

SEÇÃO DE DIREITO PÚBLICO

MANDADO DE SEGURANÇA Nº 0019670-68.2025.8.17.9000

IMPETRANTE: E3 COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA

Adv.: Dr. Gustavo Henrique Carvalho Schiefler

IMPETRADO: 1ª CÂMARA DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE PERNAMBUCO (TCE-PE)

Proc.: Dr. Aquiles Viana Bezerra

RELATOR: Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos

DECISÃO

Trata-se de Mandado de Segurança, com pedido de medida liminar, impetrado por E3 COMUNICAÇÃO INTEGRADA LTDA. em face de ato da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco – TCE-PE, buscando a suspensão dos efeitos de medida cautelar que determinou a interrupção do Contrato nº 03/2025, referente a serviços de publicidade, por supostos vícios formais no processo licitatório (Concorrência nº 1360.2024.0001). A impetrante aponta a ilegalidade da decisão do TCE-PE, bem como o dano reverso desproporcional decorrente da interrupção dos serviços, em violação a princípios e normas de regência.

A impetrante sustenta, primeiramente, a ilegalidade da medida cautelar decretada pelo TCE-PE, aduzindo a ausência de receio de grave lesão ao erário e a ocorrência de dano reverso, em desconformidade com os arts. 2º, *caput*, e 4º, parágrafo único, da Resolução TC nº 155/2021, e com o art. 147 da Lei nº 14.133/2021. Argumenta que a decisão do TCE-PE se fundamentou em meros "vícios formais" ocorridos durante o processo licitatório, sem demonstrar um risco concreto e iminente de prejuízo aos cofres públicos. Ao contrário, a interrupção de um contrato de serviços essenciais como a publicidade geraria um grave dano reverso à administração pública, que ficaria desprovida da capacidade de comunicar suas ações e políticas, afetando a transparência e a efetividade de seus programas. Tal medida cautelar, portanto, mostra-se desproporcional e sem a devida justificação do *periculum in mora inverso*.

Ademais, destaca uma contradição flagrante entre a medida cautelar decretada pelo TCE-PE e o precedente do TCU que, segundo o próprio Tribunal de Contas Estadual, serviria de fundamento para a sua decisão. A impetrante alega que a interpretação dada pelo TCE-PE ao precedente do TCU é equivocada, desvirtuando a orientação da Corte de Contas da União, que em casos análogos, tem se pautado pela ponderação entre a gravidade das supostas irregularidades e os prejuízos decorrentes da paralisação de contratos já em execução. Essa dissonância interpretativa revela uma aplicação indevida do precedente, evidenciando a fragilidade da fundamentação da medida cautelar.

Em outro ponto, a impetrante assevera a violação ao limite constitucional de atuação do Tribunal de Contas e a ilegalidade da suspensão material do contrato. Argumenta que a atuação do TCE-PE, ao determinar a interrupção de um contrato já em fase de execução, excede suas atribuições fiscalizatórias e adentra indevidamente na esfera da gestão administrativa. A suspensão material de um contrato já em andamento, sem a comprovação de irregularidades insanáveis ou de prejuízo iminente e substancial ao erário, configura uma ingerência indevida na autonomia do Poder Executivo e uma afronta aos princípios da separação dos poderes e da segurança jurídica.

A impetrante destaca também precedentes do Tribunal de Contas da União (TCU) em casos análogos que corroboram a ilegalidade da medida cautelar proferida pelo TCE-PE. Estes precedentes demonstram uma linha de entendimento que privilegia a continuidade dos serviços essenciais e a ponderação dos danos, evitando a paralisação de contratos sem a existência de vícios graves e irreversíveis. A análise comparativa com a jurisprudência do TCU reforçaria a tese de que a decisão do TCE-PE divergiu da boa prática administrativa e jurídica em matéria de controle externo.

Adiante, a impetrante reforça ainda a tese de que os "vícios formais" apontados pelo TCE-PE não teriam o condão de justificar uma medida tão drástica como a suspensão de um contrato de publicidade que já estava em pleno cumprimento. A impetrante argumenta que tais supostas falhas, se existirem, seriam passíveis de correção ou de sanções menos gravosas, sem a necessidade de interrupção dos serviços e o conseqüente prejuízo ao erário e à continuidade das atividades da administração pública. A análise da proporcionalidade da medida cautelar se mostra, portanto, essencial para o deslinde do presente *mandamus*.

Em adição, a impetrante destaca o potencial dano reverso gerado pela interrupção do Contrato nº 03/2025. A paralisação dos serviços de publicidade não apenas causaria prejuízos financeiros à empresa impetrante, mas também impediria a adequada divulgação de informações de interesse público e a transparência das ações governamentais, o que contraria o interesse público e a finalidade última da administração. A urgência da questão se mostra evidente, uma vez que a continuidade dos serviços é fundamental para a atuação do Estado.

Diante do exposto e dos argumentos apresentados, a impetrante requer a concessão da medida liminar, *inaudita altera pars*, para determinar a imediata suspensão dos efeitos da medida cautelar proferida pelo TCE-PE, restabelecendo a plena execução do Contrato nº 03/2025. Ao final, no mérito, pede a concessão definitiva da segurança, confirmando a ilegalidade da medida cautelar e a consequente anulação do ato que a decretou.

Esta relatoria, considerando a complexidade e a relevância do pedido de urgência requerido na inicial, postergou a análise liminar para permitir um contraditório mínimo no presente caso, determinando a intimação do impetrado para manifestação exclusivamente sobre a medida liminar requerida (ID 50287422).

Manifestação da autoridade coatora (ID 50523543).

Eis o relatório. **DECIDO.**

A ora impetrante busca demonstrar, em sede de liminar, que a medida cautelar proferida pelo TCE-PE se mostra em descompasso com a legislação pertinente e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), e que sua manutenção acarretaria dano reverso desproporcional, buscando restabelecer, em respeito à defesa da legalidade, da proporcionalidade e da segurança jurídica, a regularidade da execução do contrato de serviços de publicidade firmado com o Estado de Pernambuco.

1) CONTEXTO FÁTICO

Extrai-se dos autos que a Secretaria de Comunicação do Estado de Pernambuco (SECOM-PE) publicou, em 06.07.2024, a concorrência nº 1360.2024.0001, com o objetivo de promover “a contratação de 4 (quatro) Agências de Propaganda para prestação de serviços de publicidade institucional” (item 1.1), mediante processo licitatório na modalidade concorrência, do tipo técnica e preço, submetido às regras da Lei nº 12.232/2010 e, subsidiariamente, da Lei nº 14.133/2021(ID 50245894)

Após o julgamento das propostas, foram selecionadas e habilitadas as agências Nova S/A, BCA Propaganda LTDA, BTS Comunicação LTDA e E3 Comunicação Integrada LTDA, ora impetrante. No dia 01.04.2025, foi publicado o ato de adjudicação e homologação (ID 50245893), e no dia 24 do mesmo mês, foi assinado o contrato nº 03/25 (ID 50245895) e iniciada a sua execução.

Entretanto, o TCE-PE, em 19 de junho de 2025, por decisão monocrática do Conselheiro Eduardo Lyra Porto, determinou a suspensão dos pagamentos relacionados ao Contrato nº 03/2025, em sede de medida cautelar, no âmbito do Processo nº 25101035-1 (ID 50245896), instaurado a partir de denúncia formulada pelo Sr. Pedro Queiroz Neves (ID 50245897).

No dia 1º de julho, a medida cautelar prolatada foi submetida à avaliação da Primeira Câmara do TCE-PE, que decidiu por homologá-la parcialmente, por meio do Acórdão TC nº 1276/2025, para (i) permitir o pagamento dos serviços prestados até o dia 19/06/2025, data em que a cautelar havia sido decretada; e para (ii) autorizar a realização de campanhas de publicidade institucional referentes a ações emergenciais até o julgamento de mérito do Processo de Auditoria Especial TCE-PE nº 25101126-4 (ID 50245898), consubstanciando-se este, o ato coator.

2) OBJETO DE ANÁLISE JURISDICIONAL. EXAME DA LEGALIDADE DA MEDIDA CAUTELAR.

A análise judicial a ser realizada, neste juízo provisório, será restrita ao exame da (i) legalidade da medida cautelar decretada no Processo nº 25101035-1, homologada parcialmente pelo ato coator, ou seja, o Acórdão TC nº 1276/2025 da Primeira Câmara do TCE-PE.

Sublinhe-se, por oportuno, que o exame jurisdicional a ser desempenhado não ingressará no mérito das discussões tratadas no Processo nº 25101035-1 – apesar de, em algum modo, tangenciar a questão relativa à ausência de análise técnica individualizada das propostas pelos membros da subcomissão, em eventual desconformidade com o disposto no edital e no art. 11, §4º, incisos III a V, da Lei nº 12.232/2010 – circunscrevendo-se a análise da legalidade ou não da medida cautelar exarada.

Cabe acrescentar que a discussão acerca da legalidade e regularidade do certame será devidamente examinado no bojo da Auditoria Especial instaurada especificamente para esse fim (Processo TCE-PE nº 25101126-4), permitindo o aprofundamento técnico necessário, com a oitiva dos responsáveis, acesso completo aos autos administrativos e elaboração de parecer conclusivo que assegure um juízo mais preciso sobre a legalidade

do procedimento licitatório, em especial, da fase de julgamento técnico das propostas por parte da subcomissão, ressaltando, novamente, esta análise judicial ficará restrita à presença dos pressupostos necessários à concessão da medida cautelar decretada.

A propósito, o Conselheiro Carlos Neves, na Sessão Ordinária Presencial da Primeira Câmara do TCE-PE, realizada em 01.07.2025, ao se manifestar acerca do processo em tela, advertiu que:

“[...] Então, eu acho que isso é uma situação importante. E qual é a dúvida que persiste disso? Foi um mero erro formal ou isso pode levar a um direcionamento? Aqui nós não temos ambiente em cautelar para dizer o que aconteceu, mas as duas hipóteses são possíveis. E se são possíveis nós aqui na função constitucional de preservar o resultado útil do nosso processo principal, que é a auditoria especial, devemos sim atuar para suspender uma licitação que pode, mais uma vez, em tese, ter direcionamento, ter atuação para escolher especificamente uma empresa em detrimento de outras”.

Oportuno deixar registrado que “não configura ilegalidade ou abuso de poder o ato do Tribunal de Contas que aplique medidas cautelares, porque relacionada com a competência constitucional implícita para cumprimento de suas atribuições” (STF - Quarto Agravo Regimental no Recurso Extraordinário com Agravo nº 1.523.820/CE. Redator para o acórdão: Min. Alexandre de Moraes, julgado em 16 de junho de 2025, Primeira Turma), entretanto, a concessão da medida cautelar desafia a presença dos requisitos autorizadores, exame a ser realizado nessa ocasião, à luz das disposições insertas na Resolução TC no 155/2021 do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE).

3) RESOLUÇÃO TC Nº 155/2021. DISCIPLINA A MEDIDA CAUTELAR NO AMBITO DO TCE-PE. ART. 4º. RISCO DE DANO REVERSO DESPROPORCIONAL.

A Resolução TC nº 155/2021, que disciplina o instituto da medida cautelar no âmbito do TCE-PE, dispõe, no parágrafo único do art. 4º, que a medida cautelar não será concedida quando houver risco de dano reverso desproporcional. Confira-se:

“Art. 4º Por meio da medida cautelar, o relator poderá adotar todas as medidas admitidas pelo Código de Processo Civil para a situação, bem como providências idôneas para assegurar o resultado útil do processo e a

efetividade da tutela, dentre outras: [...] Parágrafo único. A medida cautelar não será concedida quando houver perigo de irreversibilidade dos efeitos da decisão e risco de dano reverso desproporcional”.

Enalteço que o Acórdão TC nº 1276/2025 da Primeira Câmara do TCE-PE se debruçou a respeito da caracterização do perigo de dano reverso, que, no caso, revela-se presente. Nas palavras do próprio relator, Conselheiro Eduardo Porto, na Sessão Ordinária Presencial da Primeira Câmara do TCE-PE, realizada em 01.07.2025:

“[...] Contudo, chama atenção, neste momento de reavaliação, um aspecto que se revela de especial relevância: o risco de dano reverso.

É consabido que a publicidade institucional contratada pelo Poder Público não se trata de atividade acessória, tampouco meramente protocolar. Ao contrário, representa instrumento estratégico de execução, orientado à promoção de direitos fundamentais e à de políticas públicas concretização do princípio da publicidade, insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

Por meio da comunicação institucional, o Estado informa a população sobre serviços públicos, campanhas educativas, ações de emergência e políticas de cidadania. No presente caso, a Procuradoria Geral chama atenção para os impactos da suspensão integral do Contrato nº 03/2025, que paralisou campanhas já em curso, como as voltadas à saúde pública, combate à violência contra a mulher, prevenção de desastres naturais, inclusão social e cidadania (como a campanha “Juntos pela Cidadania”), além da divulgação de programas sociais.

Tais iniciativas dependem, por sua natureza, de continuidade técnica e profissional, garantida por meio das agências contratadas. A paralisação abrupta compromete a eficácia das ações, desestrutura o planejamento estratégico da comunicação e impede o Estado de cumprir com seu dever de transparência e prestação de contas à sociedade.

Ademais, verifica-se que parte dos serviços já se encontra executada, sem a devida contraprestação pecuniária, caracterizando desequilíbrio contratual e risco de violação à boa-fé objetiva, princípio norteador das relações jurídico-administrativas.

Diante desse cenário, impõe-se uma ponderação cuidadosa entre o interesse público tutelado pela cautelar e os efeitos negativos decorrentes de sua manutenção integral. Ainda que se reconheça a relevância da discussão sobre a regularidade da metodologia adotada na fase de julgamento técnico, o impacto gerado pela suspensão total da execução

contratual - tanto à prestação de serviços públicos essenciais quanto à estabilidade contratual - revela-se desproporcional frente à gravidade da possível irregularidade, ainda sob apuração.

Assim, à luz dos elementos constantes dos autos, e em atenção ao princípio da proporcionalidade, conclui-se que a manutenção integral da medida cautelar poderá gerar mais danos à Administração do que a irregularidade que se busca prevenir, recomendando-se, portanto, a revisão da cautelar nos termos mais adequados à preservação do interesse público primário”.

De uma leitura detalhada deste excerto da própria deliberação colegiada do TCE-PE, alvo de questionamento nesta demanda judicial, é possível inferir duas linhas argumentativas:

1) A ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL GOVERNAMENTAL. CONSEQUÊNCIAS DANOSAS DA ABRUPTA PARALISAÇÃO DO SERVIÇO PÚBLICO.

Segundo a decisão colegiada, a publicidade institucional, longe de ser uma atividade meramente acessória ou protocolar, configura-se como um instrumento estratégico essencial para a consecução de direitos fundamentais e a efetivação de políticas públicas, em consonância com o princípio da publicidade insculpido no art. 37 da Constituição Federal.

Por meio dela, o Estado cumpre seu dever de informar a população sobre serviços públicos essenciais, campanhas educativas vitais, ações de emergência e programas de cidadania, garantindo a transparência e a prestação de contas à sociedade.

E conclui o acórdão, afirmando textualmente que “a paralisação abrupta compromete a eficácia das ações, desestrutura o planejamento estratégico da comunicação e impede o Estado de cumprir com seu dever de transparência e prestação de contas à sociedade”.

2) PONDERAÇÃO ENTRE O INTERESSE PÚBLICO TUTELADO PELA CAUTELAR E OS EFEITOS NEGATIVOS DECORRENTES DE SUA MANUTENÇÃO PELA SUSPENSÃO CONTRATUAL. PRINCÍPIO DA PROPORCIONALIDADE.

A deliberação colegiada externou que, após realizar uma ponderação entre o interesse público tutelado pela cautelar e os efeitos negativos decorrentes de sua manutenção, bem como em atenção ao princípio da proporcionalidade, “ainda que se reconheça a relevância da discussão sobre a regularidade da metodologia adotada na fase de julgamento técnico, o impacto gerado pela suspensão total da execução contratual - tanto à prestação de serviços públicos essenciais quanto à estabilidade contratual -

revela-se desproporcional frente à gravidade da possível irregularidade, ainda sob apuração” e concluiu aduzindo “que manutenção integral da medida cautelar poderá gerar mais danos à Administração do que a irregularidade que se busca prevenir”.

Vê-se, portanto, que a própria 1ª Câmara do TCE-PE retratou e reconheceu, no bojo do acórdão, (1) a essencialidade do serviço de comunicação institucional governamental; (2) que a sua paralisação abrupta compromete a eficácia das ações, desestrutura o planejamento estratégico da comunicação e impede o Estado de cumprir com seu dever de transparência e prestação de contas à sociedade; (3) que o impacto gerado pela suspensão da execução contratual - tanto à prestação de serviços públicos essenciais quanto à estabilidade contratual - revela-se desproporcional frente à gravidade da possível irregularidade, ainda sob apuração.

A despeito de ter exercido o juízo de ponderação dos efeitos colaterais da medida acautelatória, a solução dada – para apenas autorizar a continuidade das campanhas de publicidade institucional voltadas às ações essenciais até que haja o devido julgamento de mérito da Auditoria Especial – está em evidente descompasso (a) com a essencialidade do serviço de comunicação institucional;(b) contraditório com os próprios fundamentos em que se baseou, notadamente a conclusão dada pelo TCU no Acórdão 842/2023-Plenário,(c) em desalinho com a patente configuração do risco de dano reverso desproporcional imposto pela medida e, por fim (d) em desconformidade com o princípio da continuidade do serviço público, elementos que demandam uma análise pormenorizada a seguir.

3.1) A ESSENCIALIDADE DOS SERVIÇOS DE COMUNICAÇÃO INSTITUCIONAL GOVERNAMENTAL

Conforme bem destacou o MPCO-PE (Ministério Público de Contas do TCE-PE), ao analisar o recurso de embargos de declaração protocolado pelo Estado de Pernambuco contra o acórdão TC 1276/2025, que, “segundo o TCU, toda a atividade de comunicação institucional governamental tem natureza essencial, conforme o Acórdão 842/2023 Plenário” (ID 50245903).

Cumprе rememorar que os fundamentos do referido Acórdão 842/2023 do Plenário TCU, embasaram a decisão exarada pela 1ª Câmara do TCE-PE, divergindo tão-somente quanto a conclusão adotada.

Volvendo-me à essencialidade da comunicação institucional governamental, “trata-se de função pública essencial, por meio da qual o Estado comunica à sociedade atos de governo, campanhas educativas, informações

emergenciais, serviços públicos disponíveis, ações de prevenção e mobilização social, entre tantas outras políticas que, para atingirem sua finalidade, dependem diretamente de ampla e eficaz veiculação” e “dentre as ações afetadas estão, por exemplo, campanhas de prevenção à violência; combate ao feminicídio; acesso à saúde; orientação sobre programas sociais; orientação quanto ao período de chuvas em áreas críticas; campanha de incentivo à cidadania (Juntos pela Cidadania) — todas dependentes da comunicação estruturada, planejada e técnica prestada pelas agências de publicidade contratadas” (ID 50245900).

Percebe-se, neste juízo perfunctório, que a suspensão – ainda que excluídas as campanhas de publicidade institucional referentes às ações emergenciais - interrompe, de forma abrupta e desproporcional, a execução de campanhas essenciais pelo Estado de Pernambuco, comprometendo sua capacidade de cumprir o dever constitucional de informar e de prestar contas à população.

3.2) CONTRADIÇÃO ENTRE A MEDIDA CAUTELAR DECRETADA PELO TCE-PE E O PRECEDENTE DO TCU (ACÓRDÃO 842/2023 – PLENÁRIO) EM QUE ELA PRÓPRIA SE FUNDAMENTA

O Acórdão nº 842/2023 do TCU foi utilizado para fundamentar a decretação da medida cautelar em questão. Inclusive, fora transcrito longo excerto do voto e, devido a importância da deliberação, acentuou-se que o sítio eletrônico do TCU deu publicidade a este acórdão (ID 50245896).

O objeto da discussão neste acórdão do TCU igualmente reside na existência – ou não – da exigência de que a Subcomissão Técnica não apenas atribua notas individualizadas para cada critério de avaliação, como também apresente uma justificativa individualizada, por cada membro, em vez de uma justificativa conjunta. E também o TCU avaliou a pertinência de suspender os contratos celebrados, tendo concluído, no entanto, por afastar tal possibilidade, justamente por considerá-la contrária ao interesse público e a ocorrência do perigo do dano reverso.

Percebe-se que o relator, em um primeiro momento, determinou a suspensão cautelar do processo licitatório, porém, após informado que o processo licitatório já havia sido homologado, e que os contratos dele decorrentes já haviam sido assinados antes mesmo da decretação da cautelar, ele tornou insubsistente a sua cautelar e deixou de decretar nova medida em razão do perigo de dano reverso que existiria na suspensão dos contratos.

Nesse contexto, a 1ª Câmara do TCE-PE, conquanto tenha se utilizado do Acórdão nº 842/2023 do TCU como referência para sustentar sua posição, desconsiderou as providências adotadas pelo TCU quando do enfrentamento da mesma questão.

Tal contradição fora detectada pelo MPCO-PE, que, em seu parecer ofertado após oposição dos Embargos Declaratórios pelo Estado de Pernambuco, asseverou que:

“[...] Com a devida vênia, houve omissão, ao menos parcial, na deliberação colegiada, ao não se manifestar sobre todos os aspectos suscitados pela defesa sobre o Acórdão 842/2023 Plenário, do TCU, que serviu de fundamento para a cautelar.

De pronto, é necessário destacar que o Acórdão 842/2023 Plenário, do TCU, apesar de ter constatado idêntica irregularidade, concluiu por manter a execução contratual, ao contrário do que fez a deliberação embargada: (...)

Ora, se a deliberação do TCU usada para fundamento para a concessão cautelar, no mérito, permitiu a continuidade da contratação no âmbito federal, há, com a devida vênia, aparente contradição em usar esta mesma deliberação para suspender a execução do Contrato Administrativo 03/2025-SECOM, do Estado de Pernambuco.

De fato, o TCU ponderou exatamente o já mencionado art. 147 da Lei Federal 14.133/2021, para permitir a continuidade da execução do contrato.

Diante do exposto, neste tópico, opina o MPCO para que seja sanada a omissão em relação ao fundamento do Acórdão 842/2023 Plenário, do TCU, que permitiu a continuidade da execução do contrato, para integrar o fundamento da deliberação, que vedou a continuidade da execução do contrato usando do mesmo Acórdão do TCU como fundamento”.

Visualiza-se contradição relevante na medida em que a jurisprudência do TCU e do próprio TCE-PE recomenda prudência na adoção de medidas cautelares quando não há vício insanável ou risco iminente à moralidade administrativa. Contratos em execução regular devem ser preservados, evitando rupturas abruptas que desestabilizam a atuação administrativa, provocando indesejável risco de dano reverso.

Impõe-se registrar, a respeito, que a própria 1ª Câmara do TCE-PE, em sessão realizada em 15.07.2025, ao apreciar decisão monocrática exarada nos autos de Medida Cautelar (Processo TCE-PE Nº 25101072-7), abriu um

tópico específico para examinar o risco de dano reverso no caso então em julgamento, fundamentação esta que transcrevo em parte, por se adequar, com precisão, a situação ora retratada:

“[...] A jurisprudência tem reconhecido a necessidade de ponderação entre os riscos alegados e os efeitos colaterais de medidas acautelatórias, especialmente quando estas possam causar prejuízo à prestação de serviços públicos. Nessa perspectiva, a cautela não deve ser utilizada como instrumento para interromper atividades sem que estejam evidenciados, de forma inequívoca, vícios insanáveis e danos concretos ao erário.

Portanto, diante da importância do serviço contratado para a comunidade e da ausência de demonstração robusta do risco alegado pelo impetrante, a concessão da medida cautelar não apenas se mostra desproporcional, como também representa um risco superior e mais imediato ao interesse público, caracterizando claro *periculum in mora inverso*.”

3.3) DANO REVERSO DESPROPORCIONAL

A manutenção da medida cautelar deferida pela 1ª Câmara do TCE-PE revela gravíssimo risco de dano reverso, de natureza administrativa, contratual e social.

Sob o aspecto administrativo, é patente o risco imposto à Administração Pública, uma vez que “a publicidade institucional contratada não é atividade acessória, protocolar ou ornamental — ao contrário, representa instrumento estratégico e essencial à atuação estatal, com forte impacto no exercício de políticas públicas e na promoção de direitos fundamentais. Com efeito, configura instrumento estratégico de interesse público, voltado à concretização do princípio da publicidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal. A suspensão dos serviços compromete diretamente esse mandamento constitucional” (ID 50245900).

Além do que, a suspensão do contrato, sem a prévia avaliação de vício insanável ou dolo por parte das agências contratadas, compromete gravemente a segurança jurídica e pode originar uma série de demandas judiciais, com impacto sobre o erário.

Sob o aspecto contratual, vê-se que as agências contratadas foram expostas a risco de dano desproporcional em virtude da medida cautelar decretada isso porque elas assumiram obrigações de investimento quando assinaram o Contrato nº 03/2025, descritas na Cláusula oitava do instrumento contratual.

CLÁUSULA OITAVA – DAS OBRIGAÇÕES DA CONTRATADA

(...)

VI. Comprovar, em até 30 dias após assinatura do contrato, manter sede escritório ou sucursal na região metropolitana do Recife;

VII. Comprovar, em até 30 dias após assinatura do contrato, equipe para atendimento compatível com o volume e características dos serviços a serem prestados à contratada, na Região Metropolitana do Recife, contendo no mínimo:

a) 02 (dois) profissionais da área de atendimento, sendo 01 (um) exclusivamente para atender o Governo do Estado de Pernambuco;

b) 01 (um) profissional na área de planejamento;

c) 06 (seis) profissionais na área de criação, sendo 04 (quatro) exclusivos para o Governo do Estado de Pernambuco;

d) 02 (dois) profissionais nas áreas de produção impressa, eletrônica e design/computação gráfica;

e) 02 (dois) profissionais na área de mídia;

f) 04 (quatro) profissionais na área de criação e comunicação digital, sendo 02 (dois) exclusivamente para atender o Governo do Estado de Pernambuco.

Como se depreende do fragmento acima, as agências contratadas tiveram que abrir um escritório em Recife e contratar uma equipe especializada e compatível com o volume de um contrato de R\$ 120.000.000,00, formada por, ao menos, 17 profissionais especializados, caracterizando-se um investimento expressivo e que, no momento atual, está paralisado, em sua maior parte, em razão da medida cautelar decretada.

Sob o aspecto social, o prejuízo é expressivo pelo fato de que a suspensão das campanhas, embora excluídas as de caráter emergencial, compromete diretamente a efetividade de ações de comunicação governamental de alto interesse público.

Dentre as ações impactadas, destacam-se: (a) Campanhas de combate ao feminicídio e à violência doméstica, fundamentais para a proteção de mulheres em situação de vulnerabilidade; (b) Campanhas de vacinação e prevenção de doenças endêmicas, cuja eficácia depende de ampla disseminação de informações corretas; (c) Programas educativos sobre segurança viária, uso racional de recursos e sustentabilidade, voltados à transformação de comportamentos coletivos; (d) Ações de comunicação em períodos de chuvas intensas e riscos ambientais, com orientação direta à

população sobre rotas de fuga e medidas de proteção; (e) A campanha “Juntos pela Cidadania”, voltada à inclusão de grupos vulneráveis em serviços públicos e programas sociais; (f) Campanhas contra a desinformação, especialmente em saúde e políticas sociais, cruciais para garantir o acesso a informações verídicas.

Cuida-se de um dano reverso concreto e atual, afetando, sobretudo, os usuários dos serviços passíveis de paralisação.

3.4) PRINCÍPIOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE

A partir de uma análise perfunctória, a medida de suspensão contratual, ainda que parcial, é desproporcional e irrazoável diante da ausência de ilegalidade grave. Não há evidência de dolo, fraude, direcionamento ou prejuízo ao erário, apenas divergência interpretativa quanto à forma de apresentação das justificativas técnicas. O próprio TCU, no Acórdão nº 842/2023 – Plenário, enfatiza que medidas cautelares drásticas devem ser reservadas a casos de irregularidades efetivamente lesivas ao interesse público.

De fato, no caso em apreço, os prejuízos decorrentes da medida liminar, superam, de forma manifesta, qualquer risco que se pretendia evitar com a sua adoção.

3.5) CONSEQUENCIALISMO. LINDB.

A redação do art. 20 da LINDB (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro) indica, de maneira expressa, a estrita observância do consequencialismo, em especial à luz da noção de mitigar as perdas na maior medida possível, a qual tem aplicabilidade, nos Tribunais de Contas, em processos de controle de irregularidades em contratos administrativos.

Inclusive, faz-se imperioso destacar que a própria 1ª Câmara do Tribunal de Contas de Pernambuco – cujo Acórdão TC nº 1276/2025 consiste no ato coator deste MS – em sessão ordinária realizada em 08.04.2025, ao decidir a Medida Cautelar (Processo TCE-PE Nº 25100294-9), enfatizou a observância ao consequencialismo na atividade decisória da autoridade controladora:

“[...]CONSIDERANDO que a proposta de cautelar ora em apreço – a despeito dos nobres valores perseguidos pela auditoria deste Tribunal – desviou-se da inelutável observância ao consequencialismo positivado na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB (Decreto- Lei nº 4.657/1942), com o advento das alterações promovidas pela Lei nº 13.655, de 25 de abril de 2018, notadamente os arts. 20 e 21 do citado diploma legal, em face da (i) não demonstração da necessidade e adequação da medida; da (ii) não indicação de modo expresso de suas consequências; e (iii) da desconsideração das consequências práticas da adoção da medida cautelar, que, decerto, retardaria o alcance dos resultados (gerais e específicos) pretendidos (itens 9.1 e 9.2 do Estudo Técnico Preliminar)

Nessa contextura, a compreensão da 1ª Câmara do Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, segundo se apreende do excerto do julgado acima, é firme no sentido de que a decisão cautelar deve (1) demonstrar a necessidade e adequação da medida; (2) indicar de modo expresso as suas consequências e (3) considerar as consequências práticas da sua adoção.

Na espécie, evidencia-se que a 1ª Câmara do Tribunal de Contas afastou-se dessa diretriz, ao tomar a decisão cautelar impugnada sem uma análise rigorosa das circunstâncias práticas, não considerando as reais implicações e alternativas disponíveis.

Nesta diretriz, o parecer do MPCO/TCE-PE consignou, embora se se referindo à ausência de menção aos fatores explícitos do art. 147 da Lei nº 14.133/2021, que “a deliberação embargada, ao suspender quase que a totalidade dos efeitos do contrato, não se manifestou exaustivamente sobre aspectos importantes como, por exemplo, riscos sociais, motivação social, despesa necessária à preservação das instalações e dos serviços já executados, fechamento de postos de trabalho diretos e indiretos em razão da paralisação e custo para realização de nova licitação ou celebração de novo contrato – todos expressamente mencionados na referida Lei”.

3.6) VIOLAÇÃO AO PRINCÍPIO DA CONTINUIDADE DO SERVIÇO PÚBLICO

A medida de suspensão, nos moldes em que realizada, impacta diretamente ações governamentais de comunicação institucional, como campanhas de saúde, segurança, educação e emergências climáticas. Tais campanhas constituem veículos essenciais de informação pública. Ao impedir sua veiculação, a medida cautelar compromete a prestação de serviços públicos essenciais.

Conforme destacou o Estado de Pernambuco, no pedido de reconsideração de ID 50245900:

“[...] O Tribunal de Contas da União (TCU), bem como o Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco, têm jurisprudência consolidada no sentido de que medidas cautelares que resultem na paralisação de serviços essenciais devem observar os princípios da razoabilidade e da continuidade do serviço público. Exemplo:

Acórdão nº 2622/2013 – Plenário (TCU)

“(...) Ao se determinar cautelarmente a suspensão de contratos administrativos, é imprescindível avaliar se tal "A adoção de medidas acautelatórias deve sopesar o risco à continuidade dos serviços públicos, especialmente quando a descontinuidade pode gerar maiores prejuízos à Administração e à coletividade."

Decisão TC nº 192/2019 (TCE/PE) – Processo de Medida Cautelar

“A suspensão de contrato deve observar os princípios da continuidade do serviço público e da razoabilidade, de modo a não causar desassistência das funções públicas que dele dependam.”

Resolução TC nº 002/2013 (TCE/PE) – Normas Procedimentais de Medida Cautelar

Determina que nas medidas cautelares que impactem contratos em execução, deve-se sempre avaliar os prejuízos decorrentes da descontinuidade dos serviços.

Nesse cenário, a suspensão contratual, sem a devida comprovação de vícios graves ou lesão concreta ao interesse público, configura afronta ao princípio da continuidade do serviço público e ao postulado da supremacia do interesse público primário sobre eventuais irregularidades formais. Tais “vícios formais” quando não comprometem a legalidade da contratação, não justificam a interrupção de serviços que beneficiam a coletividade.

4) RESOLUÇÃO TC Nº 155/2021. DISCIPLINA A MEDIDA CAUTELAR NO ÂMBITO DO TCE-PE. ART. 2º. RECEIO DE GRAVE LESÃO AO ERÁRIO.

Conforme previsto no art. 2º da Resolução TC no 155/2021 do Tribunal de Contas de Pernambuco (TCE-PE), a concessão de medida cautelar exige a presença concomitante da plausibilidade do direito invocado e do perigo da demora, este podendo se configurar pelo fundado receio de grave lesão ao erário ou pelo risco de ineficácia da decisão de mérito.

Art. 2º O relator, em caso de urgência, diante da plausibilidade do direito invocado e de fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito, poderá adotar Medida Cautelar, de ofício ou mediante provocação.

No que respeita especificamente ao requisito do “fundado receio de grave lesão ao erário ou de risco de ineficácia da decisão de mérito”, a decisão monocrática, homologada pelo Acórdão TC nº 1276/2025 da Primeira Câmara do TCE-PE, expressamente consignou que:

“DECISÃO MONOCRÁTICA - [...] No tocante ao *periculum in mora*, registro que se trata de um contrato de elevado vulto econômico (R\$120.000.000,00, cento e vinte milhões), e eventual adjudicação com base em julgamento comprometido por vício formal pode importar não apenas em prejuízo financeiro, mas também em violação à imagem institucional da Administração Pública, que deve pautar suas contratações por critérios de isonomia, transparência e objetividade”.

“ACÓRDÃO - CONSIDERANDO que estão presentes, em sede de cognição sumária, própria de pedidos cautelares, o fundado receio de grave lesão ao erário ou risco de ineficácia da decisão de mérito (*periculum in mora*), pressupostos indispensáveis para emissão de medida cautelar (art. 2º da Resolução TC nº 155/2021);”

Extrai-se da decisão que o “elevado vulto econômico” do contrato constituiu um dos fundamentos a demonstrar a existência do fundado receio de grave lesão ao erário, entretanto, trata-se de um contrato cuja execução ocorre

por demanda, não havendo obrigação de desembolso fixo ou antecipado por parte do Governo do Estado de Pernambuco, servindo o valor global do contrato apenas como um limite máximo para sua execução. A propósito, transcreve-se o parágrafo primeiro da Cláusula Quarta do referido contrato:

“CLÁUSULA QUARTA - DO PREÇO

PARÁGRAFO PRIMEIRO: O valor global do Contrato é de R\$ 120.000,00 (cento e vinte milhões de reais), ficando claro que somente serão executados e pagos aqueles serviços prévia e expressamente autorizados”.

Afora isso, a licitação em espeque resultou na habilitação dos licitantes que apresentaram a menor proposta, bem como, segundo frisou o Estado de Pernambuco nos embargos de declaração opostos em face do Acórdão T.C. nº 1276/2025 (Medida Cautelar), “ao adotar o chamado “custo zero” houve uma economia estimada em cerca de R\$ 18.000.000,00/ano, em comparação com o contrato anterior, o que poderá ser verificado pela auditoria especial em curso” (ID 50245902).

Ainda, na trilha do parecer ofertado pelo MPCO (TCE-PE), “ainda, não há notícia nos autos de potencial prejuízo ao erário. De fato, o Parecer Técnico da DEX não mencionou prejuízo financeiro com a continuidade do contrato” (ID 50245903).

Constata-se assim, neste juízo sumário de cognição, a ausência de fundado receio de grave lesão ao erário, requisito necessário para a decretação da medida cautelar.

5) FUMUS BONI IURIS.NÃO CARACTERIZAÇÃO.

Ainda que não seja propriamente o objeto central de análise, cabe tecer breves considerações acerca (i) legalidade da metodologia adotada pela Subcomissão Técnica no julgamento das propostas.

Nesta sede de cognição sumária, tem-se que a melhor exegese dos incisos IV e V do §4º do art. 11 da Lei 12.232/2010 conduz ao entendimento de que a norma exige justificativas individualizadas por proposta – e não por avaliador.

Sob essa ótica, o que o dispositivo legal em comento exige é que cada proposta tenha sua avaliação motivada e documentada de forma clara e rastreável, sem a obrigatoriedade de manifestações pessoais isoladas de cada membro da comissão.

Na espécie, essa exigência foi integralmente observada, com atribuição de notas individualizadas acompanhadas de motivação técnica adequada conforme previsto no edital e no Termo de Referência. Apesar da análise coletiva, os quesitos avaliativos estão minuciosamente reduzidos a termo e justificados na ata de julgamento, explicitando os pontos positivos e negativos de cada proposta e permitindo, assim, a compreensão e, eventualmente, a contestação dos valores a eles atribuídos.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União, notadamente o Acórdão nº 742/2023 – Plenário, respalda esse entendimento ao reconhecer que o relatório de avaliação conjunto pela Subcomissão Técnica não contraria a legislação vigente, desde que motivado e alinhados aos critérios do edital, tal como ocorreu.

6) VIOLAÇÃO AO LIMITE CONSTITUCIONAL DE ATUAÇÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS

Nesta análise prefacial, afigura-se que o Tribunal de Contas Estadual extrapolou a competência constitucional ao determinar cautelarmente a sustação parcial do contrato. Isto porque a sustação contratual é providência extrema reservada pela Constituição Estadual à exclusiva competência da Assembleia Legislativa.

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 14. Compete exclusivamente à Assembléia Legislativa: [...] XXXI - ordenar a sustação de contrato impugnado pelo Tribunal de Contas;

Na hipótese, caberia ao Tribunal de Contas, nos termos do art. 30 da Constituição Estadual, apontar a irregularidade detectada e, em caso de inércia do gestor, provocar a atuação da Assembleia Legislativa, única detentora da prerrogativa constitucional para ordenar a sustação.

Constituição do Estado de Pernambuco

Art. 30. O controle externo, a cargo da Assembléia Legislativa, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas do Estado, ao qual compete: [...] § 1º No caso de contrato, o ato de sustação será adotado diretamente pela Assembléia Legislativa, que solicitará, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

Esse também é o teor do art. 16, §2º, da Lei Orgânica do TCE-PE (Lei Estadual nº 12.600/2004), segundo o qual, constatado vício em contrato, e não sendo sanado pelo gestor, o Tribunal deverá comunicar o fato à Assembleia Legislativa, a quem incumbe adotar o ato de sustação.

LEI ESTADUAL Nº 12.600/2004

Art. 16. Verificada a ilegalidade do ato ou contrato, o Tribunal, na forma estabelecida no Regimento Interno, assinará prazo para que o responsável adote as providências necessárias ao exato cumprimento da Lei, fazendo indicação expressa dos dispositivos a serem observados.[...] § 2º No caso de contrato, o Tribunal, se não atendido, comunicará o fato à Assembléia Legislativa ou à Câmara Municipal, a quem compete adotar o ato de sustação e solicitar, de imediato, ao Poder Executivo, as medidas cabíveis.

Ressalte-se, ademais, que o art. 2º, XI, da referida Lei limita expressamente a competência do Tribunal de Contas para sustar atos administrativos, excluindo os contratos da abrangência dessa prerrogativa.

LEI ESTADUAL Nº 12.600/2004

Art. 2º Ao Tribunal de Contas do Estado de Pernambuco compete na forma estabelecida na presente Lei:[...] XI - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Assembléia Legislativa ou Poder

Legislativo Municipal, exceto no caso de contrato, cuja sustação será adotada diretamente pelo Poder Legislativo respectivo;

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.

Solicitem-se informações à autoridade coatora, na forma do art. 7º, I, da Lei n. 12.016/2009.

Notifique-se a Procuradoria do Estado de Pernambuco nos termos do art. 7º, II, da Lei n. 12.016/2009.

Após, vista à Procuradoria de Justiça para parecer, nos termos do art. 12 da Lei n. 12.016/2009.

Publique-se. Intimem-se.

Recife, data da assinatura digital.

Des. Fernando Cerqueira Norberto dos Santos

Relator

Assinado eletronicamente por: **FERNANDO CERQUEIRA NORBERTO DOS SANTOS**

28/07/2025 18:08:31

<https://pje.cloud.tjpe.jus.br:443/2g/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam>

ID do documento:



25072818083190900000049575

IMPRIMIR

GERAR PDF