

O PODER GERAL DE CAUTELA DOS TRIBUNAIS DE CONTAS

Camila Germano de Queiroz Saldanha*

Orientador: Prof. Carlos Thompson Costa Fernandes**

RESUMO: O presente artigo se propõe a apresentar a existência do poder geral de cautela do Tribunal de Contas, que, apesar de não haver previsão constitucional explícita, vem sendo reconhecido pela doutrina, pela jurisprudência e adotado nos Regimentos Internos e Leis Orgânicas de diversos Tribunais de Contas brasileiros, com base na teoria dos poderes implícitos. A adoção das medidas cautelares favorece de maneira significativa o patrimônio e interesse públicos, evitando danos ao erário, assegurando a efetividade das suas decisões finais e gerando grande economia aos cofres públicos. Este artigo procura, ainda, apresentar as diversas situações e procedimentos cautelares que vem sendo utilizados na prática pelas Cortes de Contas.

Palavras chave: Tribunais de Contas. Poder geral de cautela. Teoria dos Poderes Implícitos.

ABSTRACT: This article aims to present the existence of the Courts of Auditors' precaution general power, which, although not having explicit constitutional prevision, it has been recognized by the doctrine, by the jurisprudence, as well as by the Internal Regiments and Organic Laws of various Courts of Auditors in Brazil, based on the theory of implicit powers. The adoption of the Precautionary Measure significantly favors public property and public affairs, avoiding damage to the treasury by ensuring the effectiveness of its final decisions and generating great savings to the public coffers. This article also aims at presenting different situations and precautionary procedures that have been applied by the Court of Auditors.

Keywords: Courts of Auditors. General power of caution. Theory of Implicit Powers.

* Discente do curso de Direito do UNI-RN. E-mail: <camilagermano_@hotmail.com>.

** Docente do curso de Direito do UNI-RN. E-mail: <cthom@uol.com.br>.

1 INTRODUÇÃO

Os Tribunais de Contas são órgãos constitucionais e assumem uma grande missão no exercício do controle externo.

O presente trabalho propõe trazer reflexões acerca da atuação da Corte de Contas, como forma de garantir a execução dos poderes que lhe foram conferidos constitucionalmente.

A competência do Tribunal de Contas não se restringe às disposições constitucionais. Em determinados casos, preenchidos os requisitos de “*fumus boni iuris*” e “*periculum in mora*”, necessário se faz que essa Corte utilize as medidas cautelares como meios necessários para melhor exercer o seu poder fiscalizatório. Assim, os Tribunais de Contas brasileiros vêm expedindo diversas medidas cautelares, gerando grandes benefícios ao patrimônio e ao interesse públicos.

Essa matéria já foi levada para discussão no Supremo Tribunal Federal, que reconheceu o poder cautelar da Corte de Contas, em observância à teoria norte-americana dos Poderes Implícitos.

Ademais, diversos Tribunais de Contas brasileiros já disponibilizaram em seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas situações e procedimentos relativos às medidas cautelares, a título de exemplo, o Tribunal de Contas da União e o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte.

Alguns questionamentos são abordados neste artigo, com diferentes posturas e posicionamentos adotados acerca das medidas cautelares, permitindo-nos visualizar a relevância do tema.

2 O TRIBUNAL DE CONTAS

2.1 O PAPEL DO TRIBUNAL DE CONTAS NO CONTROLE EXTERNO

Um dos deveres do Estado é garantir aos indivíduos os direitos sociais e, para prestação dos serviços, necessitam de recursos financeiros. Conforme os ensinamentos de Pedro Roberto Decomain, “todo aquele que é compelido a contribuir para a formação do tesouro público tem direito de saber como são gastos os recursos”¹.

Para a garantia da devida aplicação dos recursos públicos, surge o papel do Tribunal de Contas, a ele competindo o controle externo desses recursos.

¹ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p.11.

Entre várias atribuições, cabe à Corte de Contas emitir parecer prévio sobre as contas anuais do Presidente da República, dos governadores e dos prefeitos, para que possam ser julgadas pelo Poder Legislativo; julgar contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiro, bens e valores públicos; apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de pessoal no âmbito da administração; controlar atos, procedimentos licitatórios, contratos administrativos, convênios e outros atos relacionados à gestão pública.

A Constituição Federal de 1988 conferiu competências ao Tribunal de Contas nos arts. 70 a 75, estabelecendo regras no tocante à fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, bem como desempenhando o seu papel como auxiliar do Congresso Nacional.

Observa-se que a Lei Maior demonstrou grande importância ao Tribunal de Contas, dedicando a ele cinco artigos e diversos dispositivos.

Apesar de estarem inseridos no Título que trata do Poder Legislativo, é um órgão administrativo autônomo, sem vínculo de subalternidade hierárquica, podendo, inclusive, exercer o controle sobre o próprio Congresso.

Vale frisar que é controversa a autonomia do Tribunal de Contas, uma vez que há entendimento de que este órgão faz parte do Poder Legislativo e, por isso, tem o seu poder limitado.

No entanto, a doutrina mais moderna defende como um órgão constitucional autônomo. Vejamos o posicionamento de Fernanda Marinela:

Esses Tribunais são órgãos colegiados, possuem autonomia. A sua natureza jurídica é discutível. Pelo fato de constituírem *longa manus* do Poder Legislativo, alguns defendem que fazem parte desse Poder, o que não prevalece na atual ordem vigente. Para a maioria, trata-se de um órgão anômalo, assim como o Ministério Público, que apesar da autonomia, está vinculado somente para fins orçamentários ao Poder Legislativo. Tal autonomia é fundamental para o exercício de um controle sério e imparcial.²

Carlos Ayres Britto aponta ideia semelhante:

Além de não ser órgão do Poder Legislativo, o Tribunal de Contas não é órgão auxiliar, naquele sentido de subalternidade, de linha hierárquica. O Prof. Diogo, ainda uma vez com proficiência mostrou que é preciso buscar na Constituição a autonomia dos órgãos para aferir a essencialidade, a necessidade desse órgão na estrutura estatal e no desempenho das funções essenciais do Estado. Quando a Constituição diz que o Congresso Nacional exercerá o controle externo com o auxílio do Tribunal de Contas da União, evidente que está a falar de auxílio do mesmo modo como a Constituição fala do Ministério Público perante o Poder Judiciário. O Ministério Público

² MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013. p. 1054.

não desempenha uma função essencial à Justiça, Justiça enquanto jurisdição? É dizer, não se pode exercer a jurisdição senão com a participação obrigatória, com o auxílio do Ministério Público. O paradigma é absolutamente igual. Não se pode exercer a função estatal de controle externo senão com o necessário concurso ou o contributo obrigatório dos Tribunais de Contas. Mas essa auxiliaridade nada tem de subalternidade. Significa o não-descarte do Tribunal de Contas no exercício do controle externo a cargo do Congresso Nacional. A idéia de subalternidade, de dependência hierárquica, portanto, está definitivamente afastada.³

É importante também apresentar que, por força do princípio da simetria e do art. 75 da Constituição Federal⁴, os dispositivos constitucionais dos arts. 70 ao 75 aplicam-se, também, aos Tribunais de Contas Estaduais, aos Tribunais de Contas Municipais, aos Tribunais de Contas dos Municípios e ao Tribunal de Contas do Distrito Federal, naquilo que for compatível, não somente ao Tribunal de Contas da União.

Os recursos da União são fiscalizados pelo Tribunal de Contas da União; os estaduais pelos Tribunais de Contas dos Estados e os recursos municipais, como regra geral, pelos Tribunais de Contas do Estado. No entanto, alguns Estados, como a Bahia, Ceará, Goiás e Pará possuem Tribunais de Contas dos Municípios, que são órgãos estaduais criados especificamente para fiscalizar gestões públicas municipais.

Existe, ainda, e de forma excepcional, uma outra categoria de tribunais de contas. São os municipais, como os dos Municípios do Rio de Janeiro e de São Paulo, que atuam unicamente nesses entes federados locais. Vale destacar que a Constituição Federal de 1988 vedou a criação de novos Tribunais de Contas Municipais, com previsão no seu art. 31, § 4º⁵; porém não extinguiu os já criados, nos casos acima já exemplificados.

Por fim, vale apontar que as atribuições do Tribunal de Contas não se restringem ao que a Constituição Federal dispõe. Fernanda Marinela resume bem essa visão:

Além das atribuições constitucionais, os Tribunais de Contas têm tido várias outras estabelecidas por meio de leis específicas. Destacam-se, entre elas, as atribuições conferidas pela Lei de Responsabilidade Fiscal, pela Lei de Licitações e Contratos e, atualmente, pela Lei de Diretrizes Orçamentárias.⁶

³ ENCONTRO NACIONAL DE CONSELHEIROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS PRÉ XXI CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. 2001. Rio de Janeiro. A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas. Disponível em: < http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=232&detalhada=1&downloads=1 > Acesso em: 20.Abr.2014.

⁴ CF/88. Art. 75. As normas estabelecidas nesta seção aplicam-se, no que couber, à organização, composição e fiscalização dos Tribunais de Contas dos Estados e do Distrito Federal, bem como dos Tribunais e Conselhos de Contas dos Municípios.

⁵ CF/88. Art. 31. *Omissis*

⁶ §4º - É vedada a criação de Tribunais, Conselhos ou órgãos de Contas Municipais.

⁶ MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013. p.1056.

Mais adiante, veremos que a Corte de Contas vem ampliando a sua competência fiscalizatória, garantindo maior efetividade às suas decisões.

2.2 MOMENTO PARA EXERCER O CONTROLE

Um assunto bastante discutido no tocante ao Tribunal de Contas diz respeito ao momento em que o seu controle pode ser exercido. A doutrina não é unânime ao classificar esse tipo de controle. Nas palavras de Valdeci Pascoal:

[...] A rigor, só se pode concluir sobre o momento de atuação do controle externo quando se define um fato-referência. Os Tribunais de Contas podem exercer seu poder fiscalizador antes, durante ou depois de que? É preciso clarear este ponto, porque, a depender da resposta, a conclusão pode ser diversa. Por não se atentar para a determinação do fato-referência é que existem inúmeras classificações.⁷

O controle administrativo, quanto ao momento, pode ser classificado em: controle prévio ou *a priori*, controle preventivo, controle concomitante ou sucessivo e controle posterior ou *a posteriori*. Para conceituar cada um deles, o presente artigo usa como fato-referência o início da execução de um determinado ato administrativo.

Apesar de grande parte da doutrina apontar o controle prévio e preventivo como sinônimos, entendemos que subsiste distinção semântica.⁸

O controle prévio, ou *a priori*, foi adotado pela Constituição Federal em 1934⁹, a qual determinava que todo ato da administração pública que resultasse em despesa pública deveria ser analisado e previamente autorizado pelo Tribunal de Contas. Porém, é interessante registrar que esse tipo de controle foi perdendo a eficácia, por resultar em grande demanda nos Tribunais de Contas, além de causar grande atraso na execução de atos e procedimentos administrativos e, atualmente, não é mais permitido no Brasil.

Vejamos a Súmula nº 78 do TCU:

Com o sistema de controle externo, instituído pela Constituição de 1967 e disciplinado em legislação ordinária pertinente, não compete ao Tribunal de Contas da União julgar ou aprovar previamente contratos, convênios, acordos ou ajustes celebrados pela Administração Pública. Pode, todavia, o Tribunal, no exercício da auditoria financeira e orçamentária e com vistas ao

⁷ PASCOAL, Valdecir. O Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 41. n.15, maio/ago. 2009. p.106.

⁸ Segundo informação trazida pelo Conselheiro do Estado do Rio Grande do Norte, Carlos Thompson Costa Fernandes, em palestra ministrada no Congresso Nacional de Direito Previdenciário, intitulada “Competência dos TCEs e regime próprio”, ocorrida em Natal/RN, nos dias 29 e 30 de agosto de 2013.

⁹ CF/1934, Art. 101 (*omissis*);

§ 1º - Será sujeito ao registro prévio do Tribunal de Contas qualquer ato de Administração Pública, de que resulte obrigação de pagamento pelo Tesouro Nacional, ou por conta deste.

julgamento das contas de responsáveis ou entidades sob a sua jurisdição, tomar conhecimento dos respectivos termos, para, se verificar ilegalidade ou irregularidade, adotar providências no sentido de saná-la ou evitar a sua reincidência.

O controle preventivo intercede no processo a fim de corrigir tempestivamente alguma ilegalidade ou evitar a efetivação de ato administrativo lesivo ao erário. Temos como exemplos a suspensão de licitação e de contratos administrativos. Frise-se que, segundo Pedro Roberto Decomain:

Não há efetivamente previsão, no Brasil, de hipótese em que, sem a prévia aquiescência do Tribunal de Contas, o ato administrativo não seja revestido de validade. Existem, sim, situações em que a atuação dos Tribunais de Contas pode ocorrer antes do aperfeiçoamento do ato administrativo, ou no decorrer da tramitação de um procedimento administrativo.¹⁰

O controle concomitante ou sucessivo é exercido durante a realização de um ato administrativo, visando acompanhar a regularidade do ato praticado. Temos, como principais exemplos, as auditorias e inspeções.

O controle posterior, ou *a posteriori*, é exercido após a prática de um ato administrativo. É exercido pelo Tribunal de Contas na maioria das hipóteses, sendo utilizado como regra, uma vez que, em linha geral, controla uma atividade já realizada, que deveria ter ocorrido em conformidade com a norma e com os princípios da legalidade, impessoalidade, economicidade, impessoalidade e eficiência. Vejamos os ensinamentos de Pedro Roberto Decomain:

Entre nós, porém, a atuação dos Tribunais ou Conselhos de Contas está fortemente orientada no sentido de realizar-se depois de consumada a despesa. Essa situação no que tange, para citar apenas dois exemplos, ao exame das contas anuais do Executivo, e também dos demais responsáveis pela gestão de quaisquer recursos públicos (CRFB/88, art. 71, I e II). Deve-se observar que também as atividades de verificação de legalidade e subsequente registro, em sendo caso, dos atos de admissão, aposentadoria ou reforma de pessoal, ou concessão de pensões a seus dependentes (CRFB/88, art. 71, III), acontece depois que tais atos são praticados.¹¹

3 O PODER DO TRIBUNAL DE CONTAS PARA ADOÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES

Como visto, em via de regra, os Tribunais de Contas exercem o controle *a posteriori*, porém os poderes a eles conferidos vêm sendo ampliados. Como bem leciona Valdecir Pascoal:

¹⁰ DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunais de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006, p.179-180.

¹¹ Id., *ibid.*, p. 179

Não obstante serem instituições centenárias, a atuação dos Tribunais de Contas no Brasil ganhou maior relevância após a promulgação da Constituição Federal de 1998, na medida em que – num ambiente de maior liberdade e da prevalência dos valores democráticos – houve um incremento de sua competência fiscalizatória e, por conseguinte, de seu papel institucional de garantidor dos princípios republicanos.¹²

Na própria Constituição Federal, entre um rol de competências estabelecidas, os incisos IX e X do art. 71 dispõem:

Artigo 71 – O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

[...]

IX – assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade.

X – sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.

Pelo que se depreende do referido texto constitucional, é permitido que o Tribunal de Contas determine prazo para que os responsáveis por atos administrativos adotem medidas corretivas, assim como lhe permite sustar os efeitos do ato impugnado, caso as irregularidades apontadas não sejam sanadas.

Ao autorizar medidas corretivas, a fim de evitar a consumação de ilegalidade, a Constituição Federal possibilita o exercício do controle preventivo pelo Tribunal de Contas.

Ademais, o art. 113 da Lei de Licitações nº 9.666/93¹³, previu a possibilidade de o Tribunal de Contas fiscalizar procedimento de licitações e ainda adotar medidas corretivas, em caso de haver irregularidades.

Assim sendo, não restam dúvidas de que o controle preventivo, exercido pela Corte de Contas, vem ganhando força. Como afirma Valdecir Pascoal, “muitos Tribunais de Contas, com escopo de assegurarem maior efetividade às suas deliberações, passaram, também, e cada

¹² PASCOAL, Valdecir. O Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 41. n.15, maio/ago. 2009. p.103.

¹³ Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto.

§ 1º Qualquer licitante, contratado ou pessoa física ou jurídica poderá representar ao Tribunal de Contas ou aos órgãos integrantes do sistema de controle interno contra irregularidades na aplicação desta Lei, para os fins do disposto neste artigo.

§ 2º Os Tribunais de Contas e os órgãos integrantes do sistema de controle interno poderão solicitar para exame, até o dia útil imediatamente anterior à data de recebimento das propostas, cópia de edital de licitação já publicado, obrigando-se os órgãos ou entidades da Administração interessada à adoção de medidas corretivas pertinentes que, em função desse exame, lhes forem determinadas.

vez mais, a atuar preventivamente, valendo-se, entre outros meios, da edição de medidas cautelares.”¹⁴

É certo que se verifica que a Constituição Federal não concedeu explicitamente ao Tribunal de Contas o poder de cautela, mas estabeleceu a possibilidade de sustar atos, porém, somente se não atendido o prazo fixado para correção de irregularidades. No entanto, o objetivo deste Tribunal é proteger os interesses da sociedade, visando à devida aplicação dos recursos financeiros.

Em determinadas situações, a lentidão do processo ordinário, até que verifique se há realmente irregularidades, pode acarretar dano ao patrimônio público, assim, forçoso reconhecer a importância da utilização de medidas cautelares pelo Tribunal de Contas como meio de amenizar possíveis danos ao erário e de garantir a efetividade das decisões. Nas palavras de Benjamin Zymler:

Especificamente, em relação ao processo praticado no TCU, não parece haver dúvidas quanto à legitimidade de o Tribunal, exercendo seu poder-dever de controle e fiscalização, adotar medidas cautelares unilaterais, sem o estabelecimento de prévio contraditório, sempre que se tenha evidenciada a existência de dano potencial ao Erário, em razão do *periculum in mora* e de indícios veementes de irregularidades no ato jurídico impugnado.¹⁵

Nesse sentido, mesmo sem previsão constitucional expressa, o Supremo Tribunal Federal firmou entendimento conhecendo o poder geral de cautela do Tribunal de Contas e, ainda, alguns Tribunais de Contas do Brasil já asseguraram textualmente, em seus Regimentos Internos ou Leis Orgânicas, a adoção das medidas cautelares.

4 POSICIONAMENTO DO STF

Em 2003, nos autos do Mandado de Segurança nº 24.510-7 DF, sob a relatoria da Ministra Ellen Gracie, o Pretório Excelso concluiu, contra o voto apenas do Ministro Carlos Ayres Britto, que caberia ao Tribunal de Contas a adoção das medidas cautelares.

Tratava de procedimento licitatório contra o qual foi impetrado Mandado de Segurança em face de decisão cautelar do Tribunal de Contas da União. O impetrante alegou falta de competência da Corte de Contas para concessão de medida cautelar, requerendo a suspensão dos efeitos da referida decisão e a anulação do processo administrativo.

Vejamos a ementa da decisão:

¹⁴ PASCOAL, Valdecir. O Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, ano v. n.15, maio/ago. 2009. p.103.

¹⁵ ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010. p. 315.

“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. (STF - MS: 24510 DF , Relator: Min. ELLEN GRACIE, Data de Julgamento: 19/11/2003, Tribunal Pleno, Data de Publicação: DJ 19-03-2004 PP-00018 EMENT VOL-02144-02 PP-00491 RTJ VOL-00191-03 PP-00956)”

A Ministra Ellen Gracie denegou a segurança, mantendo a decisão do Tribunal de Contas da União, tendo sido o seu voto seguido pelos Ministros Sepúlveda Pertence, Carlos Velloso, Cezar Peluso, Gilmar Mendes e Celso de Mello. O Ministro Carlos Ayres Britto, por sua vez, apresentou posicionamento contrário, votando pela sustação dos efeitos da liminar concedida pelo Tribunal de Contas.

Em uma discussão bastante acirrada entre os Ministros, foram levantados alguns pontos, que se resumem em duas teses: a da estrita observância ao dispositivo constitucional e a da teoria dos poderes implícitos.

4.1 TESE DA ESTRITA OBSERVÂNCIA AO DISPOSITIVO CONSTITUCIONAL

Essa tese foi defendida apenas pelo Ministro Carlos Ayres Britto, que, segundo ele, o Tribunal de Contas possui um rol competências estabelecidas na Constituição Federal em *numerus clausus*, assim, deve exercer seu poder observando e limitando-se às disposições constitucionais.

Conforme dispõem os incisos IX e X, do art. 71 do texto constitucional, a Corte de Contas poderá sustar ato, ao verificar irregularidade, mas na condição de assinar prazo para que a Administração Pública adote providências necessárias para correção da suposta ilegalidade, havendo recusa por parte dela.

No presente caso, o Tribunal de Contas da União não assinou prazo, por esse motivo o Ministro Carlos Ayres Britto entendeu que “não poderia sustar a licitação, porque o ato de sustação – diz o inciso IX do art. 71 – está condicionado ao não-atendimento deferido que

fora determinado pelo Tribunal”¹⁶. Para ele, o que caberia ao Tribunal de Contas da União era representar ao Poder competente, conforme preceitua o inciso XI, *caput*, do artigo 71 da Constituição Federal.

Ora, como visto, cabe ao Tribunal de Contas representar ao Poder competente sobre as irregularidades apuradas. No caso concreto, a Corte atuou preventivamente, antes mesmo de comprovar a irregularidade, visando evitar possíveis danos ao erário, assim não há o que se falar em representação ao Poder competente, uma vez que ainda não foi apurada a ilegalidade.

No entanto, o Ministro Carlos Ayres Britto afirmou que o Tribunal de Contas não tem poder cautelar. No seu entendimento, a atuação do Tribunal de Contas estaria vinculada à apuração da ilegalidade, podendo ele aplicar sanções previstas em lei, nos termos do inciso VIII do art. 71 da Constituição Federal.

Nessa discussão, o Ministro Cezar Peluso levantou a seguinte questão: “Vossa Excelência está propondo aguardar até que seja aplicada a sanção? Quer esperar a consumação do ilícito, a apuração da irregularidade, para, só então, intervir o Tribunal, aplicando as sanções, quando pode prevenir o dano ao erário?”¹⁷. Ainda assim o Ministro Carlos Ayres Britto restringiu-se à literalidade das disposições constitucionais e confirmou que era assim mesmo como pensava.

Defendendo a tese da estrita observância ao dispositivo constitucional, o Ministro explicou que:

[...] as competências adjudicadas pela Constituição ao Supremo Tribunal Federal, no plano judicante mesmo, são em *numerus clausus*, porque se a lei ampliar esse rol de competências estará tomando dos órgãos judiciais de base, ditos inferiores; toda competência judicante que se agregar ao Supremo Tribunal Federal, pela via da legislação infraconstitucional, estará sendo subtraída, sonogada de órgãos jurisdicionais, ditos inferiores, e isso significa seguir um movimento contrário ao do princípio democrático, que é de prestigiar as bases e limitar as cúpulas da sociedade e do poder.¹⁸

Por fim, votou pela suspensão da decisão cautelar do Tribunal de Contas da União, por entender que o poder de cautela não figura entre as competências atribuídas às Cortes de Contas.

4.2 TESE DA TEORIA DOS PODERES IMPLÍCITOS

¹⁶ **Mandado de Segurança nº 24510-DF**, Brasília. Relatora: Min. Ellen Gracie. DJ, 19-03-04. p. 499.

¹⁷ Id., *ibid.*, p. 505.

¹⁸ Id., *ibid.*, p. 518.

A teoria dos poderes implícitos foi constituída pela Suprema Corte dos Estados Unidos da América e vem sendo utilizada pela doutrina e jurisprudência brasileiras. Segundo ela, quando a Constituição outorga um poder a um determinado Órgão, implicitamente confere-lhe os meios necessários para a execução desse poder, desde que existente a relação entre o meio e o fim.

Defenderam essa tese os demais Ministros, com exceção do Ministro Carlos Ayres Brito, por entenderem que o poder cautelar é implicitamente conferido ao Tribunal de Contas.

Em seu voto, o Ministro Celso de Mello resumiu bem essa visão:

[...] entendo **revestir-se** de integral legitimidade constitucional a atribuição **de índole cautelar**, que, **reconhecida** com apoio na teoria dos poderes implícitos, **permite**, ao Tribunal de Contas da União, **adotar** as medidas **necessárias** ao fiel cumprimento de suas funções institucionais e ao pleno exercício das competências que lhe foram outorgadas, **diretamente**, pela própria Constituição da República.¹⁹

De fato, a Constituição Federal conferiu poderes explícitos ao Tribunal de Contas, e o poder cautelar não está inserido entre eles, no entanto, em torno dessa discussão, vejamos o entendimento do Ministro Gilmar Mendes:

[...] a própria experiência desta Corte, na interpretação da sua competência, indica que esse catálogo de competências não pode e jamais será exaustivo. Temos exemplos. Há varias exceções! Tanto é que, se há uma percepção errônea digna de nota, é aquela de que a competência do Supremo Tribunal Federal – para ficarmos num exemplo claro -, há de ser interpretada **stricto sensu**. Temos, creio, dezenas de exemplos de exceções. E é natural que assim seja.²⁰

Ademais, como asseverou o Ministro Sepúlveda Pertence, “nenhum poder decisório constitucional é dado para tornar-se ineficaz: e, por isso, tenho como implícito, na norma que outorga o poder de decidir, o poder cautelar necessário a garantir a eficácia da eventual decisão futura.”²¹

Vejamos excerto do voto do Ministro Sepúlveda Pertence:

O inciso IX do art. 71 da Constituição, das competências mais abrangentes que se outorgaram ao Tribunal de Contas em 1988 – “assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada a ilegalidade” –, pressupõe um julgamento, que nem sempre se poderá fazer de imediato. Pode consumir tempo. E as

¹⁹ **Mandado de Segurança nº 24510-DF**, Brasília. Relatora: Min. Ellen Gracie. DJ, 19-03-04. p. 513, grifos no original. p. 508.

²⁰ Id., *ibid.*, p. 508, grifos no original.

²¹ Id., *ibid.*, p. 508. p. 522.

circunstâncias exigirão uma sustação cautelar para não cair no vazio a determinação posterior.²²

Assim, podemos afirmar que a adoção da medida cautelar é um dos meios necessários para que o Tribunal de Contas melhor exerça a sua função.

Nesse sentido, Jorge Ulisses Jacoby Fernandes entendeu que “o inciso X e §§ 1º e 2º do art. 71 da Constituição Federal, ao referir-se à sustação admitiu, implicitamente, que a mesma tivesse natureza cautelar ou definitiva”.²³ O doutrinador explica que:

Terá natureza meramente cautelar, quando determinada no curso de um processo, visando resguardar o patrimônio público; natureza decisória definitiva quando for anunciado pelo Tribunal de Contas, com a recomendação para adotar as medidas legais genericamente, ou implicar em providências incompatíveis com a continuidade do contrato.²⁴

A teoria dos poderes implícitos também pode ser analisada a partir do famoso ditado “quem pode o mais, pode o menos”. Como bem afirmou José de Ribamar Caldas Furtado:

Se o Tribunal de Contas pode, verificando uma ilegalidade, assinar prazo para ela ser corrigida, exatamente por esse motivo, pode também prevenir, suspendendo o ato impugnado enquanto verifica se há ilegalidade ou não, evitando que se torne inútil a decisão futura.²⁵

Em outras palavras, de acordo com disposição constitucional, o Tribunal de Contas pode, ao verificar irregularidade, assinar prazo para que ela seja corrigida, sob a pena de sustação do ato impugnado. Ora, se esta Corte pode “o mais”, sustar o ato impugnado, pode “o menos”, suspender o ato, até que verifique se há irregularidade e, posteriormente assinar prazo para correção.

Ademais, amparado na ideia de que “é melhor prevenir do que remediar”, o Ministro Cezar Peluso entendeu que o Tribunal de Contas tem poder de prevenir uma situação em que atuaria em momento “*a posteriori*”, remediando os danos já causados ao erário.²⁶

Importa destacar, nessa discussão, conclusão feita pelo Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado do Maranhão, José Ribamar Caldas Furtado:

Note-se que a interpretação da Suprema Corte, ao apreciar a possibilidade de os tribunais de contas adotarem medidas cautelares, não ficou arraigada à literalidade do texto; a opção foi pelo argumento lógico-sistemático e teleológico, fato que é digno de louvor. Essa exegese proativa do Texto

²² **Mandado de Segurança nº 24510-DF**, Brasília. Relatora: Min. Ellen Gracie. DJ, 19-03-04. p. 522.

²³ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. Ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012. p. 569.

²⁴ Id., *ibid.*, p. 569.

²⁵ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Controle da legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 38. n.110, set./dez. 2007. p. 68.

²⁶ **Mandado de Segurança nº 24510-DF**, Brasília. Relatora: Min. Ellen Gracie. DJ, 19-03-04. p.510

Constitucional faz dos tribunais de contas um instrumento hábil e eficaz de defesa do interesse público.²⁷

5 ADOÇÃO DAS MEDIDAS CAUTELARES NA PRÁTICA

Corroborando com a teoria dos poderes implícitos, a doutrina, a jurisprudência pátria, o Tribunal de Contas da União, os Tribunais de Contas Estaduais, Municipais e dos Municípios vêm entendendo que a Corte de Contas possui poder geral de cautela.

A medida cautelar deverá ser utilizada em situações excepcionais, de fundado receio de grave lesão ao erário, quando presente os requisitos “*fumus boni iuris*” e “*periculum in mora*”.

O “*fumus boni iuris*” traduz-se, literalmente, como “fumaça do bom direito”, ou seja, é a possibilidade de que realmente o direito existe.

O “*periculum in mora*”, por sua vez, é o perigo na demora, ou seja, quando há receio de que a demora do processo ordinário cause dano ao erário ou risco de ineficácia da decisão.

Nas palavras do Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, Valdecir Pascoal:

[...] a concessão de medidas cautelares não pode se basear em meras alegações, sejam estas oriundas das equipes técnicas ou de outro interessado. É preciso que na motivação da cautelar haja análise dos argumentos jurídicos lastreados em indícios de provas materiais.²⁸

Desse modo, evidenciados os requisitos indispensáveis, cabe ao Tribunal de Contas atuar preventivamente, a fim de assegurar a efetividade do controle financeiro, resguardando tempestivamente a devida aplicação dos recursos públicos.

Importante mencionar afirmação feita por Jorge Ulisses Jacoby:

[...] o processo de florescimento dos direitos individuais não pode olvidar a relevância da proteção do erário, justamente na atualidade, em que os recursos do governo não pertencem mais ao Rei, mas a toda coletividade. Injustificável que se dispense menor proteção do que outrora.²⁹

Nesse sentido, mesmo sem previsão constitucional, os Tribunais de Contas brasileiros vêm expedindo medidas cautelares, inclusive, grande parte deles já dispuseram acerca de tais medidas nos seus Regimentos Internos e Leis Orgânicas.

²⁷ FURTADO, José de Ribamar Caldas. Controle da legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 38. n.110, set./dez. 2007. p. 68.

²⁸ PASCOAL, Valdecir. O Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 41. n.15, maio/ago. 2009. p.115.

²⁹ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. Op. cit., p. 489.

Esses Tribunais vêm atuando cautelarmente de diversas maneiras, entre elas, suspendendo a execução de licitação, contratos, pagamentos e convênios, até que se decida sobre o mérito da questão; determinando à autoridade superior competente o afastamento temporário do responsável; decretando a indisponibilidade dos bens dos responsáveis; e propondo o arresto ou sequestro, a fim de garantir a execução da dívida.

A adoção das medidas cautelares favorece bastante no interesse público, uma vez que além de gerar economia ao erário, assegura a efetividade da decisão futura.

5.1 DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Em 1992, a Lei nº 8.443, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, autorizou a adoção das medidas cautelares em situações relativas ao afastamento do responsável, ao arresto e indisponibilidade dos bens do responsável.

Posteriormente, o Regimento Interno de 1993 do Tribunal de Contas da União também dispôs acerca de tal medida.

O Regimento Interno de 2002, que revogou o de 1993, ampliou essas situações, dispondo também sobre a suspensão de ato ou procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada.

No que diz respeito às cautelares, o atual Regimento, atualizado em 02 de janeiro de 2012, manteve as situações normatizadas pelo Regimento Interno de 2002. Na sua atual redação, os arts. 273 a 276 dispõem sobre as situações e procedimentos referentes à concessão das medidas cautelares.

Com relação ao afastamento temporário do responsável, segundo a previsão legal, a medida será determinada pelo Tribunal de Contas e efetuada pela autoridade hierarquicamente superior, caso exista indícios suficientes de que, no exercício de suas funções, possa dificultar a realização de fiscalização, causar novos danos ao erário ou inviabilizar o seu ressarcimento, sob pena de responsabilidade solidária.

Nos moldes do art. 275, do seu atual Regimento Interno, o procedimento relativo ao arresto dos bens será adotado pelo Poder Judiciário, cabendo ao Tribunal de Contas, por intermédio do Ministério Público Especial, solicitar à Advocacia-Geral da União ou, conforme o caso, aos dirigentes das entidades que lhe sejam jurisdicionadas, as medidas necessárias, devendo ser ouvido quanto à liberação dos bens arrestados e sua restituição.

Ressalte-se que, conforme assegurou Jorge Ulisses Jacoby: “no arresto determinado pelo Tribunal de Contas, ao contrário do que ocorre nas hipóteses estritas do Código de

Processo Civil, não é indispensável a prova de fato obstativo à futura eficácia da decisão, pois esse requisito não foi estabelecido na lei orgânica.”³⁰

A indisponibilidade dos bens é determinada diretamente pelo Tribunal de Contas, por prazo não superior a um ano, caso seja suficiente para garantir o ressarcimento dos danos em apuração, não havendo participação do Poder Judiciário. Vale destacar que a referida medida “pode ser ordenada diretamente aos cartórios, ao DETRAN e outros órgãos de registros públicos, com cópias para os envolvidos”³¹.

A suspensão de ato ou procedimento impugnado, até que o Tribunal decida sobre o mérito da questão suscitada, também é determinada diretamente pela Corte de Contas.

A medida cautelar poderá ser determinada com ou sem oitiva da parte. Se o Plenário, o Presidente ou o relator entender que antes de ser adotada tal medida o responsável deve ser ouvido, o prazo de resposta será de até cinco dias úteis.

Dessa forma, o Tribunal de Contas da União vem expedindo diversas medidas cautelares. Conforme dados presentes no Relatório Anual de Atividades, no ano de 2012, “foram adotadas 132 cautelares contra atos e/ou procedimentos de órgãos ou entidades, as quais envolviam a aplicação de recursos financeiros federais superiores a R\$ 13,96 bilhões”.³²

Somente no 4º trimestre de 2013, foram expedidas 39 medidas cautelares, envolvendo um montante de R\$ 1,66 bilhão, conforme Relatório Trimestral de Atividades.³³

A partir dos dados exemplificativos, observamos os impactos financeiros gerados, sendo forçoso reconhecer a importância da adoção da tutela cautelar.

5.2 DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO NORTE

A Lei Complementar nº 121, de 01 de Fevereiro de 1994 já previa o instituto. No capítulo que trata das medidas assecuratórias, dispôs acerca de situações concernentes ao afastamento temporário de responsáveis, suspensão de recebimento de novos recursos, sustação de ato administrativo ou contrato, arresto e sequestro de bens.

Em 2000, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte normatizou no seu Regimento Interno sobre as medidas cautelares.

³⁰ JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. Op. cit., p. 490

³¹ Id., ibid., p. 508.

³² **Relatório Anual de Atividades:** 2012/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013. p. 26.

³³ **Relatório Trimestral de Atividades:** 4º trimestre de 2013/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2014. p. 23-24.

A Lei Complementar nº 464, de 05 de Janeiro de 2012, revogou a Lei Complementar nº 121/94, ampliando as situações e procedimentos relativos às cautelares, autorizando também a decretação da indisponibilidade de bens.

Em abril 2012 o Regimento Interno do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte foi atualizado, dispondo acerca das cautelares nos arts. 345 a 350.

Diferentemente da Lei Orgânica e Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, o Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte autorizou a proposição do sequestro, além de arresto, como forma da garantia da execução, bem como normatizou sobre a suspensão do recebimento de novos recursos públicos, por parte de entidade privada que, beneficiada por auxílio ou subvenção, não haja prestado contas.

De acordo com a sua Lei orgânica e com o seu Regimento Interno, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte poderá de ofício ou mediante provocação, determinar a medida cautelar, devendo o responsável, em regra, ser ouvido no prazo de setenta e duas horas, no entanto, em situações necessárias, justificadas pelo Relator, a medida poderá ser adotada *inaudita altera pars*.

Importante destacar que em situações urgentes o Relator poderá determinar a tutela cautelar por decisão, devendo ser submetida à ratificação do Tribunal até a terceira sessão subsequente.

Na ausência do Relator, compete ao Presidente a adoção das medidas cautelares urgentes.

5.3 CASO PRÁTICO

Considerando a relevância do tema, a título de exemplo, vale destacar a importante atuação do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte no suposto esquema de desvios de recursos dos precatórios do TJRN, denominado pelo Ministério Público como “Operação Judas”, que teve grande repercussão em âmbito nacional.

No ano de 2002, visando averiguar a regularidade dos atos de despesas decorrentes do pagamento de precatórios judiciais, o Plenário do Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte determinou, a pedido do Procurador-Geral do Ministério Público junto ao Tribunal, Dr. Thiago Martin Guterries, que fosse realizada uma Inspeção Extraordinária na Divisão de Precatórios do TJRN.

Após a realização da inspeção, o Tribunal de Contas do Rio Grande do Norte apurou indícios de irregularidades em atos de pagamento de precatórios judiciais pelo TJRN, resultando o possível dano ao erário no valor de aproximadamente R\$ 14 milhões de reais.

Em sessão realizada, acordaram os Conselheiros, nos termos do voto proferido pelo Conselheiro Relator Carlos Thompson Costa Fernandes, em observância ao inciso V, do art. 346, do Regimento Interno do TCE/RN, para conceder a medida cautelar de indisponibilidade dos bens das 11 pessoas supostamente responsáveis, junto aos registros de imóveis e veículos, determinando também bloqueio de conta corrente do Banco do Brasil, a fim de resguardar os seus bens para futuro ressarcimento dos prejuízos causados à Fazenda Pública, em caso de condenação definitiva.

Não satisfeita com a decisão, uma das responsáveis impetrou o Mandado de Segurança, nº 2013.019602-6, tendo o Relator deferido pedido liminar, para determinar o desbloqueio da conta da Impetrante.

Contra essa decisão, a Procuradoria Geral do Estado do Rio Grande do Norte foi ao Supremo Tribunal Federal, por meio da Suspensão de Segurança nº 4.878 - RN, sustentando a previsão contida no artigo 121, inciso V, da Lei Complementar Estadual nº 464/2012³⁴, apontando a grave lesão que a referida decisão causaria ao erário, além de destacar entendimento já firmado pelo Supremo Tribunal Federal, onde “assenta que o Tribunal de Contas possui legitimidade para a expedição de medidas cautelares visando a prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões”.³⁵

No dia 14 de março de 2014, em julgamento preliminar da Suspensão de Segurança nº 4878, o Ministro Presidente do Supremo Tribunal Federal, Joaquim Barbosa, ratificou o poder geral de cautela do Tribunal de Contas. Vejamos trecho da decisão proferida:

O valor vultoso dos desfalques e o descrédito à efetividade e à lisura do Judiciário somam-se em danos profundos ao erário e às instituições republicanas, de modo a sugerir, ao menos cautelarmente, a preservação do *status quo* capaz de garantir os reparos necessários.

Ante o exposto, **determino a suspensão da medida liminar concedida pelo TJ/RN nos autos do MS 2013.019602-6, com a consequente restauração do bloqueio determinado pelo TCE/RN na disponibilidade dos depósitos bancários de titularidade da interessada, até o trânsito em julgado da decisão definitiva que vier a ser prolatada naquela ação.**³⁶

Assim, com a decisão do Supremo Tribunal Federal, a conta da interessada deveria continuar bloqueada até o trânsito em julgado da decisão.

³⁴ Art. 121 – *Omissis*

(...)

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

³⁵ Suspensão de Segurança nº 4.878 – RN. Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros. 27-02-2014. p.6

³⁶ Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Suspensão de Segurança 4.878 Rio Grande do Norte.** Relator: Min. Presidente. Data de Publicação: DJe-053 DIVULG 17/03/2014 PUBLIC 18/03/2014. p. 5, grifos no original.

Ocorrido o julgamento no dia 26 de março de 2014, o Tribunal de Justiça, por unanimidade dos votos, concedeu a segurança, ainda que apresentado posicionamento contrário pela Suprema Corte, determinando o desbloqueio da conta da impetrante após o trânsito em julgado da referida decisão. Vejamos a ementa da decisão:

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 - MS: 2010.019602-6, Relator: Desembargador CLÁUDIO SANTOS, Data de Julgamento: 16/03/2014, Data de Publicação: 01/04/2014).

Ressalte-se que apesar de o Tribunal de Justiça ter deferido o Mandado de Segurança, a questão não foi exaurida, uma vez que, possivelmente, o Supremo Tribunal Federal terá a oportunidade de manifestar-se novamente para apreciação de recurso.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, podemos observar que, apesar de a Constituição Federal ter atribuído explicitamente poderes ao Tribunal de Contas, novos leques de atuação se descortinam para essa Corte, visando melhor garantir o poder fiscalizatório em benefício da sociedade.

Não há dúvidas de que o poder preventivo dos Tribunais de Contas vem ganhando força e as medidas cautelares vêm sendo cada vez mais utilizadas, buscando proteger o erário de possíveis danos e assegurando as decisões finais da Corte de Contas.

Com inúmeras vantagens trazidas pela medida cautelar, grande parte da doutrina e tribunais pátrios reconheceu o poder geral de cautela do Tribunal de Contas, no entanto, ainda há aqueles que divergem, restringindo a competência da Corte de Contas às disposições literais previstas na Constituição Federal, não priorizando o interesse público.

Dessa maneira, tendo em vista a competência dos Tribunais de Contas para baixar Regimentos Internos e dispor sobre as suas normas, essas Cortes brasileiras vêm autorizando textualmente a adoção das medidas cautelares, regulamentando situações e procedimentos relativos a tal medida.

Ademais, verifica-se que além de entendimentos firmados acerca das tutelas cautelares no âmbito do Tribunal de Contas, encontramos disposições em Leis Complementares Estaduais e Federais, que asseguram o seu poder geral de cautela, levando-nos a concluir que a tutela cautelar é um instrumento processual necessário para que o Tribunal de Contas exerça o controle externo.

REFERÊNCIAS

ATRICON. Atricon apoia TCE-RN contra decisão judicial que questiona sua competência cautelar. Disponível em: < <http://www.atricon.org.br/noticias/atricon-apoia-tce-rn-contradecisao-judicial-que-questiona-sua-competencia-cautelar/>> Acesso em: 14 abr. 2014.

BRASIL. Constituição (1998), **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília, DF: Senado, 1998. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. [Lei 8.443, de 16 de Julho de 1992]. Dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União e dá outras providências. Disponível em: < <http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. [Lei 8.666, de 21 de junho de 1993]. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitação e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Medida Cautelar na Suspensão de Segurança 4.878 Rio Grande do Norte**. Relator: Min. Presidente. Data de Publicação: DJe-053 DIVULG 17/03/2014 PUBLIC 18/03/2014. Disponível em:<<http://stf.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/24987765/medida-cautelar-na-suspensao-de-seguranca-ss-4878-rn-stf>> Acesso em: 09 abr. 2014.

_____. Resolução Administrativa nº 115, de 04 de Dezembro de 2002: Aprova o **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**. Disponível em: <<http://www.tcu.gov.br>> Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Supremo Tribunal Federal. **Mandado de Segurança nº 24510-DF do Tribunal Pleno**. Relatora: Min. Ellen Gracie. Julgado em: 19/11/2003. Brasília: STF, 2003. Disponível em: <<http://www.stf.jus.br>>. Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**: aprovado pela Resolução Administrativa nº 15 de junho de 1993. Disponível em: <<http://portal2.tcu.gov.br>> Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Anual de Atividades: 2012**/Tribunal de Contas da União. Brasília: TCU, Secretaria de Planejamento, Governança e Gestão, 2013.

_____. Tribunal de Contas da União. **Relatório Trimestral de Atividades: 4º trimestre de 2013**/Tribunal de Contas da União. – Brasília: TCU, Secretaria-Geral da Presidência, 2014.

_____. Tribunal de Contas da União. Resolução-TCU nº 246, de 30 de Novembro de 2011. Altera o **Regimento Interno do Tribunal de Contas da União**, aprovado pela Resolução TCU nº 155, de 4 de dezembro de 2002. Boletim do Tribunal de Contas da União – v. 45. n. 1 – Brasília: TCU, 2012.

CÉSAR SANTOS. **Precatórios do TJRN**: indisponibilidade de bens dos envolvidos. Disponível em: <<http://defato.com/blog/cesar-santos/2013/11/06/escandalo-dos-precatorios-indisponibilidade-de-bens-dos-envolvidos/>> Acesso em: 11 abr. 2014.

DECOMAIN, Pedro Roberto. **Tribunal de Contas no Brasil**. São Paulo: Dialética, 2006.

ENCONTRO NACIONAL DE CONSELHEIROS DE TRIBUNAIS DE CONTAS PRÉ XXI CONGRESSO DOS TRIBUNAIS DE CONTAS DO BRASIL. 2001. Rio de Janeiro. A Real Interpretação da Instituição Tribunal de Contas. Disponível em: <http://www.tcm.rj.gov.br/WEB/Site/Noticia_Detalhe.aspx?noticia=232&detalhada=1&downloads=>> Acesso em: 20 abr.2014.

FURTADO, José de Ribamar Caldas. Controle da legalidade e medidas cautelares dos tribunais de contas. **Revista do TCU**, Brasília, v. 38. n.110, set./dez. 2007.

JACOBY FERNANDES, Jorge Ulysses. **Tribunais de Contas do Brasil**. 3. ed. ver. atual. e ampl. Belo Horizonte: Fórum, 2012.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 7. ed. Niterói: Impetus, 2013.

PASCOAL, Valdecir. O Poder Geral de Cautela dos Tribunais de Contas. **Revista do TCU**. ano 41. n. 15. maio/ago. 2009.

RIO GRANDE DO NORTE. Lei Complementar nº 121, de 01 de Fevereiro de 1994: Institui a **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado e dá outras providências**. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br>> Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Lei Complementar nº 464, de 05 de janeiro de 2012: Dispõe sobre a **Lei Orgânica do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br>> Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Resolução nº 12/2000, de 19 de setembro de 2000: Aprova a Revisão do **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br>> Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Resolução nº 009/2012 – TCE, de 19 de abril de 2012: Dispõe sobre a aprovação do **Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte**. Disponível em: <<http://www.tce.rn.gov.br>> Acesso em: 02 abr. 2014.

_____. Suspensão de Segurança nº 4.878 – RN. Procurador-Geral da República Rodrigo Janot Monteiro de Barros. 27-02-2014.

TRIBUNA DO NORTE. STF Suspende decisão do TJ que beneficiava envolvida no escândalo dos precatórios. Disponível em: < <http://tribunadonorte.com.br/noticia/stf-suspende-decisao-do-tj-que-beneficiava-envolvida-no-escandalo-dosprecatórios/276838>> Acesso em: 11 abr. 2014.

ZYMLER, Benjamin. **Direito administrativo e controle**. 2. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2010.