

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.718 PERNAMBUCO

REGISTRADO	: MINISTRO PRESIDENTE
REQTE.(S)	: TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
ADV.(A/S)	: PROCURADOR-CHEFE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO
REQDO.(A/S)	: TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DE PERNAMBUCO
ADV.(A/S)	: SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS
INTDO.(A/S)	: E 3 - COMUNICACAO INTEGRADA LTDA
ADV.(A/S)	: GUSTAVO HENRIQUE CARVALHO SCHIEFLER E OUTRO(A/S)

DECISÃO:

Ementa: DIREITO CONSTITUCIONAL E
ADMINISTRATIVO. SUSPENSÃO DE
SEGURANÇA. PODER GERAL DE CAUTELA DO
TRIBUNAL DE CONTAS. IMPROCEDÊNCIA DO
PEDIDO.

I. CASO EM EXAME

1. Pedido de suspensão de segurança que tem por objeto decisão judicial que sustou medida cautelar deferida por Tribunal de Contas estadual. O provimento havia proibido o pagamento por campanhas não emergenciais no âmbito de contrato de publicidade institucional celebrado pelo respectivo Estado.

II. QUESTÃO EM DISCUSSÃO

2. Discute-se a presença dos requisitos que autorizam a concessão de medida de contracautele (grave lesão à ordem e à economia públicas).

III. RAZÕES DE DECIDIR

3. Em juízo mínimo de probabilidade sobre a tese jurídica em discussão, próprio das medidas de contracautela, observo que o Supremo Tribunal Federal reconhece que o Tribunal de Contas dispõe do poder geral de cautela necessário para garantir a eficácia de suas decisões, no exercício das competências que lhe são atribuídas pela Constituição.

4. A competência do Tribunal de Contas consiste em assinar prazo para que a autoridade administrativa promova os atos necessários ao exato cumprimento da lei e, em caso de desatendimento, representar ao Poder Legislativo para que promova a anulação do contrato (art. 71, IX e X, e § 1º, da Constituição).

5. Não é o caso de se adentrar na discussão se, na prática, o que houve foi uma sustação do contrato, o que não seria possível. Isso porque não se vislumbra, na hipótese, grave lesão à economia pública que exija provimento de urgência nesta via excepcional. A matéria está sendo discutida na sede própria perante o Tribunal de Justiça, a quem caberá discutir o mérito da questão.

IV. DISPOSITIVO

6. Pedido que se julga improcedente.

SS 5718 / PE

Atos normativos citados: Constituição Federal, art. 71, IX e XI, e § 1º; Lei nº 12.016/2009, art. 15.

Jurisprudência relevante citada: SS 5.658 AgR (2024), Rel. Min. Luís Roberto Barroso; MS 33.092 (2015), Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.03.2015; MS 23.550 (2001), Red. p/ Acórdão Min. Sepúlveda Pertence.

1. Trata-se de pedido de suspensão de segurança formulado pelo Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco (TCE/PE) para impugnar decisão que sustou medida cautelar deferida pelo órgão de controle externo em tomada de contas especial. O provimento havia proibido o pagamento por campanhas não emergenciais no âmbito de contrato de publicidade celebrado entre o Estado de Pernambuco e quatro agências de publicidade institucional.

2. Na origem, Conselheiro do TCE/PE concedeu medida cautelar, *ad referendum* do colegiado, para suspender os pagamentos do Contrato nº 03/2025, firmado para a execução de campanhas de comunicação de interesse do Estado de Pernambuco. Posteriormente, a Primeira Câmara do TCE/PE homologou parcialmente a medida cautelar, modulando seus efeitos para: (i) permitir o pagamento dos serviços efetivamente prestados até a data da decisão monocrática; e (ii) autorizar a realização de campanhas de publicidade institucional de caráter emergencial, até o julgamento de mérito da Auditoria Especial instaurada para apurar os fatos (Acórdão TC nº 1276/2025).

3. E3 Comunicação Integrada Ltda., uma das agências

SS 5718 / PE

contratadas, impetrou mandado de segurança no Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco (autos nº 0019670-68.2025.8.17.9000). O Desembargador Relator deferiu a liminar, para suspender os efeitos da decisão do TCE/PE, nos seguintes termos:

“(...) Ao abrigo destas considerações e, não restando, até o momento, comprovado, de forma minimamente satisfatória, (1) que houve direcionamento do resultado do certame ou imputação de má fé; (2) que as agências de publicidade contratadas são incapazes de executar adequadamente os serviços ou (3) que ocorreu qualquer prejuízo ao erário, impõe-se o deferimento da liminar requestada em ordem a suspender os efeitos do Acórdão TC nº 1276/2025 da Primeira Câmara do TCE PE no que diz respeito à medida cautelar homologada, até o julgamento de mérito deste writ, permitindo-se a imediata retomada da execução do Contrato nº 03/2025.”

4. Essa decisão - pendente de agravo interno na origem - constitui o objeto do presente pedido de suspensão de segurança. O TCE/PE defende a sua legitimidade para requerer a medida de contracautela. Alega que a manutenção da decisão impugnada causa grave lesão à ordem e à economia públicas. Sustenta que, conforme já pacificamente reconhecido pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, o “poder geral de cautela dos Tribunais de Contas constitui uma decorrência lógica das competências que lhes são atribuídas pela Constituição da República”. Entende que, no caso, não houve usurpação das competências do Poder Legislativo para sustar contratos, pois, em sua decisão, não anulou ou suspendeu os efeitos do ajuste, mas apenas determinou a suspensão parcial e temporária de pagamentos, medida proporcional e necessária para evitar dano ao erário.

5. Argumenta que os valores envolvidos são altíssimos:

SS 5718 / PE

R\$ 120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais) anualmente e R\$ 1.200.000.000,00 (um bilhão e duzentos milhões de reais) ao longo de dez anos de execução contratual. Afirma que, em caso de determinação de futuro ressarcimento ao erário, há risco de não serem recuperados os valores despendidos. Aponta potencial efeito multiplicador, pois a decisão pode levar à proliferação de mandados de segurança para suspender os efeitos das medidas cautelares aplicadas pela Corte de Contas.

6. Pede, ao final, a suspensão dos efeitos da decisão liminar proferida no Mandado de Segurança nº 0019670-68.2025.8.17.9000, para restabelecer a eficácia da medida cautelar determinada pela Corte de Contas, até o trânsito em julgado da decisão de mérito na ação de origem. Requer, ainda, que os efeitos da suspensão sejam “estendidos a decisões judiciais supervenientes, para coibir o ‘efeito multiplicador’”.

7. A Associação dos Membros dos Tribunais de Contas do Brasil (ATRICON) e o Estado de Pernambuco requereram o seu ingresso no feito na qualidade de *amici curiae*.

8. A impetrante do mandado de segurança de origem apresentou contestação. Alega, em síntese: (i) a ausência de grave lesão à economia pública, pois o contrato é executado “sob demanda” e a licitação, considerando o contrato anterior, resultou em economia para o Estado ; (ii) a ocorrência de dano reverso desproporcional com a paralisação dos serviços; (iii) a inadequação da via eleita por envolver controvérsia de natureza infraconstitucional; e (iv) o não exaurimento das instâncias ordinárias.

9. A Procuradoria-Geral da República se manifestou pelo deferimento do pedido, em parecer com a seguinte ementa:

SS 5718 / PE

Suspensão de Segurança. Contratação de agências de publicidade para realização de campanhas institucionais do Estado de Pernambuco. Concessão de medida cautelar pelo Tribunal de Contas Estadual suspendendo parcialmente os efeitos de contrato, diante de indícios de irregularidades na licitação. Suspensão da decisão pelo Tribunal de Justiça, por não vislumbrar a presença de requisitos autorizadores para a concessão da cautelar e por entender que a Corte de Contas extrapolou sua competência constitucional ao determinar a suspensão parcial do contrato. Decisão contrária à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal que reconhece o poder geral de cautela dos Tribunais de Contas. Parecer por que o pedido seja deferido.

10. É o relatório. Decido.

11. De início, afasto a alegação de que o pedido de suspensão não deveria ser conhecido, pela ausência de esgotamento das instâncias ordinárias, em razão da pendência de agravo interno na origem. O Supremo Tribunal Federal já afirmou que o exaurimento da instância recursal não é pressuposto para a formulação de pedido de contracautela nesta Corte, desde que presentes os requisitos legais exigidos pela legislação de regência. Nesse sentido: SL 1.656 MC-Ref, Rel.^a Min.^a Rosa Weber, j. em 02.10.2023; SS 2.660-AgR e STA 101-AgR, Rel.^a Min.^a Ellen Gracie, j. em 17.03.2008; e Pet 2.455, Red. p/ Acórdão Min. Gilmar Mendes, j. em 13.03.2003.

12. A suspensão de segurança constitui meio autônomo de impugnação de decisões judiciais disciplinado pelo art. 15 da Lei nº 12.016/2009, nos seguintes termos:

“Art. 15. Quando, a requerimento de pessoa jurídica de direito público interessada ou do Ministério Público e para

SS 5718 / PE

evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas, o presidente do tribunal ao qual couber o conhecimento do respectivo recurso suspender, em decisão fundamentada, a execução da liminar e da sentença, dessa decisão caberá agravo, sem efeito suspensivo, no prazo de 5 (cinco) dias, que será levado a julgamento na sessão seguinte à sua interposição”.

13. Verifico a presença dos requisitos processuais necessários ao conhecimento da ação. O Supremo Tribunal Federal é competente para apreciar o pedido, já que lhe caberá conhecer de eventual recurso extraordinário que impugne a decisão proferida pelo Tribunal de Justiça do Estado de Pernambuco que ora se busca suspender. A discussão envolve matéria de índole constitucional, relativa à interpretação do art. 71, IX e X, e § 1º, da Constituição Federal.

14. Além disso, esta Corte tem reconhecido legitimidade ativa para pedidos de suspensão a órgãos públicos despersonalizados, como Tribunais de Contas, Câmara Municipal e Mesa de Assembleia Legislativa, quando na defesa de seus interesses institucionais e de prerrogativas próprias. Nesse sentido: STP 948 e SL 1.605, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, j. em 26.06.2023; SS 5.644, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, j. em 26.09.2023; SL 1.283 MC, Rel. Min. Dias Toffoli, j. em 02.03.2020.

15. A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal é firme no sentido de que a concessão de medida de contracautela ostenta caráter de absoluta excepcionalidade. Assim, a suspensão da decisão somente se justifica nos casos em que efetivamente demonstrado pela parte interessada risco de “grave lesão à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas”. Veja-se, a título de exemplo: STP 914 AgR, Rel.ª Min.ª Rosa Weber, j. em 03.05.2023; SL 1.547 AgR, Rel. Min. Luiz Fux, j. em 29.08.2022; SL 836 AgR, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. em

SS 5718 / PE

22.10.2015.

16. Ao analisar o caso, não identifico risco de grave lesão à ordem pública que justifique o deferimento da medida de contracautela. Em juízo mínimo de probabilidade sobre a tese jurídica em discussão, próprio das medidas de contracautela, observo que o Supremo Tribunal Federal reconhece que o Tribunal de Contas dispõe do poder geral de cautela necessário para garantir a eficácia de suas decisões, no exercício das competências que lhe são atribuídas pela Constituição. Nesse sentido: SS 5.658 AgR, sob minha relatoria, j. em 01.03.2024; MS 33.092, Rel. Min. Gilmar Mendes, j. em 24.03.2015; MS 23.550, Red. p/ Acórdão Min. Sepúlveda Pertence, j. em 04.04.2001.

17. Segundo os arts. 71, IX e X, e § 1º, e 75 da Constituição, o Tribunal de Contas estadual é competente para assinar prazo para que a autoridade administrativa promova os atos necessários ao exato cumprimento da lei e, em caso de desatendimento, representar ao Poder Legislativo para que promova a anulação do contrato. No presente caso, há controvérsia quanto à aplicação dessas regras. O TCE/PE entende que a medida cautelar atinge apenas os pagamentos relacionados ao contrato. A empresa impetrante do mandado de segurança e o Estado defendem que esse ato implicou a sustação parcial do contrato, o que representaria usurpação da competência privativa da Assembleia Legislativa.

18. Entendo, no entanto, que não é o caso de se adentrar na discussão se, na prática, o que houve foi uma sustação do contrato, o que não seria possível. Isso porque não se vislumbra, na hipótese, grave lesão à economia pública que exija provimento de urgência nesta via excepcional. Valho-me das seguintes premissas, adotadas pela decisão impugnada, que permanecem hígidas: (i) “[n]ão há evidência [concreta] de dolo, fraude, direcionamento ou prejuízo ao erário, apenas divergência interpretativa quanto à forma de apresentação das justificativas técnicas”;

SS 5718 / PE

e (ii) “trata-se de um contrato cuja execução ocorre por demanda, não havendo obrigação de desembolso fixo ou antecipado [...], servindo o valor global do contrato apenas como um limite máximo para sua execução”. Como se vê, a matéria está sendo discutida na sede própria perante o Tribunal de Justiça, a quem caberá discutir o mérito da questão.

19. Ante o exposto, **julgo improcedente o pedido.**

Publique-se.

Brasília, 26 de agosto de 2025.

Ministro **LUÍS ROBERTO BARROSO**
Presidente