

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.455 RIO GRANDE DO NORTE**

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**ADV.(A/S)** : **GUDSON BARBALHO DO NASCIMENTO LEAO E OUTRO(A/S)**  
**REQDO.(A/S)** : **RELATOR DO MS Nº 0810268-53.2020.8.20.0000 DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **R N CONSTRUCOES E SERVICOS LTDA - ME**  
**ADV.(A/S)** : **SEBASTIAO LOPES GALVAO NETO**

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. BLOQUEIO DE BENS. DECISÃO JUDICIAL QUE SUSPENDE OS EFEITOS DE ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. ALEGAÇÃO DE RISCO DE GRAVE DANO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. FUMUS BONI IURIS. MEDIDA LIMINAR DEFERIDA.**

**DECISÃO:** Trata-se de pedido de suspensão de segurança, ajuizado pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, contra decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, nos autos do Mandado de Segurança nº 0810268-53.2020.8.20.0000, que sustou os efeitos de acórdão da Corte de Contas Estadual, determinando o desbloqueio das contas bancárias da empresa ora interessada.

Narra que se trata, na origem, de mandado de segurança impetrado em face de ato atribuído ao Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Carlos Thompson Costa Fernandes, em razão deste ter sido relator do processo nº 010.070/2007-TC, no qual foi proferido o Acórdão nº 210/2020-TC, que determinou cautelarmente o

SS 5455 / RN

bloqueio dos bens da empresa ora interessada, no valor de R\$ 86.943,95 (oitenta e seis mil novecentos e quarenta e três reais e noventa e cinco centavos), após terem sido verificadas diversas irregularidades em inspeção extraordinária realizada no Município de Guamaré/RN. Relata que foi concedida liminar pelo Tribunal de Justiça do Estado do Rio Grande do Norte, para determinar o desbloqueio das contas bancárias da empresa, por entender que há *“a possibilidade de o TCE indisponibilizar diretamente bens públicos, enquanto que, para os bens de natureza privada de pessoas física e jurídica, de posse elou propriedade destas, há a necessidade de autorização judicial, a ser obtida através de proposição ao órgão competente, com o natural encaminhamento ao Poder Judiciário, se for o caso”*.

Sustenta que a decisão impugnada restringiu a competência da Corte de Contas, causando lesão à ordem jurídica e à economia pública do Estado do Rio Grande do Norte, destacando a existência de precedentes desta Suprema Corte, a corroborar tal entendimento. Aduz que *“é patente que a decisão que se pretende suspender causa grave lesão à ordem jurídica, quando nega à Corte de Contas Estadual o livre exercício de suas prerrogativas constitucionais e legais, notadamente a de expedir decisões em face de seu poder geral de cautela”*.

Requer, por estes fundamentos, a suspensão dos efeitos da decisão reclamada, determinando *“que os efeitos do Acórdão nº 210/2020-TC (Proc. 010.070/2007-TC) sejam restabelecidos, retornando-se ao status quo ante, de modo a serem novamente indisponibilizados os bens encontrados da empresa impetrante/requerida”*

A Procuradoria-Geral da República opinou pelo deferimento da medida de contracautela, em parecer que porta a seguinte ementa, *in verbis*:

*“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. FINANCEIRO. PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IRREGULARIDADES. CASSAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR DECRETADA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. DEFERIMENTO DA CONTRACAUTELA.*

SS 5455 / RN

1. O Tribunal de Contas tem legitimidade ativa para o incidente suspensivo na defesa de suas prerrogativas constitucionais e legais.

2. Importa grave risco de dano à ordem pública, na acepção jurídico-constitucional, a decisão judicial que cassa a medida cautelar deferida pelo Tribunal de Contas do Estado, por vulnerar as prerrogativas constitucionais do Tribunal de Contas e inviabilizar a efetividade da fiscalização dos procedimentos licitatórios e das medidas que asseguram o ressarcimento ao erário.

3. Importa grave risco de dano à economia pública a decisão judicial que, ao cassar a medida cautelar deferida pela Corte de Contas, deixa de assegurar o ressarcimento ao erário em razão de irregularidades constatadas.

4. A possibilidade de concretização do efeito multiplicador da decisão de cassação de medida cautelar deferida pela Corte de Contas demonstra o grave risco de lesão à ordem e à economia públicas, a ensejar o deferimento da contracautela.

— Parecer pelo deferimento do pedido de suspensão.”

É o relatório. **DECIDO**.

*Ab initio*, consigno que legislação prevê o incidente de contracautela como meio processual autônomo de impugnação de decisões judiciais, franqueado ao Ministério Público ou à pessoa jurídica de direito público interessada, nas causas movidas contra o Poder Público ou seus agentes, exclusivamente quando se verifique risco de grave lesão à ordem, à saúde, segurança e a economia públicas no cumprimento da decisão impugnada (art. 4º, *caput*, da Lei 8.437/1992; art. 15 da Lei 12.016/2009 e art. 297 do RISTF).

Com efeito, ao indicar tais circunstâncias como fundamentos dos incidentes de suspensão, a própria lei indica causas de pedir de natureza eminentemente política e extrajurídica, diferenciando-se das causas que geralmente justificam outros meios de impugnação de decisões judiciais e que se revelam como conceitos jurídicos indeterminados, a serem apreciados pelo julgador perante o caso concreto. Nesse sentido, também aponta a clássica jurisprudência desta Corte, *in verbis*:

SS 5455 / RN

*“Suspensão de segurança: natureza cautelar e pressuposto de viabilidade do recurso cabível contra a decisão concessiva da ordem. A suspensão de segurança, concedida liminar ou definitivamente, é contracautela que visa à salvaguarda da eficácia pleno do recurso que contra ela se possa manifestar, quando a execução imediata da decisão, posto que provisória, sujeita a riscos graves de lesão interesses públicos privilegiados - a ordem, a saúde a segurança e a economia pública: sendo medida cautelar, não há regra nem princípio segundo os quais a suspensão da segurança devesse dispensar o pressuposto do fumus boni juris que, no particular, se substantiva na probabilidade de que, mediante o futuro provimento do recurso, venha a prevalecer a resistência oposta pela entidade estatal à pretensão do impetrante. [...]”*. (SS 846/DF-AgR, Rel. Min. Sepúlveda Pertence, Tribunal Pleno, DJ de 8/11/1996).

À luz da natureza do instituto, a cognição do Presidente do Tribunal a quem compete a análise do incidente de contracautela deve se limitar à aferição da existência de risco de grave lesão ao interesse público, além de um juízo mínimo de plausibilidade do fundamento jurídico invocado, não cabendo-lhe a manifestação quanto ao mérito propriamente dito do que discutido no processo originário, eis que o mérito deverá ser oportunamente apreciado pelo Tribunal competente na via recursal própria. Nesse sentido é a jurisprudência desta Suprema Corte, ao afirmar que *“a natureza excepcional da contracautela permite tão somente juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo e análise do risco de grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”* (SS 5.049-AgR-ED, rel. Min. Presidente Ricardo Lewandowski, Tribunal Pleno, DJe de 16/5/2016). Na mesma linha, é o seguinte precedente:

*“Agravo regimental na suspensão de liminar. Decisão na origem em que se determinou a ampliação da distância até a qual veículos particulares podem trafegar em corredores exclusivos de ônibus para acessar vias transversais. Não comprovação de lesão à ordem social e administrativa. Agravo regimental a que se nega provimento. 1. Na*

SS 5455 / RN

*estreita via de pedidos de suspensão como o presente, não se procede a uma detida análise do mérito da ação principal, tampouco se permite revolvimento do respectivo quadro fático-probatório, mas apenas a análise dos requisitos elencados pela legislação de regência. 2. É inadmissível, ademais, o uso da suspensão como sucedâneo recursal. 3. Agravo regimental ao qual se nega provimento". (SL 1.165 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Presidente, Tribunal Pleno, DJe 13/02/2020).*

Anote-se ademais que, além da potencialidade do ato questionado em causar lesão ao interesse público, o conhecimento do incidente de suspensão dos efeitos das decisões provisórias pelo Presidente deste Supremo Tribunal Federal está condicionado à demonstração de que a decisão foi proferida por Tribunal e de que a controvérsia instaurada na ação originária esteja fundada em matéria de natureza constitucional (STA 782 AgR/SP, Relator Min. Dias Toffoli; SS 5112 AgR/SC, Relatora Min. Cármen Lúcia; STA 729-AgR/SC, Relator Min. Ricardo Lewandowski, e STA 152-AgR/PE, Relatora Min. Ellen Gracie). Trata-se de interpretação que deflui, *a contrario sensu*, também da disposição do art. 25, *caput*, da Lei n. 8.038/1990.

*In casu*, o pedido de suspensão se volta contra decisão do Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, que sustou os efeitos de acórdão da Corte de Contas estadual que determinava cautelarmente a indisponibilidade de bens de empresa privada que celebrou contrato com o Poder Público e que responde administrativamente a acusação de ser beneficiária de direcionamento de procedimento licitatório, determinando, portanto, o desbloqueio das contas bancárias da empresa ora interessada. Considerando que a decisão impugnada foi proferida por Tribunal e que há natureza constitucional na matéria controvertida, relacionada aos limites das atribuições constitucionais de controle externo dos tribunais de contas (artigo 71, da CF), verifica-se cabível o presente incidente perante este Supremo Tribunal Federal.

A leitura da decisão cuja suspensão se requer revela que o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte veiculou entendimento no sentido da imprescindibilidade de autorização judicial para que o TCE possa

SS 5455 / RN

determinar medida cautelar de bloqueio de bens de particular. É o que se depreende especificamente dos seguintes excertos da decisão impugnada (doc. 09):

*“Em juízo sumário de cognição, vislumbro plausibilidade jurídica suficiente para ensejar a concessão do provimento de urgência almejado pela Impetrante, principalmente diante da interpretação conforme a constituição atribuída ao art. 121, V, da Lei Complementar Estadual n° 464/12, feita pelo Plenário deste Tribunal, nos autos do Mandado de Segurança n° 2013.019602-6, de minha relatoria.*

*Naquela oportunidade, restou assentado a possibilidade de o TCE indisponibilizar diretamente bens públicos, enquanto que, para os bens de natureza privada de pessoas físicas e jurídicas, de posse e/ou propriedade destas, há a necessidade de autorização judicial, a ser obtida através de proposição ao órgão competente, com o natural encaminhamento ao Poder Judiciário, se for o caso. Confira-se a ementa do julgado:*

[...]

*Nesse contexto, pelo menos nesta fase de cognição sumária, entendo estar configurado o *fumus boni iuris* necessário à concessão da medida liminar, bem como o *periculum in mora*, pois o deferimento da medida somente com o julgamento final de mérito implicaria em uma série de prejuízos patrimoniais à atividade e funcionamento da empresa impetrante.*

*Forte nessas razões, DEFIRO o pedido liminar, para determinar o desbloqueio das contas bancárias da imperante, bem como retirar as restrições existentes em bens de sua propriedade, comunicando-se ao coator para imediato cumprimento.”*

Nada obstante os fundamentos que embasaram a decisão impugnada, entendo, neste juízo perfunctório, existente o *fumus boni iuris* na alegação do autor, à luz da jurisprudência desta Suprema Corte. Com efeito, o Supremo Tribunal Federal assentou entendimento de que os Tribunais de Contas possuem competência constitucional para determinar medidas cautelares – inclusive a indisponibilidade de bens -

SS 5455 / RN

necessárias à garantia da efetividade de suas decisões e à prevenção grave lesões ao erário, nos seus processos de fiscalização. Nesse sentido, os seguintes julgados:

*Agravos regimentais em Suspensão de Segurança. Embargos de declaração convertidos em agravo. Fiscalização do Tribunal de Contas estadual em procedimento licitatório. Grave lesão à ordem pública demonstrada. Concessão parcial da contracautela. Agravos não providos.*

1. Em razão dos fundamentos de mérito apresentados nos embargos de declaração, devem eles ser recebidos como agravo regimental, do qual se deve conhecer.

2. Os argumentos utilizados pelos agravantes não se mostram aptos a modificar a decisão recorrida, revelando, em verdade, mera insatisfação com as razões adotadas.

3. No exercício do poder geral de cautela, os tribunais de contas podem determinar medidas em caráter precário que visem assegurar o resultado final dos processos administrativos. O exame realizado pelas cortes de contas ultrapassa a análise meramente burocrática, porque abarca não apenas os elementos formais que norteiam o processo de despesa, mas também a relação custo-benefício, a aferição de quão ótimas são as ações administrativas, que devem ser as mais rentáveis possíveis, tendo em vista o interesse público envolvido, a legitimidade do ato e a conseqüente relação de adequação de seu conteúdo.

4. A decisão da Presidência do Supremo Tribunal Federal mostra-se acertada e provida de razoabilidade, pois, de um lado, autoriza a continuidade das apurações no âmbito do Tribunal de Contas estadual – reconhecendo e legitimando a função constitucional do órgão – e, de outro, possibilita o prosseguimento da execução do contrato objeto da licitação em causa, impedindo que haja suspensão da prestação de serviço público essencial, de forma a evitar prejuízos à população envolvida.

5. Agravos regimentais não providos. (SS 5.179 AgR, Rel. Min. Dias Toffoli, Tribunal Pleno, DJe 27/11/2019).

SS 5455 / RN

*“Mandado de Segurança. 2. Tribunal de Contas da União. Tomada de contas especial. 3. Dano ao patrimônio da Petrobras. Medida cautelar de indisponibilidade de bens dos responsáveis. 4. Poder geral de cautela reconhecido ao TCU como decorrência de suas atribuições constitucionais. 5. Observância dos requisitos legais para decretação da indisponibilidade de bens. 6. Medida que se impõe pela excepcional gravidade dos fatos apurados. Segurança denegada”. (MS 33.092, Rel. Min. Gilmar Mendes, Segunda Turma, DJe de 17/8/2015)*

Fixada a premissa, verifico que, no caso *sub examine*, o bloqueio de bens da empresa contratante com a administração pública se deu após a constatação pelo Tribunal de Contas Estadual de irregularidades nas contas da Prefeitura Municipal de Guamaré/RN, de modo que a medida cautelar impugnada na origem visa garantir a restituição do erário em caso de confirmação das irregularidades aventadas. Haja vista a necessidade de preservação das competências constitucionais das Cortes de Contas e a finalidade da medida cautelar deferida na origem, vislumbra-se, neste juízo provisório, que a manutenção da decisão impugnada pode causar grave lesão à ordem e à economia públicas, inviabilizando eventual reparação de danos ao erário. Neste sentido, decisão monocrática da Ministra Carmén Lúcia, quando do exercício da presidência desta Corte, *in verbis*:

*“SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. TOMADA DE CONTAS. TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. PODER GERAL DE CAUTELA. BLOQUEIO DE BENS DA INTERESSADA. POSSIBILIDADE. PRECEDENTES. SEGURANÇA CONCEDIDA EM MANDADO DE SEGURANÇA PARA ANULAR ACÓRDÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO RIO GRANDE DO NORTE. RISCOS DE LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS CONFIGURADOS. SUSPENSÃO DEFERIDA.” (SS 5205, Rel. Min. Cármen Lúcia, decisão monocrática, DJe de 11/04/2018).*

SS 5455 / RN

O cotejo analítico entre a decisão cuja suspensão se requer e os precedentes mencionados revela, portanto, ao menos em sede de cognição não exauriente, que a decisão impugnada está em descompasso com a jurisprudência deste Supremo Tribunal Federal sobre o tema e que sua manutenção tem o condão gerar risco à ordem e à economia públicas. Destarte, evidenciado o *fumus boni iuris* e haja vista a existência de *periculum in mora* decorrente da possibilidade de frustração da utilidade do resultado final da fiscalização da Corte de Contas Estadual, verifica-se a necessidade de acolhimento do pedido cautelar, ante a presença dos requisitos legais (art. 15 da Lei nº 12.016/2009; art. 4º da Lei nº 8.437/1992 e art. 297 do Regimento Interno do STF).

*Ex positis*, **DEFIRO o pedido liminar**, com fundamento no § 7º do art. 4º da Lei 8.437/92, para suspender a decisão proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 0810268-53.2020.8.20.0000, em trâmite no Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte, até ulterior decisão no presente incidente.

Comunique-se, com urgência, o Tribunal de Justiça do Rio Grande do Norte.

Intime-se o impetrante do mandado de segurança origem para manifestação.

Publique-se. Int.

Brasília, 23 de fevereiro de 2021.

Ministro **LUIZ FUX**

Presidente

*Documento assinado digitalmente*