não ampararia a devolução integral dos valores do convênio quando há relatório técnico que atesta a realização do evento para o qual restou estabelecido o convênio firmado. **Necessidade de realização do procedimento administrativo com instauração da tomada de contas especial, de modo a possibilitar a verificação de desnaturação finalística dos valores repassados através do convênio celebrado e o acolhimento da pretensão de restituição de tal verba pela Apelante.** Precedentes do STJ e STF prevendo a necessidade de instauração da Tomada Especial de Contas. 6. Recurso conhecido e provido. Sentença reformada. Sucumbência revertida. Honorários majorados (art. 85, §§3º, 4º e 11 do CPC) ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, à unanimidade de votos, em CONHECER do recurso para DAR-LHE provimento, nos termos do voto do Relator Fortaleza, data e hora indicadas no sistema DESEMBARGADOR FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO Presidente do Órgão Julgador/ Relator

(Apelação Cível - 0186970-73.2017.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) FRANCISCO MAURO FERREIRA LIBERATO, 1ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 13/03/2024, data da publicação: 13/03/2024) (grifos nossos)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSOS DE APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O BNB E A ASSOCIAÇÃO TÉCNICO CIENTÍFICA ENGENHEIRO PAULO DE FRONTIN - ASTEF. RECURSOS PÚBLICOS. NÃO REALIZADA TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PROCEDIMENTO RECOMENDÁVEL. RESSARCIMENTO QUE DEPENDE DA COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. INSTRUÇÃO NORMATIVA STN 1/97. LEI Nº. 10.522/2002. PRECEDENTES. HONORÁRIOS ADVOCATÍCIOS. FIXAÇÃO DEVE SER COM BASE NO DISPOSTO NO § 2º DO ART. 85 DO CPC. RECURSOS CONHECIDOS. APELAÇÃO DO AUTOR IMPROVIDA. RECURSO

DA DEMANDADA PROVIDO. SENTENÇA PARCIALMENTE REFORMADA. 1- Trata-se de recursos de Apelação Cível interpostos pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A e pela Associação Técnico Científica Engenheiro Paulo de Frontin -ASTEF em face da sentença proferida pelo Juízo de Direito da 18ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza, que julgou improcedente a Ação de Cobrança ajuizada pelo banco em desfavor da ASTEF. 2- A presente ação visa o ressarcimento do banco no valor total de R\$ R\$ 134.273,03 (cento e trinta e quatro mil, duzentos e setenta e três reais e três centavos), tendo em vista a alegação de que a promovida não prestou as contas devidas referentes à realização de convênio celebrado entre as partes, cujo objetivo era colaborar financeiramente com a execução do projeto intitulado "PROGRAMA EM EDUCAÇÃO AMBIENTAL E CAPACITAÇÃO PARA MANUSEIO E GERAÇÃO DE NEGÓCIOS A PARTIR DE RESÍDUOS SÓLIDOS TECNOLÓGICOS NO MUNICÍPIO DE JUAZEIRO DO NORTE/CE" e "I INVESTIGAÇÕES PRELIMINARES". 3- **Importante frisar que o § 5º, do art. 26-A, da Lei nº 10.522/2002, deixa claro que, em caso de omissão no dever de prestar contas de convênios ou de terem sido estas rejeitadas total ou parcialmente, a inadimplência deverá ser registrada e comunicada ao órgão de contabilidade responsável, para fins de instauração da Tomada de Contas Especial e TCE ou de outras medidas administrativas**, observados os princípios norteadores dos processos administrativos. 4- Ademais, aplica-se ao presente caso o disposto na Instrução Normativa STN Nº 1/97, mormente ao dispor sobre a **necessidade de realização de Tomada de Contas Especial para aferir a dimensão do referido inadimplemento, sendo esta norma, juntamente com a Lei nº 10.522/2002, de cumprimento obrigatório pelos gestores de recursos públicos**. 5- O banco ajuizou a presente ação sem considerar a incursão administrativa e, em casos como o que se apresenta, e que envolvem recurso público, as cautelas devem ser redobradas, de modo que **a via administrativa se torna uma garantia a mais para a proteção do patrimônio público**, tendo em vista que as partes, ao exercerem o contraditório e a ampla defesa, e após o regular trâmite, podem embasar uma possível cobrança judicial com o resultado do processo administrativo e com a comprovação do efetivo prejuízo ao erário. Precedentes. 6- Com efeito, inobstante às alegações do autor em seu recurso, escoreita a sentença de primeiro grau, uma vez que a restituição dos valores da forma requerida na exordial deve ser objeto de aprofundamento apuratório junto à instância administrativa competente, principalmente quando há comprovação, nos autos, de que a prestação de contas foi apresentada ao banco, ainda que afirme ter sido insatisfatória. [...] ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 2ª Câmara Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer dos Recursos de Apelação interpostos, para negar provimento ao recurso do banco promovente e dar provimento ao recurso da demandada, nos termos do voto do Relator Fortaleza, 22 de novembro de 2023 INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Presidente do Órgão Julgador Exmo. Sr. INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Relator

(Apelação Cível - 0132841-84.2018.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, 2ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 22/11/2023, data da publicação: 22/11/2023) (grifos nossos)

DIREITO PROCESSUAL CIVIL. RECURSO DE APELAÇÃO. AÇÃO DE COBRANÇA. SENTENÇA DE IMPROCEDÊNCIA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O BNB E A ASSOCIAÇÃO BRASILEIRA DE ENGENHARIA SANITÁRIA E AMBIENTAL (ABES). RECURSOS PÚBLICOS. TOMADA DE CONTAS ESPECIAL NÃO REALIZADA. PROCEDIMENTO RECOMENDÁVEL. RESSARCIMENTO QUE DEPENDE DA COMPROVAÇÃO DO EFETIVO PREJUÍZO AO ERÁRIO. IN STN Nº 1/97. LEI Nº. 10.522/2002. PRECEDENTES. RECURSO CONHECIDO E IMPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1- Trata-se de Apelação Cível interposta pelo Banco do Nordeste do Brasil S.A em face da sentença proferida pelo Juízo de Direito da 39ª Vara Cível da Comarca de Fortaleza, que julgou improcedente a Ação de Cobrança ajuizada pelo apelante em desfavor da Associação Brasileira de Engenharia Sanitária e Ambiental e Seção Ceará e ABES. 2- A presente ação visa o ressarcimento do banco no valor total de R\$ 341.458,98 (trezentos e

quarenta e um mil quatrocentos e cinquenta e oito reais e noventa e oito centavos), tendo em vista a alegação de que a promovida não prestou as contas devidas referentes à realização de convênios celebrados entre as partes, cujo objetivo era fornecer apoio logístico na realização da 1ª Reunião dos Comitês de Bacias Hidrográficas e Comissões Gestoras de Sistemas Hídricos no Estado do Ceará, em Pentecoste, Itapipioca e Lima Campos. 3- O magistrado, considerando, em suma, a complexidade da demanda, a natureza pública dos recursos e a prestabilidade da Tomada de Contas Especial ao presente caso, julgou a ação improcedente, nos termos do art. 487, I, CPC. 4- Inicialmente, importante frisar que o § 5º, do art. 26-A, da Lei nº 10.522/2002, deixa claro que, **em caso de omissão no dever de prestar contas de convênios ou de terem sido estas rejeitadas total ou parcialmente, a inadimplência deverá ser registrada e comunicada ao órgão de contabilidade responsável, para fins de instauração da Tomada de Contas Especial ; TCE ou de outras medidas administrativas**, observados os princípios norteadores dos processos administrativos. 5- Ademais, aplica-se ao presente caso o disposto na Instrução Normativa STN Nº 1/97, mormente ao dispor sobre a necessidade de realização de Tomada de Contas Especial para aferir a dimensão do referido inadimplemento, sendo esta norma, juntamente com a Lei nº 10.522/2002, de cumprimento obrigatório pelos gestores de recursos públicos. 6- In casu, o banco ajuizou a presente ação sem considerar a incursão administrativa, defendendo não haver necessidade de exaurimento da via administrativa para a propositura da ação judicial, pois feriria o princípio da inafastabilidade do controle jurisdicional. 7- **Contudo, em casos como o dos autos, e que envolvem recurso público, as cautelas devem ser redobradas, de modo que a via administrativa se torna uma garantia a mais para a proteção do patrimônio público.** Dessa forma, de acordo com o entendimento desta Corte de Justiça, **a prévia Tomada de Contas Especial é recomendável para fins de comprovação do efetivo prejuízo ao Erário, eis que confere maiores garantias quanto às apurações das infrações administrativas.** Precedentes. 8- Recurso conhecido e improvido. Sentença mantida. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 2ª Câmara Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, por unanimidade, em conhecer do Recurso de Apelação interposto, para lhe negar provimento, nos termos do voto do Relator. Fortaleza, 08 de novembro de 2023 INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Presidente do Órgão Julgador Exmo. Sr. INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO Relator

(Apelação Cível - 0191362-56.2017.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) INACIO DE ALENCAR CORTEZ NETO, 2ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 08/11/2023, data da publicação: 08/11/2023) (grifos nossos)

DIREITO ADMINISTRATIVO. APELAÇÃO CÍVEL. AÇÃO DE COBRANÇA. CONVÊNIO FIRMADO ENTRE O BNB E UNIVERSIDADE. SENTENÇA IMPROCEDENTE. PRELIMINAR DE OFENSA A DISTRIBUIÇÃO PROBATÓRIA. NÃO CONFIGURADA. PRELIMINAR DE JULGAMENTO EXTRA PETITA. NÃO CARACTERIZADO. PRESTAÇÃO DE CONTAS DEVIDAMENTE REALIZADA. DOCUMENTOS APRESENTADOS PELA UNIVERSIDADE. NÃO DEFLAGRADA A TOMADA DE CONTAS ESPECIAL ; TCE. VIA ADMINISTRATIVA RECOMENDÁVEL EM QUE PESE NÃO SER IMPRESCINDÍVEL. CAUTELA NO TRATO COM A RES PÚBLICA. RESSARCIMENTO QUE DEPENDE DA PROVA DE PREJUÍZO ECONÔMICO. INSTRUÇÃO NORMATIVA 1/97. RECUSO CONHECIDO E DESPROVIDO. SENTENÇA MANTIDA. 1. Trata-se de Ação de Cobrança, ajuizada em desfavor de Universidade Patativa do Assaré ; UPA, em que a sentença julgou improcedente o pedido do Banco do Nordeste do Brasil S/A. [...] 5. Cinge-se a controvérsia recursal em determinar acerto ou desacerto da sentença prolatada, que julgou improcedente o pleito autoral de reaver os valores repassados à universidade através de convênio com a instituição financeira promotora/apelante, por suposto descumprimento de cláusulas contratuais. 6. Ocorre que, em que pese os documentos colacionados pela instituição de ensino requerida, o banco reitera nas razões de apelação os argumentos iniciais, sustentando que as pendências que deram origem à presente ação de cobrança persistem. Aduz que para a prestação de constas ser considerada satisfatória, não basta

a mera entrega de documentos, mas devem ser apresentados também em seu aspecto material e não meramente formal. 7. Compreende-se da leitura do artigo 31 e parágrafos da IN 1/97, a despeito da irrisignação do apelante, se mesmo após entrega dos documentos pela instituição de ensino demandada, ao ser considerada insuficiente e não aprovada a prestação de contas pelo celebrante do Convênio, **faz-se necessária a instauração de Tomada de Contas Especial, para aferir a dimensão do suposto inadimplemento e verificar se houve efetivo prejuízo ao Erário.** 8. Todavia, neste feito, a instituição financeira apelante não deflagrou procedimento administrativo de Tomada de Contas Especial - TCE, ao contrário, propôs de logo a respectiva Ação de Cobrança, considerando despicienda a incursão administrativa. **Conclui-se que a exegese legal não é vã, muito menos desnecessária e, se a instituição financeira/apelante não se deu por satisfeita com os documentos apresentados pela universidade/apelada, seria no mínimo recomendável a prévia Tomada de Contas Especial ; TCE, a qual confere maior garantia ao procedimento.** 9. Assim, acertada a decisão do juízo singular, dado que as razões do Banco do Nordeste não representam fundamento hígido para a presente ação de cobrança, **haja vista a não satisfação da prestação de contas e documentos apresentados pela apelada, e por se abster de procedimentos essenciais para verificar a suposta malversação ao erário, daí porque resta impossibilitado o acolhimento das razões do recorrente.** 10. Recurso conhecido e desprovido. ACÓRDÃO: Vistos, relatados e discutidos estes autos, acorda a 1ª Câmara Direito Privado do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, em conhecer do recurso mas para negar-lhe provimento, nos termos do voto do relator. Fortaleza, data da assinatura digital no sistema eletrônico.

(Apelação Cível - 0181816-74.2017.8.06.0001, Rel. Desembargador(a) JOSE RICARDO VIDAL PATROCÍNIO, 1ª Câmara Direito Privado, data do julgamento: 16/08/2023, data da publicação: 16/08/2023) (grifos nossos)

Diante do exposto, percebe-se que o posicionamento jurisprudencial dominante no Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, nos últimos quatro anos, entende pela necessidade de instauração de tomada de contas especial previamente ao ingresso com ação judicial fundada em possível irregularidade da prestação de contas em convênio.

Embora os julgados acima não reconheçam expressamente a ausência de interesse de agir, é evidente a relação dos argumentos apresentados com os fundamentos discutidos neste trabalho. Se a tomada de contas especial é indispensável para aferir eventual irregularidade e dano ao erário, sem esse procedimento, a propositura de ação judicial não é necessária ou adequada, o que afasta a presença do interesse processual.

Os julgados, ainda, ponderam princípios processuais, reconhecendo que a exigência de prévia instauração da TCE não fere o direito de acesso à justiça. Em verdade, conforme achados 04 e 09, o Tribunal entende que é a judicialização sem prévio exaurimento administrativo que afasta a necessária eficiência processual e, desse modo, prejudica a atividade jurisdicional.

Rememora-se, nesse sentido, que o direito de acesso à justiça não consiste na mera possibilidade de ingresso com ações judiciais, como exposto no Capítulo 02 deste trabalho. Essa prerrogativa fundamental apenas é atingida plenamente com a condução justa, razoável e

eficiente da prestação jurisdicional. Em nada adianta para a consecução do acesso à justiça a propositura de ações judiciais que não terão resultados efetivos.

Logo, considera-se inevitável a evolução do posicionamento jurisprudencial a fim de reconhecer expressamente a inexistência de interesse de agir em ações judiciais que discutam prestação de contas em convênio administrativo sem a prévia instauração de tomada de contas especial/exaurimento da via administrativa.

Essa conclusão se dá haja vista que todos os argumentos que a fundamentam já são defendidos pelos julgados apresentados (dever de instauração da tomada de contas, impossibilidade de decisão sobre dano ao erário sem este procedimento, dever de acionar a via administrativa previamente à judicialização, aplicação da IN STN nº 01/1997), restando pendente tão somente o reconhecimento expresso pela impossibilidade de julgamento do mérito, com consequente arquivamento, em obediência ao art. 485, inciso VI, do Código de Processo Civil (Brasil, 2015).

CONCLUSÃO

A presente monografia aborda de forma sistemática e crítica a temática da judicialização das demandas relacionadas à prestação de contas em convênios administrativos, a fim de apurar a necessidade ou não de exaurimento da via administrativa, mediante instauração de tomada de contas especial, para a propositura de tais ações.

No primeiro capítulo, foi possível compreender a essência dos convênios administrativos como instrumentos de colaboração entre entes públicos e privados. Os convênios administrativos consistem em acordos estabelecidos entre entidades públicas ou entre estas e organizações privadas, com o propósito de desenvolver projetos ou atividades que atendam a interesses comuns, em um ambiente de colaboração mútua.

Assim, esses instrumentos se distinguem dos contratos por sua natureza cooperativa e pela ausência de interesses opostos entre as partes. Enquanto os contratos envolvem a troca de bens ou serviços por contraprestação pecuniária, os convênios são firmados com o objetivo de alcançar interesses comuns, em regime de mútua colaboração.

O convênio administrativo passa por algumas fases: proposição, celebração, execução e prestação de contas. A obediência dos princípios e diretrizes legais aplicáveis a cada fase é essencial para garantir a lisura do acordo e a consecução dos interesses mútuos presentes em sua assinatura.

A execução do convênio administrativo requer atenção e rigor na gestão dos recursos e na implementação das atividades. A articulação entre a execução financeira e a execução física é fundamental para garantir que os objetivos do convênio sejam alcançados de forma eficiente e transparente.

Considerando ser instrumento que permite o repasse de recursos públicos, a fiscalização do convênio administrativo é essencial para preservar o erário. Esse processo de supervisão tem como face de suma relevância a realização da prestação de contas, entendida como a última fase da consecução de um convênio.

O dever de prestar contas decorre de imposição constitucional pela necessidade de fiscalização da utilização de recursos públicos, esculpida no art. 70 da CRFB/88, obrigação reverberada no âmbito legal (a exemplo, com o Decreto-Lei nº 200/1967) e infralegal (a exemplo da IN STN nº 01/1997).

O ato de prestar contas consiste na apresentação, pelo conveniente, de todo o arcabouço probatório capaz de atestar a completa regularidade do convênio administrativo,

garantindo a integridade na utilização dos recursos repassados pela Administração e a manutenção das finalidades pactuadas.

A prestação de contas deve ser analisada pelo gestor responsável sob os pontos de vista técnico e financeiro, podendo ser aprovada ou reprovada. Esse procedimento deve ser conduzido de forma extremamente zelosa pelo gestor público, visto consistir na fase de apuração de indícios da utilização indevida de recursos públicos para execução do convênio.

Não sendo possível a aprovação da prestação de contas, o processo de fiscalização do convênio administrativo passa a sua fase externa, a partir da instrução de tomada de contas especial, na hipótese de a prestação de contas não ser aprovada e restarem exauridas as providências administrativas cabíveis.

A tomada de contas especial é o procedimento investigatório por excelência capaz de identificar responsáveis, apurar fatos e quantificar eventual dano ao erário, sendo indispensável para confirmar a existência ou não de irregularidades na execução do convênio administrativo, garantindo a integridade do processo fiscalizatório.

Além disso, a tomada de contas especial assegura a consecução da ampla defesa e do contraditório dos partícipes, bem como proporciona a possibilidade de resolução das irregularidades encontradas pela via administrativa, mais célere e eficaz que o Poder Judiciário. É por essas razões que a TCE constitui um dever, e não mera possibilidade da Administração.

Portanto, a TCE se revela como um instrumento essencial para a efetividade do controle social e para a transparência na gestão dos recursos públicos, sendo imprescindível para a integridade e a responsabilidade na execução dos convênios administrativos. Sem a tomada de contas especial, não é possível concluir efetivamente pela existência ou não de irregularidades na execução de convênio administrativo.

A análise das normativas aplicáveis e o procedimento de fiscalização da prestação de contas evidenciam a importância da Tomada de Contas Especial como ferramenta de controle e supervisão, essencial para garantir a correta aplicação dos recursos públicos. Constata-se que a fiscalização adequada é fundamental para a integridade do erário e para a efetividade das políticas públicas.

O segundo capítulo concentrou-se nas diretrizes que regem a propositura de ações judiciais, enfatizando os princípios da eficiência e do acesso à justiça, bem como na consagração da posição do Poder Judiciário como *ultima ratio* para a solução de conflitos.

O princípio do acesso à justiça, consagrado no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal de 1988, configura-se como um direito fundamental do indivíduo, garantindo que nenhuma lesão ou ameaça a direito será excluída da apreciação do Poder

Judiciário. Este preceito constitucional assegura a todos os cidadãos, de forma igualitária, o pleno acesso aos mecanismos judiciais para a proteção de seus direitos, sem discriminação ou impedimentos.

É importante a compreensão de que o direito de acesso à justiça não compreende apenas o poder de propositura de ações judiciais, mas sim a capacidade de recebimento de uma tutela jurisdicional justa, eficiente, célere e útil.

O princípio da eficiência, por sua vez, traduz-se na necessidade de uma administração judiciária que otimize seus recursos e atue de maneira proativa para evitar a morosidade processual. A aplicação desse princípio no processo civil busca não só a realização de uma justiça material, mas também a promoção de um sistema judicial que seja economicamente sustentável, acessível e eficaz na tutela dos direitos dos cidadãos.

Logo, a compatibilização entre ambos os princípios permite aferir que o direito de acesso à justiça não é irrestrito. A atual sobrecarga do Poder Judiciário onera excessivamente o maquinário público, reduzindo a eficiência, a rapidez e a qualidade da tutela jurisdicional, o que, por si só, afasta a consecução do acesso à justiça.

Como uma das principais razões para a sobrecarga do Poder Judiciário é a enorme quantidade de lides indevidas, decorrentes de uma cultura da judicialização excessiva, é necessário reafirmar a posição da tutela jurisdicional como última via a ser acionada para a resolução de conflitos, privilegiando meios administrativos e extrajudiciais para tanto.

Nesse cenário, as condições da ação surgem como mecanismo apto a filtrar as ações que terão prosseguimento no âmbito jurisdicional, contribuindo para reduzir a sobrecarga encontrada. Previstas no Código de Processo Civil, as condições da ação são requisitos cujo preenchimento é necessário para que se possa exigir a prestação jurisdicional. Duas são elas: o interesse de agir e a legitimidade.

O interesse de agir trata da necessidade e utilidade da intervenção do Poder Judiciário para resolução de um conflito. Logo, o interesse processual exige a demonstração de que o provimento jurisdicional buscado pode, de fato, trazer uma alteração positiva na situação do autor, bem como que, sem a atuação judicial, não seria possível proteger os direitos pretendidos, justificando o uso do aparato estatal para a solução da controvérsia.

O interesse de agir possui duas facetas principais de análise: a necessidade e a adequação. A necessidade refere-se à imprescindibilidade de uma ação judicial para a proteção do direito ou interesse, de modo que o autor não poderia alcançar o resultado pretendido por meios de resolução extrajudicial. Esse pressuposto está intrinsecamente relacionado aos

conceitos de utilidade e eficiência. A adequação, por sua vez, diz respeito à escolha do meio (ou procedimento) adequado para a resolução do conflito.

Adiante, a legitimidade é uma condição da ação fundamental que visa assegurar que o processo seja adequadamente constituído, respeitando a titularidade dos direitos e deveres das partes envolvidas.

Diante dos conceitos iniciais, no terceiro capítulo, foi realizada uma conciliação entre as temáticas discutidas nos capítulos anteriores, com a apresentação de jurisprudência relevante do Tribunal de Justiça do Estado do Ceará.

A análise demonstrou que a instauração da Tomada de Contas Especial é uma condição prévia necessária para a judicialização das demandas relacionadas à prestação de contas em convênios administrativos. Essa exigência decorre da necessidade de garantir a eficiência do sistema judiciário e a proteção do erário, evitando a sobrecarga do Poder Judiciário com questões que podem ser resolvidas administrativamente.

Diante do crescente número de processos e da alta taxa de congestionamento, essas condições são instrumentos necessários para impedir que ações inviáveis sejam levadas adiante, garantindo que apenas causas com viabilidade jurídica sigam seu curso.

A imposição desses requisitos não compromete o direito de acesso à justiça, mas, ao contrário, assegura que esse direito seja exercido de forma responsável e eficiente, protegendo o Judiciário de demandas desnecessárias e fadadas ao insucesso. A ponderação entre princípios e pressupostos aplicáveis ao processo civil torna indubitável a necessidade de prévia instauração da tomada de contas especial para a configuração de interesse de agir para a judicialização de demandas vinculadas à prestação de contas de convênio administrativo.

Essa conclusão decorre do fato de que não há necessidade ou adequação para a propositura de ação judicial sem prévia tentativa de resolução administrativa da problemática pela via da tomada de contas especial. Além disso, apenas após a instrução da TCE será possível verificar a efetiva existência ou não de irregularidade na execução do convênio e, por conseguinte, a existência ou não de direito a ser pleiteado pela via judicial.

A análise jurisprudencial que finda o terceiro capítulo demonstra a tendência crescente de reconhecimento, pelo Tribunal de Justiça do Estado do Ceará, da necessidade de instauração de tomada de contas especial previamente ao ingresso com ação judicial que discuta a prestação de contas em convênio administrativo. Todos os julgados encontrados, entre os anos de 2021 e 2024, que discutem o tema concluíram dessa forma.

Embora ainda não haja um posicionamento contundente pela inexistência de interesse de agir nesses casos, o que levaria à extinção da demanda sem resolução de mérito,

percebe-se considera-se inevitável a evolução do posicionamento jurisprudencial a fim de reconhecer expressamente a inexistência de interesse de agir em ações judiciais que discutam prestação de contas em convênio administrativo sem a prévia instauração de tomada de contas especial/exaurimento da via administrativa.

Diante do exposto, a pesquisa conclui que a necessidade de exaurimento da via administrativa, por meio da Tomada de Contas Especial, é imprescindível para a configuração do interesse de agir e para a adequada judicialização das demandas vinculadas à prestação de contas em convênios administrativos.

Essa abordagem não apenas respeita os princípios da economia processual, mas também assegura a efetividade do controle jurisdicional, garantindo que o Poder Judiciário atue como última instância na resolução de litígios. Por conseguinte, a implementação rigorosa das normativas e a observância dos procedimentos administrativos são essenciais para a promoção da justiça e da eficiência na gestão pública.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Ana Beatriz Cunha e Silva Lins. Execução e prestação de contas de convênios. 2006. 77 f. Monografia (Pós-Graduação) - Centro Universitário de Brasília - Instituto CEUB de Pesquisa e Desenvolvimento – ICPD. Brasília. 2006. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/handle/235/10433>. Acesso em: 30 jul. 2024.

BRANCO, Paulo Gustavo G.; MENDES, Gilmar. **Curso de direito constitucional**. (Série IDP). São Paulo: SRV Editora LTDA, 2024. E-book. ISBN 9786553629417. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553629417/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

BRASIL. Conselho Nacional de Justiça (CNJ). *Justiça em Números 2024: Panorama do Judiciário Brasileiro*. Brasília: CNJ, 2024. Disponível em: <https://www.cnj.jus.br/programas-e-acoes/justica-em-numeros/>. Acesso em: 21 ago. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Convênios e outros repasses. 6. ed. Inclui errata. Brasília: TCU, 2020. Disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/13/80/53/07/3F03071076A7C107E18818A8/Convenios_outros_repasses_6_edicao_inclui_errata.pdf. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Instrução Normativa TCU nº 71, de 28 de novembro de 2012. Disponível em: <https://www.gov.br/plataformamaisbrasil/pt-br/legislacao-geral/instrucoes-normativas/instrucao-normativa-tcu-no-71-de-28-de-novembro-de-2012>. Acesso em: 6 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0159262-48.2017.8.06.0001. Relator: Des. José Evandro Nogueira Lima Filho. 4ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 20 ago. 2024. Publicado em: 20 ago. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0103332-11.2018.8.06.0001. Relator: Des. Maria de Fátima de Melo Loureiro. 2ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 03 jul. 2024. Publicado em: 03 jul. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0155716-82.2017.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Bezerra Cavalcante. 4ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 25 jun. 2024. Publicado em: 25 jun. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0188185-84.2017.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Mauro Ferreira Liberato. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 03 abr. 2024. Publicado em: 03 abr. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0186970-73.2017.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Mauro Ferreira Liberato. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 13 mar. 2024. Publicado em: 13 mar. 2024. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0132841-84.2018.8.06.0001. Relator: Des. Inácio de Alencar Cortez Neto. 2ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 22 nov. 2023. Publicado em: 22 nov. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0191362-56.2017.8.06.0001. Relator: Des. Inácio de Alencar Cortez Neto. 2ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 08 nov. 2023. Publicado em: 08 nov. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0181816-74.2017.8.06.0001. Relator: Des. José Ricardo Vidal Patrocínio. 1ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 16 ago. 2023. Publicado em: 16 ago. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0040414-25.2005.8.06.0001. Relator: Des. Lisete de Sousa Gadelha. 1ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 26 jun. 2023. Publicado em: 26 jun. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0112630-90.2019.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Gladyson Pontes. 2ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 29 mar. 2023. Publicado em: 29 mar. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0110432-80.2019.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Gladyson Pontes. 2ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 29 mar. 2023. Publicado em: 29 mar. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0155383-33.2017.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Bezerra Cavalcante. 4ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 21 mar. 2023. Publicado em: 21 mar. 2023. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0161684-93.2017.8.06.0001. Relator: Des. Francisco Bezerra Cavalcante. 4ª Câmara de Direito Privado. Julgado em: 29 nov. 2022. Publicado em: 29 nov. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0141613-36.2018.8.06.0001. Relator: Des. Maria Iraneide Moura Silva. 2ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 23 nov. 2022. Publicado em: 23 nov. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0141650-63.2018.8.06.0001. Relator: Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite. 2ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 21 set. 2022. Publicado em: 21 set. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0107119-14.2019.8.06.0001. Relator: Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite. 2ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 21 set. 2022. Publicado em: 21 set. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0112636-97.2019.8.06.0001. Relator: Des. Luiz Evaldo Gonçalves Leite. 2ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 03 ago. 2022. Publicado em: 03 ago. 2022. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BRASIL. Tribunal de Justiça do Estado do Ceará. **Apelação Cível** n. 0002158-45.2000.8.06.0144. Relator: Des. Inácio de Alencar Cortez Neto. 3ª Câmara de Direito Público. Julgado em: 01 fev. 2021. Publicado em: 01 fev. 2021. Disponível em: <https://esaj.tjce.jus.br/cjsg/resultadoCompleta.do>. Acesso em: 02 set. 2024.

BUENO, Cassio S. **Manual de direito processual civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9788553620081. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9788553620081/>. Acesso em: 03 set. 2024.

BULOS, Uadi L. **Curso de direito constitucional**. São Paulo: SRV Editora LTDA, 2023. E-book. ISBN 9786553624818. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786553624818/>. Acesso em: 16 jun. 2024.

CAMPITELLI ROQUE, Nathaly; NEPOMUCENO ARAUJO, Juliana Moyzês; SILVA SANCHEZ, Rafaela Bueno. A EFETIVIDADE DO PROCESSO PENAL FRENTE AOS PROBLEMAS DA SOBRECARGA DO PODER JUDICIÁRIO E DA PRECARIIDADE DO SISTEMA CARCERÁRIO. **Revista Pensamento Jurídico**, São Paulo, Brasil, v. 16, n. 3, 2023. Disponível em: <https://ojs.unialfa.com.br/index.php/pensamentojuridico/article/view/670>. Acesso em: 5 set. 2024.

CARVALHO, Ingrid Emmily Pontes. A garantia de acesso à justiça na legislação brasileira e a efetividade da tutela jurisdicional aos surdos. **Revista Eletrônica do Ministério Público do Estado do Piauí**, ano 01, edição 02, jul./dez. 2021. Disponível em: <https://www.mppi.mp.br/internet/wp-content/uploads/2022/06/A-garantia-de-acesso-a-CC%80-justic%CC%A7a-na-legislac%CC%A7a%CC%83o-brasileira-e-a-efetividade-da-tutela-jurisdicional-aos-surdos.pdf>. Acesso em: 20 jun. 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Parcerias na Administração Pública**: concessão, permissão, franquias, terceirização e outras formas. 2. ed. rev. ampl. Barueri: Atlas, 1999.

DIDIER JR., Fredie. **Curso de Direito Processual Civil**: introdução ao direito processual civil, parte geral e processo do conhecimento. 21. ed. rev., atual. e ampl. Salvador: JusPodivm, 2019.

FIGUEIREDO VASCONCELOS, D. (2015). Convênio Administrativo: Uma Análise Acerca do Seu Controle de Resultados em Busca da Eficiência Administrativa. **Direito UNIFACS – Debate Virtual - Qualis A2 em Direito**, 0(180). Disponível em: <https://revistas.unifacs.br/index.php/redu/article/view/3677>. Acesso em: 20 ago. 2024.

FILHO, José dos Santos C. **Manual de Direito Administrativo**. Barueri: Grupo GEN, 2024. E-book. ISBN 9786559776078. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559776078/>. Acesso em: 26 mai. 2024.

FORTI, Iorio Siqueira D'alessandri. **Acesso desnecessário ao Poder Judiciário como óbice ao acesso à Justiça**: a (im)prescindibilidade do prévio requerimento em face da Administração Pública para caracterização do interesse processual de agir na visão dos tribunais superiores. 2015. 167 f. Dissertação (Mestrado em Direito Civil Constitucional; Direito da Cidade; Direito Internacional e Integração Econômica; Direi) - Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Rio d Janeiro, 2015. Disponível em: <https://www.bdttd.uerj.br:8443/handle/1/9681>. Acesso em: 16 ago. 2024.

FREITAS, Júlia Suzart de. **A possibilidade de condicionamento da tramitação de demandas cíveis e consumeristas à tentativa de autocomposição extrajudicial**. *In Verbis*, n. 49, 2024. Disponível em: <https://inverbis.com.br/index.php/home/article/view/115>. Acesso em: 6 set. 2024.

FUX, Luiz. **Curso de Direito Processual Civil**. Rio de Janeiro: Grupo GEN, 2023. E-book. ISBN 9786559648474. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/#/books/9786559648474/>. Acesso em: 03 set. 2024.

GOVERNO DO DISTRITO FEDERAL. Tomada de Contas Especial – TCE. Portal de Correição. Disponível em: <http://portaldecorreicao.cg.df.gov.br/index.php/tomada-de-contas-especial/>. Acesso em: 03 set. 2024.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 33ª ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Malheiros, 2015.

MONTINGELLI ZANFERDINI, F. de A. Desjudicializar Conflitos: Uma Necessária Releitura do Acesso à Justiça. **Novos Estudos Jurídicos**, Itajaí (SC), v. 17, n. 2, p. 237–253, 2012. DOI: 10.14210/nej.v17n2.p237-253. Disponível em: <https://periodicos.univali.br/index.php/nej/article/view/3970>. Acesso em: 4 set. 2024.

MIYAKE, Maurício. **A aplicação da Lei n.º 8.666/93 aos convênios e a instauração de tomada de contas especial pelas entidades integrantes do sistema "S"**. [s.l.: s.n.], 2014. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/1429/1/Artigo_MAUICIO%20MIYAKE.pdf. Acesso em: 6 set. 2024.

NOGUEIRA, E. F. Convênio administrativo: espécie de contrato? **Revista de Direito Administrativo**, v. 258, p. 81-113, 2011. DOI: 10.12660/rda.v258.2011.8610. Disponível em: <https://doi.org/10.12660/rda.v258.2011.8610>. Acesso em: 6 set. 2024.

PAYOT, Jules. **A educação da vontade**. Tradução de Roberto Mallet. Campinas: Kirion, 2018. p. 131.

PINHO, Humberto Dalla Bernardina de. A releitura do princípio do acesso à justiça e o necessário redimensionamento da intervenção judicial na resolução dos conflitos na contemporaneidade. **Revista Jurídica Luso-Brasileira**, v. 3, p. 791-830, 2019. Disponível em: https://www.cidp.pt/revistas/rjlb/2019/3/2019_03_0791_0830.pdf. Acesso em: 6 set. 2024.

PONTES, Daniel de Oliveira. **Mutações no interesse de agir à luz do direito processual civil brasileiro contemporâneo**. 2019. Dissertação (Mestrado em Direito) – Universidade do Estado do Rio de Janeiro, Faculdade de Direito, Rio de Janeiro, 2019.

QUINTÃO, C. M. P. G.; CARNEIRO, R. A tomada de contas especial como instrumento de controle e responsabilização. **Revista de Administração Pública**, v. 49, n. 2, p. 473–491, mar. 2015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/H8XsWWP4trS9RHHLdt54y5m/?lang=pt>. Acesso em: 6 set. 2024.

RODRIGUES, Victor Martins Ramos; IWANAMI, Kamila Aparecida; RODRIGUES, Arthur Martins Ramos. **A garantia constitucional do acesso à Justiça e os abusos no direito de ação: morosidade do Judiciário e propostas para melhorias**. [s.l.: s.n.], jul. 2014. Disponível em: https://unignet.com.br/wp-content/uploads/CA_61-A-garantia-constitucional-do-acesso-a-Justica-e-os-abusos-no-direito-de-acao-_morosidade-do-Judicia.pdf. Acesso em: 6 set. 2024.

SANCHEZ, Rafaela Bueno e Silva. A necessidade de fundamentação das decisões judiciais, a sobrecarga do Poder Judiciário e o impacto na liberdade individual. **Conteúdo Jurídico**, Brasília-DF: 29 out 2021. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/Artigos/57337/a-necessidade-de-fundamentao-das-decises-judiciais-a-sobrecarga-do-poder-judicirio-e-o-impacto-na-liberdade-individual>. Acesso em: 05 set 2024.

SILVA, Ana Clara Oliveira da. **Tomada de Contas Especial e a Reparação do Dano**. *Revista de Direito Administrativo*, [s.l.]: Dialnet, 2015. p. 87. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14881/3/21603297.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.

SILVA, Cláudia da. **O Serviço Auxiliar de Informações para Transferências Voluntárias - CAUC: o requisito fiscal da Prestação de Contas de Convênios, os efeitos de sua não aprovação e as repercussões da Tomada de Contas Especial**. [s.l.: s.n.], [s.d.]. Disponível em: <https://repositorio.uniceub.br/jspui/bitstream/prefix/14881/3/21603297.pdf>. Acesso em: 6 set. 2024.