



Número: **0804498-16.2019.8.20.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Tribunal Pleno**

Órgão julgador: **Gab. Des. Amílcar Maia no Pleno**

Última distribuição : **03/08/2020**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Antecipação de Tutela / Tutela Específica, Prestação de Contas**

Segredo de justiça? **NÃO**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Procurador/Terceiro vinculado
SEVERINO RODRIGUES DA SILVA (IMPETRANTE)	FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS (ADVOGADO)
Tribunal de Contas do Estado do RN (IMPETRADO)	
ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (ENTE PÚBLICO)	
MINISTERIO PUBLICO DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
89236 60	10/03/2021 18:29	Acórdão	Acórdão



PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE
TRIBUNAL PLENO

Processo:	MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL - 0804498-16.2019.8.20.0000
Polo ativo	SEVERINO RODRIGUES DA SILVA
Advogado(s):	FELIPE AUGUSTO CORTEZ MEIRA DE MEDEIROS
Polo passivo	TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RN
Advogado(s):	

EMENTA: MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO PROFERIDO PELO TRIBUNAL DE CONTAS ESTADUAL. CONTRATO ADMINISTRATIVO CELEBRADO PELO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE. DISPUTA JUDICIAL DE *ROYALTIES* ENTRE MUNICÍPIOS. SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS CONTRATADOS SEM A PRÉVIA INSTAURAÇÃO DE PROCESSO DE DISPENSA OU INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. APLICAÇÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS E VALORES SOBRE O PATRIMÔNIO DO IMPETRANTE (EX-PREFEITO DO MUNICÍPIO DE MONTE ALEGRE). ALEGAÇÃO DE AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA DECRETAR INDISPONIBILIDADE DE BENS. TESE DE INCONSTITUCIONALIDADE DO INCISO V DO ART. 121 DA LCE Nº 464/2012 JÁ APRECIADA POR ESTE ÓRGÃO PLENÁRIO NO JULGAMENTO DO MS Nº 2013.019602-6. JURISPRUDÊNCIA PACÍFICA DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL NO SENTIDO DE QUE PODE O TCE ADOTAR MEDIDAS QUE AFETEM BENS PARTICULARES, A FIM DE PREVENIR LESÃO AO ERÁRIO E GARANTIR A EFETIVIDADE DE SUAS DECISÕES. NECESSIDADE DE ADEQUAÇÃO DO ENTENDIMENTO DESTA CORTE. INEXISTÊNCIA DE MÁCULA NO PROCESSO ADMINISTRATIVO. DENEGAÇÃO DA SEGURANÇA. AGRAVO INTERNO PREJUDICADO.

ACÓRDÃO

Acordam os Desembargadores que integram o Tribunal Pleno deste Egrégio Tribunal de Justiça, à unanimidade de votos, em consonância com o opinamento ministerial, em denegar a segurança pleiteada, nos termos do voto do Relator.



RELATÓRIO

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido liminar, impetrado por Severino Rodrigues da Silva contra ato supostamente ilegal atribuído ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte – TCE/RN, autoridade que aponta como coatora.

Em seu arrazoado (Id nº 3775631), alegou o impetrante, em suma, que:

a) após o devido procedimento de inexigibilidade de licitação, foi celebrado contrato administrativo entre o Município de Monte Alegre e o causídico Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros, a fim de propor ação visando a obtenção de *royalties* decorrentes da exploração de gás natural na circunscrição daquela municipalidade;

b) na forma do Acórdão nº 149/2019, proferido nos autos do Processo nº 018170/2015 que tramita junto ao TCE/RN, foi determinada a indisponibilidade de todos os seus bens particulares, além de outras medidas, em virtude da equivocada conclusão de que o contrato referido é nulo;

c) é indevida a atuação do Tribunal de Contas como se órgão jurisdicional fosse, especialmente para deferir medidas cautelares de indisponibilidade patrimonial, por não deter competência institucional para tanto;

d) não foi demonstrada má-fé na contratação havida, tampouco qualquer prejuízo ao erário, posto que a verba honorária seria devida exclusivamente em decorrência do êxito obtido na demanda judicial;

e) houve o incremento da renda do ente público em razão da atuação do mencionado advogado na demanda, sendo justo o direito à remuneração pelo serviço prestado, sob pena de enriquecimento ilícito da Administração.

Após discorrer acerca dos requisitos legais, pugnou pela concessão de medida de urgência, para suspender os efeitos da medida cautelar de indisponibilidade de seus bens particulares, confirmando-a no julgamento do mérito.

Instruiu o pedido com documentos.

Por meio da decisão de Id nº 3781256, o rogo liminar foi indeferido.

A autoridade coatora prestou informações (Id nº 3938427).

O Estado do Rio Grande do Norte requereu o seu ingresso no feito e ratificando as informações oferecidas pelo impetrado, pleiteou a denegação da segurança (Id nº 3954156).

Instado a se pronunciar, o Ministério Público, através da 8ª Procuradora de Justiça, opinou pela denegação da ordem (Id nº 4142857).



Em petição de Id nº 4813559, o impetrante suscitou a prevenção do Desembargador Expedito Ferreira para o julgamento do presente feito, em razão da conexão com os Mandados de Segurança nº 0806274-51.2019.8.20.0000 e 0804438-43.2019.8.20.0000, anteriormente distribuídos àquele integrante (Id nº 6166280), o que foi acolhido, tendo a então Relatora, Desembargadora Judite Nunes, determinado a redistribuição do processo ao Gabinete do mesmo (Id nº 4899955).

Em seguida, o autor requereu a reconsideração da decisão que indeferiu a medida liminar (Id nº 4946921), que restou concedida na *decisum* de Id nº 4975573, sustentando-se provisória e precariamente os efeitos do Acórdão nº 149/2019, proferido nos autos do Processo nº 018170/2015, especificamente no que tange à determinação de indisponibilidade patrimonial do impetrante.

A autoridade coatora interpôs agravo interno contra esse último provimento (Id nº 6055703) e, posteriormente, formulou pedido de reconhecimento da prevenção deste julgador para conhecer e apreciar o presente *mandamus*, como o foi feito nos Mandados de Segurança nº 0806274-51.2019.8.20.0000 e 0804438-43.2019.8.20.0000.

Contrarrazões ao recurso ofertadas pelo impetrante (Id nº 6491143).

Vieram os autos redistribuídos a este Gabinete (Id nº 6893347).

Diante da constatação de que as ações mandamentais nº 0806274-51.2019.8.20.0000 e 0804438-43.2019.8.20.0000 também objetivam o controle jurisdicional da mesma decisão administrativa ora impugnada e no intuito de viabilizar o julgamento em conjunto das ações, evitando decisões conflitantes, determinei a associação deste *writ* aos referidos processos (Id nº 6990326).

É o relatório.

VOTO

O impetrante ajuizou o presente mandado de segurança contra suposto ato ilegal atribuído ao Presidente do Tribunal de Contas Estadual, consistente na aplicação de medida cautelar de indisponibilidade de bens e valores, no montante de R\$ 2.042.826,16 (dois milhões, quarenta e dois mil, oitocentos e vinte e seis reais e dezesseis centavos), em cumprimento ao Acórdão nº 149/2019, proferido nos autos do Processo nº 018170/2015, a recair de forma solidária sobre o patrimônio do impetrante e do causídico Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros.

A decisão administrativa referida restou assim ementada:

EMENTA: REPRESENTAÇÃO. DISPUTA JUDICIAL DE ROYALTIES ENTRE JURISDICIONADOS. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ADVOCACIA. SERVIÇO TÉCNICO. INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO. NECESSIDADE DE COMPROVAÇÃO DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO E SINGULARIDADE DO OBJETO. CONTRATO IRREGULAR. CLÁUSULA AD EXITUM. PAGAMENTO DE HONORÁRIOS ANTES DO TRÂNSITO EM JULGADO, VINCULADO À RECEITA DO MUNICÍPIO DECORRENTE DE ROYALTIES. PUBLICAÇÃO



EXTEMPORÂNEA DO EXTRATO DA INEXIGILIDADE E DO CONTRATO. MEDIDA CAUTELAR. SUSPENSÃO DA EXECUÇÃO DO CONTRATO N.º 073/2015 E DO PAGAMENTO. SUBSTITUIÇÃO DO ADVOGADO CONTRATADO PELA PROCURADORIA DO MUNICÍPIO. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR DE INDISPONIBILIDADE DE BENS DOS RESPONSÁVEIS POR DANO AO ERÁRIO. PODER GERAL DE CAUTELA DO JULGADOR. PREVISÃO DAS REFERIDAS MEDIDAS CAUTELARES NOS ARTS. 121, II, V, DA LOTCE E 346, II, V, DO RITCE. POSSIBILIDADE DE CONCESSÃO DE MEDIDAS CAUTELARES PELO TRIBUNAL DE CONTAS. PRECEDENTES. NECESSIDADE DE CONCESSÃO E EFETIVAÇÃO DA MEDIDA CAUTELAR INAUDITA ALTERA PARS. APLICAÇÃO DOS ARTS. 120, § 2º, DA LOTCE E 345, § 2º, DO RITCE. PRESCINDIBILIDADE DE INDIVIDUALIZAÇÃO DOS BENS PELO REQUERENTE DA MEDIDA CAUTELAR. PRECEDENTES. PERICULUM IN MORA: POSSIBILIDADE DE O ENTE MUNICIPAL CONTINUAR A PAGAR AO CONTRATADO VALORES CONSISTENTES EM PERCENTUAL DA RECEITA DE ROYALTIES, COM ESTEIO EM DECISÃO JUDICIAL PASSÍVEL DE REVERSÃO. AUSÊNCIA DE GARANTIA CONTRATUAL QUANTO À DEVOLUÇÃO DAS VERBAS DE HONORÁRIOS LEVANTADAS ANTECIPADAMENTE. FUMUS BONI IURIS: DIVERSAS IRREGULARIDADES VERIFICADAS NO CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ADVOCATÍCIOS. PREJUÍZO AO ERÁRIO.

In casu, encaminho o meu voto pela denegação da segurança, mas **chamo a atenção da Corte para o presente julgamento, uma vez que a matéria sob exame não é pacífica neste plenário**, o qual, por maioria de votos de seus integrantes, vem decidindo que, não obstante deter os Tribunais de Contas competência para, atendidos os respectivos pressupostos, expedir provimentos cautelares, não se inclui validamente no âmbito dessa prerrogativa o poder de decretarem a **indisponibilidade de bens privados**.

Tal posicionamento se embasa no fundamento de que a medida em questão acarreta sérias implicações à esfera de direitos do indivíduo, em especial, ao direito fundamental de propriedade, constituindo ato de natureza tipicamente jurisdicional, que requer a sua concessão através de um juiz togado, no exercício da função típica que lhe é constitucionalmente assegurada.

Entretanto, **reafirmo o meu entendimento**, a exemplo do que foi manifestado no julgamento do MS nº 2016.016466-4, da Relatoria do Desembargador Virgílio Macêdo Jr., no qual restei vencido juntamente com o Relator e os Desembargadores Judite Nunes e Ibanez Monteiro, no sentido de acolhimento da tese de possibilidade de adoção de medidas cautelares pelo TCE, inclusive para alcançar bens de particulares.

No acórdão prolatado no *writ* nº 2016.016466-4, em sessão plenária do dia 02/08/2017, foi inaugurada divergência pelo Desembargador Cláudio Santos, defendendo o afastamento da indisponibilidade de bens da autora, por ser pessoa jurídica de direito privado, e que foi seguida pela maioria de seus integrantes.

Na aludida divergência, o Des. Cláudio Santos lembrou o posicionamento anteriormente adotado por este órgão plenário no MS nº 2013.019602-6, em que foi dada interpretação conforme ao art. 121, V, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012, para admitir a possibilidade de o TCE indisponibilizar diretamente bens públicos, enquanto que, para os bens de natureza privada de pessoas física e jurídica, de posse e/ou propriedade destas, seria necessária uma autorização judicial, a ser obtida através de proposição ao órgão competente, com o natural encaminhamento ao Poder Judiciário, se for o caso.



A propósito, transcrevo as ementas dos julgados mencionados:

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. ATO ADMINISTRATIVO. ACÓRDÃO PROFERIDO PELA CORTE DE CONTAS ESTADUAL. PRELIMINAR DE ILEGITIMIDADE PASSIVA, SUSCITADA PELA AUTORIDADE COATORA. REJEIÇÃO. ÓRGÃO COLEGIADO. LEGITIMIDADE DE SEU PRESIDENTE. MÉRITO. MEDIDA CAUTELAR APLICADA. DECRETAÇÃO DA INDISPONIBILIDADE DE BENS DE NATUREZA PRIVADA DE PESSOA JURÍDICA. BLOQUEIO DE VALORES EM INSTITUIÇÃO FINANCEIRA. DESCABIMENTO. ATO DE NATUREZA JURISDICIONAL. NECESSIDADE DE REPRESENTAÇÃO E AUTORIZAÇÃO DO JUÍZO COMPETENTE. AUSÊNCIA DE CARÁTER IRRESTRITO DO PODER GERAL DE CAUTELA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS. INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO DO ART. 121, V, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 464/2012. LIMITE DE COMPETÊNCIAS QUE NÃO PODE SER GENERALIZADA. PRINCÍPIOS DA INAFASTABILIDADE DA JURISDIÇÃO (CF, ART. 5º XXXV), DA INDEPENDÊNCIA DOS PODERES (CF, ART. 2º) E DO DEVIDO PROCESSO LEGAL (CF, ART. 5º, LIV). PRECEDENTE DE JULGADO DESTA CORTE. DIREITO LÍQUIDO E CERTO EVIDENCIADO. CONCESSÃO DA SEGURANÇA. (TJRN, Mandado de Segurança nº 2016.016466-4, Tribunal Pleno, Redator Desembargador Glauber Rego, j. 02/08/2017)

EMENTA: CONSTITUCIONAL E PROCESSUAL CIVIL. MANDADO DE SEGURANÇA. PRETENSÃO DE DESBLOQUEIO DE CONTA CORRENTE CONSTRITA POR DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RN. PRELIMINAR DE INÉPCIA DA PETIÇÃO INICIAL, SUSCITADA PELO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE. REJEIÇÃO. MÉRITO. ART. 121, V, DA LEI COMPLEMENTAR ESTADUAL Nº 464/12. DECRETAÇÃO DE INDISPONIBILIDADE DE BENS, PELO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO. DESCABIMENTO. ATO DE NATUREZA TÍPICAMENTE JURISDICIONAL. NECESSIDADE DE REPRESENTAÇÃO AOS ÓRGÃOS COMPETENTES, A FIM DE QUE ESTES REQUEIRAM A MEDIDA AO JUÍZO COMPETENTE. ATRIBUIÇÃO DE INTERPRETAÇÃO CONFORME A CONSTITUIÇÃO. PODER GERAL DE CAUTELA CONFERIDO AOS TRIBUNAIS DE CONTAS QUE NÃO TEM CARÁTER IRRESTRITO, DEVENDO, ANTES DE TUDO, RESPEITAR O LIMITE DE COMPETÊNCIAS FIXADO NA CONSTITUIÇÃO (CF, ART. 71; CERN, ART. 53). MEDIDA CONSTRITIVA DE NATUREZA EXTREMA E EXCEPCIONAL, QUE, AINDA NOS CASOS EM QUE É DECRETADA POR ÓRGÃO COM COMPETÊNCIA CONSTITUCIONAL PARA TANTO, NÃO PODE SER GENERALIZADA. BLOQUEIO DE CONTA CORRENTE QUE NÃO PODE ABRANGER AS VERBAS DE CARÁTER ALIMENTAR, A EXEMPLO DOS VENCIMENTOS, OS QUAIS, POR LEI, SÃO ABSOLUTAMENTE IMPENHORÁVEIS (CPC, ART. 649, IV). CONCESSÃO DA SEGURANÇA. CUMPRIMENTO DA ORDEM SOMENTE APÓS O TRÂNSITO EM JULGADO, EM FACE DE DECISÃO PROFERIDA PELO PRESIDENTE DO STF NA SS 4878-MC/RN. (TJRN, Mandado de Segurança nº 2013.019602-6, Tribunal Pleno, Relator Desembargador Cláudio Santos, j. 26/03/2014)



Portanto, a questão da inconstitucionalidade do inciso V do art. 121 da LCE nº 464/2012 já foi enfrentada por este Egrégio Tribunal, no julgamento do MS nº 2013.019602-6, em sessão realizada no dia 26/03/2014.

Contudo, entendo que o posicionamento deste Tribunal deva se adequar à jurisprudência pacífica da Corte Suprema, segundo a qual podem os Tribunais de Contas, no exercício de sua atuação, decretar a indisponibilidade de bens privados de pessoas relacionadas a casos sob investigação, estando tal medida dentro dos limites de sua atuação.

Destaque-se que o Supremo Tribunal Federal vem deferindo suspensões de segurança para coibir os efeitos das decisões proferidas por este Tribunal contrariamente a esse entendimento, como o fez na Suspensão de Segurança nº 5.335, que suspendeu a decisão de deferimento do provimento liminar formulado no MS conexo nº 0804438-43.2019.8.20.0000, a qual havia sustado os efeitos da medida cautelar de indisponibilidade de bens e valores de Márcio Tarcísio Rennó Silva Negreiros.

Senão, vejamos os seguintes trechos da decisão emanada na SS nº 5.335:

“(…) Nesse passo, em juízo de cognição superficial (SS nº 1.272-AgR, Rel. Min. Carlos Velloso, Plenário, DJ de 18/5/01), verifico que a plausibilidade jurídica está devidamente comprovada, tendo em vista a manifesta existência de grave lesão à ordem pública, na medida em que a decisão ora impugnada, ao suspender os efeitos de acórdão regularmente prolatado pelo Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte, acabou por inibir sua atuação.

Parece evidente, assim, que referida decisão representa grave risco de lesão à ordem pública e econômica do estado rio-grandense do norte.

E isso porque a questão posta nos autos diz respeito à efetiva possibilidade de que uma Corte de Contas, como o requerente, no exercício de sua atuação, decrete a indisponibilidade de bens de pessoas relacionados a casos sob investigação.

Conforme ressaltado na petição inicial, de há muito esta Suprema Corte pacificou o entendimento de que é lícito às Cortes de Contas assim proceder, citando-se, para exemplificar, o quanto decidido nos autos da SS nº 5.205, da lavra da então Presidente, Ministra Cármen Lúcia, que versou sobre caso referente ao mesmo ente da federação em que se passam os fatos ora em análise.

(...)

Mais adequada se mostra, destarte, a suspensão dos efeitos dessa decisão regional, para que volte a produzir seus regulares efeitos, o quanto decidido, no caso, pelo Tribunal de Contas do estado do Rio Grande do Norte.

Ante o exposto, defiro a suspensão dos efeitos da decisão proferida pelo Tribunal de Justiça potiguar, nos autos do Mandado de Segurança nº 0804438-43.2019.8.20.0000, até seu trânsito em julgado (...). (STJ, SS nº 5.335, Relator Ministro Dias Toffoli, Presidência, DJe 06/07/2020, publicação em 07/07/2020)



Nesse sentido, cumpre citar, ainda, os precedentes a seguir:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS 24510, Relator(a): ELLEN GRACIE, Tribunal Pleno, julgado em 19/11/2003, DJ 19-03-2004 PP-00024 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)

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 33092, Relator(a): GILMAR MENDES, Segunda Turma, julgado em 24/03/2015, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-160 DIVULG 14-08-2015 PUBLIC 17-08-2015)

Assim, é imperiosa a necessidade de adequação da jurisprudência deste órgão, a fim de garantir a atividade constitucionalmente assegurada aos Tribunais de Contas Estaduais, tão duramente criticada por décadas de atuação tímida e restrita a um exame formal dos atos administrativos.

Ultrapassada tal questão, verifica-se que a LCE nº 464/2012 (Lei Orgânica do TCE/RN) estabelece a possibilidade de adoção de medidas cautelares, conforme disposto no seu artigo 120, *caput* e § 2º c/c art. 121, *in verbis*:

"Art. 120. No início ou no curso de qualquer apuração, havendo fundado receio de grave lesão ao patrimônio público ou a direito alheio ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, o Tribunal poderá, de ofício ou mediante provocação, determinar medidas cautelares.



(...)

§ 2º As medidas cautelares poderão ser adotadas sem prévia manifestação do responsável.

(...)"

"Art. 121. São medidas cautelares a que se refere o art. 120, além de outras medidas de caráter urgente:

I - determinação à autoridade superior competente, sob pena de responsabilidade solidária, do afastamento temporário do responsável, se existirem indícios suficientes de que, prosseguindo no exercício de suas funções, possa retardar ou dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento;

II - suspensão da execução de ato, contrato ou procedimento, até que se decida sobre o mérito da questão suscitada;

III - sustação de ato, contrato ou procedimento, nos termos do art. 1º, incisos VII, VIII, IX e X;

IV - suspensão do recebimento de novos recursos públicos, no caso do art. 1º, XXVII;

V - decretação da indisponibilidade, por prazo não superior a um ano, de bens em quantidade suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração; e

VI - proposição de arresto ou sequestro, na forma do Código de Processo Civil e da Lei Federal nº 8.429, de 2 de junho de 1992".

(grifo acrescido)

Como se vê, a legislação reconhece ao Tribunal de Contas um poder geral de cautela, como prerrogativa institucional decorrente de suas atribuições, para o adequado funcionamento e alcance de suas finalidades.

A referida previsão legal encontra o seu fundamento no artigo 53, da Constituição Estadual (que reproduz, por simetria, o art. 71, da Constituição Federal), dentro do que se denominou de "Teoria dos Poderes Implícitos", pela qual resta permitida ao Tribunal de Contas Estadual a adoção das medidas necessárias ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, diretamente, pela Constituição.



Tal teoria foi sedimentada pela Suprema Corte Americana, a partir do famoso caso *McCulloch v. Maryland*, fundamentando-se na ideia de que, para cada poder outorgado pela Constituição a certo órgão, são implicitamente conferidos amplos poderes para a execução desse poder.

Ora, quando a Constituição outorga um poder, aí se incluem, implicitamente, os meios necessários à sua efetivação, desde que guardada a proporcionalidade, ou seja, a adequação entre os meios e o fim.

No entanto, deve ser ressaltado que o mérito das decisões das Cortes de Contas não é suscetível de apreciação pelo Poder Judiciário, dada a independência das esferas judicial e administrativa, salvo quanto à ocorrência de ilegalidades e/ou abusividades.

Não compete, pois, ao Judiciário analisar a justeza da decisão do TCE/RN, mas apenas se o processo administrativo observou o princípio do devido processo legal.

Isso porque os atos administrativos (como os julgamentos realizados pelo TCE/RN) têm presunção *juris tantum* de legitimidade e veracidade, somente se justificando a sua desconstituição pela via judicial ante a existência de prova cabal infirmando a sua legitimidade.

A corroborar o que aqui se diz, confira-se a jurisprudência dos Tribunais Superiores:

EMENTA: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO EXTRAORDINÁRIO. INTERPOSIÇÃO EM 23.04.2020. ADMINISTRATIVO. EX-PREFEITO. PRESTAÇÃO DE CONTAS. DESCUMPRIMENTO. PENALIDADE PECUNIÁRIA IMPOSTA. NEGATIVA DE REGISTRO DE APOSENTADORIAS DE SERVIDORES PÚBLICOS. **CONTROLE EXTERNO PELO TRIBUNAL DE CONTAS. DISCUSSÃO SOBRE A LEGALIDADE DO ATO. MÉRITO ADMINISTRATIVO. REVISÃO PELO PODER JUDICIÁRIO. ART. 5º, XXXV, DA CF. IMPOSSIBILIDADE.** AUSÊNCIA DE ILEGALIDADE OU ABUSO DE PODER. REEXAME DE FATOS E PROVAS E DE LEGISLAÇÃO INFRACONSTITUCIONAL. OFENSA REFLEXA. SÚMULA 279 DO STF. 1. O ato de aposentação configura ato complexo e a aposentadoria só se aperfeiçoa com o registro do Tribunal de Contas, que exerce sua função constitucional de controle externo (art. 71 da CF). 2. **A atuação do Poder Judiciário no controle do ato administrativo só é permitida quanto tal ato for ilegal ou abusivo, sendo-lhe defeso qualquer incursão no mérito administrativo. Precedentes.** 3. Não cabe, no âmbito do recurso extraordinário, corrigir eventual injustiça da decisão dos Tribunais de Contas. 4. Para divergir do entendimento adotado pelo juízo a quo, no que tange à ausência de irregularidade, em razão da edição de novas portarias de aposentadoria com efeito retroativo, após o prazo estipulado pelo TCE, seria necessária análise de normas infraconstitucionais aplicáveis à espécie, além do reexame de fatos e provas, o que impede o trânsito do apelo extremo, por ser reflexa a alegada afronta à Constituição Federal e incidir, na espécie, o óbice da Súmula 279 do STF. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Mantida a decisão agravada quanto aos honorários advocatícios, eis que já majorados nos limites do art. 85, §§ 2º e 3º, do CPC. (RE 1222222 AgR, Relator(a): EDSON FACHIN, Segunda Turma, julgado em 29/06/2020, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-172 DIVULG 07-07-2020 PUBLIC 08-07-2020) – Grifei.



EMENTA PROCESSUAL CIVIL E ADMINISTRATIVO. RESSARCIMENTO AO ERÁRIO. DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. INSUBSISTÊNCIA. REEXAME FÁTICO-PROBATÓRIO. IMPOSSIBILIDADE. 1. “Aos recursos interpostos com fundamento no CPC/2015 (relativos a decisões publicadas a partir de 18 de março de 2016) serão exigidos os requisitos de admissibilidade recursal na forma do novo CPC”. (Enunciado Administrativo n. 3). 2. **Conforme entendimento pacificado desta Corte, a atuação do Poder Judiciário, a respeito das decisões do Tribunal de Contas da União, limita-se ao campo da regularidade do procedimento, bem como à legalidade do ato dali emanado, não sendo possível nenhuma incursão no mérito administrativo.** 3. O Tribunal de origem, soberano na análise das circunstâncias fáticas da causa, afastou o ressarcimento ao erário imposto ao recorrido, louvando-se no reconhecimento pela Corte de Contas de que não houve superfaturamento e que a obra foi construída. 4. É inviável, em sede de recurso especial, o reexame de matéria fático-probatória, nos termos da Súmula 7 do STJ: “A pretensão de simples reexame de prova não enseja recurso especial.” 5. Agravo interno desprovido. (AgInt nos EDcl no REsp 1639813/PE, Rel. Ministro GURGEL DE FARIA, PRIMEIRA TURMA, julgado em 25/11/2019, DJe 04/12/2019) – Grifei.

Logo, cabe a este Tribunal apreciar apenas a legalidade do procedimento, ou seja, se houve ofensa ao devido processo legal. E conquanto inexista, na hipótese concreta, qualquer mácula no processo administrativo, há de se concluir pela ausência de ilegalidade perpetrada pela autoridade coatora passível de controle nesta ação mandamental.

Ante o exposto, em consonância com o opinamento ministerial, denego a segurança pleiteada, restando prejudicado o exame do agravo interno interposto contra a decisão que deferiu o pedido liminar.

É como voto.

Natal/RN, 10 de Março de 2021.

