

## SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.341 PARAÍBA

**REGISTRADO** : **MINISTRO PRESIDENTE**  
**REQTE.(S)** : **TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**ADV.(A/S)** : **EUGENIO GONCALVES DA NOBREGA E OUTRO(A/S)**  
**REQDO.(A/S)** : **TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DA PARAÍBA**  
**ADV.(A/S)** : **SEM REPRESENTAÇÃO NOS AUTOS**  
**INTDO.(A/S)** : **PARAGUAY RIBEIRO COUTINHO ADVOGADOS ASSOCIADOS**  
**ADV.(A/S)** : **FERDINANDO PARAGUAY RIBEIRO COUTINHO**

### **DECISÃO:**

Vistos.

Trata-se de pedido de suspensão de segurança, apresentado pelo Tribunal de Contas do Estado da Paraíba, em face de decisão proferida pelo Tribunal de Justiça daquele estado, a qual, nos autos do Mandado de Segurança nº 0001842-31.2017.8.15.0000, sustou os efeitos de decisão proferida pelo requerente e que suspendia o pagamento de honorários advocatícios decorrentes de contratação celebrada entre o município de São Miguel de Taipu e o escritório Paraguay Ribeiro Coutinho Advogados Associados.

Aduziu que sua decisão então proferida e que foi objeto da aludida impetração foi prolatada em procedimento destinado a analisar a validade de contrato, e ainda estava em apreciação na Corte de Contas, mas que a decisão regional atacada acabou por apreciar a própria legalidade desse contrato, em ato de evidente solapamento da atribuição constitucional do requerente.

Atacou, quanto ao mais, o próprio trâmite da impetração, bem como a demora em juntar aos autos o acórdão proferido, estando ainda pendente de apreciação o segundo recurso de embargos de declaração então interposto.

Salientou a existência de precedentes desta Suprema Corte, a amparar o acolhimento da pretensão ora deduzida, postulando, assim, a suspensão dos efeitos dessa decisão regional atacada, para que volte a ter

## SS 5341 / PB

eficácia a decisão então questionada e prolatada pelo requerente, pleiteando, também, a extensão da cautelar, para alcançar outras liminares, proferidas em casos semelhantes e que fazem alusão à decisão objeto desta contracautela.

Seguiram-se manifestações do referido escritório, bem como do próprio requerente, até que proferida a decisão pela qual neguei o pedido de liminar.

O requerente postulou a reconsideração dessa decisão e o parecer da douta Procuradoria-Geral da República foi pelo acolhimento do pleito suspensivo.

Por fim, o escritório Paraguay Ribeiro Coutinho apresentou nova manifestação, defendendo o indeferimento da pretendida suspensão.

É o relatório.

Decido:

Inicialmente, reconheço a competência desta Suprema Corte para a análise desta medida de contracautela, dada a presença de matéria constitucional na discussão travada na origem, a qual se volta contra decisão que se relaciona, em última análise, ao alcance da norma do art. 71 da Constituição Federal, e que diz respeito à atuação das Cortes de Contas.

Quanto ao mais, não se mostra ocioso lembrar que, no limitado âmbito das suspensões, a apreciação de mérito só se justifica, e sempre de modo perfunctório, quando se mostre indispensável à apreciação do alegado rompimento da ordem pública pela decisão combatida.

E, ainda, que a presente medida não é dotada de caráter recursal e, assim, não há que se argumentar sobre aspectos processuais da ação em que proferida a decisão atacada, nem mesmo sobre especificidades referentes a essa própria decisão, senão perquirir acerca da presença, ou não, dos requisitos elencados na legislação de regência.

Nesse passo, tem-se que a decisão regional ora em análise tornou sem efeito decisão cautelar proferida pelo Tribunal de Contas do estado da Paraíba, para, desde logo, julgar, pelo mérito, a validade de contrato

## SS 5341 / PB

administrativo lá então em discussão, estabelecendo, ainda, a necessidade de que seja estabelecida uma cláusula clara a dispor sobre o termo final dessa relação contratual.

Conforme constou da decisão pela qual neguei o pedido de liminar, mostra-se indubitável que todos os atos expedidos pelas Cortes de Contas existentes no país, sujeitam-se à apreciação e controle pelo Poder Judiciário, em aplicação direta do princípio da inafastabilidade da jurisdição (art. 5º, inc. XXXV).

Contudo, a hipótese ora em análise, conforme reconhecido pelo próprio acórdão objeto da contracautela, apresenta a especificidade de que a avença em apreciação, na ação originária, não é dotada de cláusula dispondo sobre seu termo de validade, o que, a rigor, permite que por uma prestação de serviços limitada no tempo, o escritório contratante receba honorários indefinidamente, o que não se mostra minimamente razoável.

A atuação dos Tribunais de Contas, conforme dantes referido, encontra matriz constitucional e, então e conforme pacífica jurisprudência desta Suprema Corte a respeito do tema, apenas situações de clara infringência à ordem vigente prestam-se a justificar a revisão judicial de suas decisões.

No presente caso – reitere-se – estava-se em face de uma decisão cautelar do Tribunal de Contas paraibano, em que a legalidade do contrato então em discussão ainda não havia sido apreciada, ao momento em que o acórdão regional atacado, não apenas cassou a referida cautelar, como reconheceu, desde logo, a própria legalidade do aludido contrato.

Sobre o tema, esta Suprema Corte já teve oportunidade de se manifestar, diversas vezes, merecendo serem trazidas à colação, algumas dessas decisões.

Assim, nos autos da SS nº 5.205, assim se manifestou a eminente Ministra **Cármem Lúcia**, então Presidente:

“A discussão sobre os limites de atuação do Poder Judiciário sobre a legalidade de atos praticados pelos Tribunais

de Contas, especialmente em cautelar, não é nova neste Supremo Tribunal.

Assentou-se que os Tribunais de Contas dispõem de competência para determinar providência cautelar indispensável à garantia da preservação do interesse público e da efetividade de deliberações tomadas em processos de fiscalização por eles conduzidos.

Em 19.11.2003, no julgamento do Mandado de Segurança n. 24.510/DF, Relatora a Ministra Ellen Gracie, o Plenário deste Supremo Tribunal decidiu:

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 (DJe 19.3.2004).

No julgamento da medida liminar na Suspensão de Segurança n. 3.789/MA, o Ministro Cezar Peluso assentou:

DECISÃO: 1. Trata-se de pedido de suspensão de segurança, ajuizado pelo Tribunal de Contas do Estado do

Maranhão, contra decisão do Des. Jaime Ferreira de Araújo, do Tribunal de Justiça desse Estado, que concedeu liminar, em favor do Estado do Maranhão, nos autos do MS nº 10363/2009, tornando sem efeito a suspensão dos efeitos orçamentários, contábeis e financeiros dos Decretos nº 25.119/2009 e de nº 25.130/2009 a 25.180/2009 (fls. 03/04), todos de abertura de créditos suplementares, e suspensos cautelarmente pelo ora requerente.

Alega o Tribunal de Contas que tais Decretos violam as previsões contidas na lei orçamentária, o que reclama sua atuação, nos termos do art. 71, IX e X, da Constituição Federal, para sustar, liminarmente, atos que, aparentemente ilegais, são aptos a produzir grave lesão ao erário.

2. É caso de deferimento de suspensão. (...)

E está presente tal requisito, pois em jogo, aqui, alegada violação ao art. 71 da Constituição da República.

O TCE pretende lhe seja reconhecida competência constitucional, para, diante de fundado receio de lesão à ordem jurídica, expedir medidas cautelares, tendentes a prevenir gravames ao erário e a garantir a efetividade de suas decisões.

E tem razão, como se tira ao que já o afirmou esta Corte ao propósito:

PROCEDIMENTO LICITATÓRIO. IMPUGNAÇÃO. COMPETÊNCIA DO TCU. CAUTELARES. CONTRADITÓRIO. AUSÊNCIA DE INSTRUÇÃO. 1- Os participantes de licitação têm direito à fiel observância do procedimento estabelecido na lei e podem impugná-lo administrativa ou judicialmente. Preliminar de ilegitimidade ativa rejeitada. 2- Inexistência de direito líquido e certo. O Tribunal de Contas da União tem competência para fiscalizar procedimentos de licitação, determinar suspensão cautelar (artigos 4º e 113, § 1º e 2º da Lei nº 8.666/93), examinar editais de licitação publicados e, nos termos do art. 276 do seu Regimento Interno, possui legitimidade para a expedição de medidas

cautelares para prevenir lesão ao erário e garantir a efetividade de suas decisões). 3- A decisão encontra-se fundamentada nos documentos acostados aos autos da Representação e na legislação aplicável. 4- Violação ao contraditório e falta de instrução não caracterizadas. Denegada a ordem. (MS nº 24.510, Rel. Min. ELLEN GRACIE, DJ de 19/11/2003. Grifos nossos)

Foram, aliás, bem relevadas pelo requerente as manifestações dos Ministros CELSO DE MELLO, SEPÚLVEDA PERTENCE, e também a minha, nesse julgamento. Confirmam-se:

Na realidade, o exercício do poder de cautela, pelo Tribunal de Contas, destina-se a garantir a própria utilidade da deliberação final a ser por ele tomada, em ordem a impedir que o eventual retardamento na apreciação do mérito da questão suscitada culmine por afetar, comprometer e frustrar o resultado definitivo do exame da controvérsia

Não se pode ignorar- consoante proclama autorizado magistério doutrinário (SYDNEY SANCHES, Poder Cautelar geral do Juiz no Processo Civil Brasileiro, p.30, 1978, RT; JOSÉ FREDERICO MARQUES, Manual de Direito Processual Civil, vol. 4/335, item n. 1.021, 7ª Ed., 1987, Saraiva; CÂNDIDO RANGEL DINAMARCO, A Instrumentalidade do Processo, p. 336/371, 1987, RT; VITTORIO DENTI, Sul Concetto dei Provvedimenti cautelari, p. 20, mitem n. 8, Pádua, 1936, Cedam; HUMBERTO THEODORO JÚNIOR, Tutela Cautelar, vol. 4, p. 17, 1992, Aide, v.g.) que os provimentos de natureza cautelar acham-se instrumentalidade vocacionados a conferir efetividade ao julgamento final resultante do processo principal, assegurando, desse modo, plena eficácia e utilidade à tutela estatal a ser prestada.

Assentada tal premissa, que confere especial ênfase ao binômio utilidade/necessidade, torna-se essencial

reconhecer especialmente em função do próprio modelo brasileiro de fiscalização financeira e orçamentária, e considerada, ainda, a doutrina dos poderes implícitos que a tutela cautelar apresenta-se como instrumento processual necessário e compatível com o sistema de controle externo, em cuja concretização o Tribunal de Contas desempenha, como protagonista autônomo, um dos mais relevantes papéis constitucionais deferidos aos órgãos e às instituições estatais. (CELSO DE MELLO)

O poder cautelar é inerente à competência para decidir. (SEPÚLVEDA PERTENCE)

O detentor do poder de remediar, também tem o poder de prevenir. (CEZAR PELUSO).

São conclusões que de todo convém à espécie, pois, no caso, sob pretexto de que a Corte de Contas Estadual não detém função jurisdicional típica (fls. 23), o que é truísmo, o ato ora impugnado, cassando-lhe a eficácia da ordem de suspensão dos decretos e dos respectivos convênios, a princípio tidos por danosos ao tesouro estadual, aniquilou na prática, à primeira vista, a competência fiscalizatória que a Constituição Federal outorgou àquele órgão e que, como é óbvio, só pode exercida, se lhe sejam assegurados os meios que a garantam e tornem efetiva.

3. Do exposto, defiro o pedido de suspensão de segurança, para suspender os efeitos da decisão liminar proferida nos autos do Mandado de Segurança nº 10363/2009, inclusive no que respeita à proibição da Corte de Contas Estadual determinar suspensão de atos análogos (DJ 27.4.2009).

Confiram-se também as Suspensões de Segurança ns. 5.149/CE (DJ 6.10.2016) e 5.182/MA (DJ 2.8.2017), ambas de minha relatoria” (DJe de 11/4/18).

## SS 5341 / PB

Destaque-se, ainda, o recente precedente do Plenário desta Suprema Corte a respeito do tema, nos autos da SS nº 5.179/PI, de minha relatoria e de cuja ementa destaca-se o seguinte trecho:

“(...) No exercício do poder geral de cautela, os tribunais de contas podem determinar medidas em caráter precário que visem assegurar o resultado final dos processos administrativos. O exame realizado pelas cortes de contas ultrapassa a análise meramente burocrática, porque abarca não apenas os elementos formais que norteiam o processo de despesa, mas também a relação custo-benefício, a aferição de quão ótimas são as ações administrativas, que devem ser as mais rentáveis possíveis, tendo em vista o interesse público envolvido, a legitimidade do ato e a consequente relação de adequação de seu conteúdo “(...) (DJe de 27/11/19).

De sua fundamentação, porque plenamente aplicável à exegese da controvérsia ora em análise, merece transcrição o seguinte excerto:

Assim, no exercício do poder geral de cautela, os tribunais de contas podem determinar medidas em caráter precário que assegurem o resultado final dos processos administrativos sob sua análise.

Vale ressaltar que as cortes de contas, no exercício de sua função institucional, devem verificar a adequação entre os pressupostos de fato e de direito que ensejaram a escolha administrativa, constatando, ainda, a existência de eventual desvio de finalidade ou abuso de poder.

O exame realizado pelas cortes de contas ultrapassa a análise meramente burocrática. Ele verifica não só os elementos formais que norteiam o processo de despesa, como também a relação custo-benefício, a aferição de quão ótimas são as ações administrativas, que deviam ser as mais rentáveis possíveis,



tendo em vista o interesse público envolvido, a legitimidade do ato e a conseqüente relação de adequação de seu conteúdo.

Em julgamentos do Supremo Tribunal Federal, o Ministro Celso de Mello assim assentou:

“A atribuição de poderes explícitos, ao Tribunal de Contas, tais como enunciados no art. 71 da Lei Fundamental da República, supõe que se reconheça, a essa Corte, ainda que por implicitude, a possibilidade de conceder provimentos cautelares vocacionados a conferir real efetividade às suas deliberações finais, permitindo, assim, que se neutralizem situações de lesividade, atual ou iminente, ao erário” (MS nº 26.547/DF, decisão monocrática, DJ de 29/5/07).

Assim, a decisão regional atacada, ao coartar a efetiva atuação do Tribunal de Contas do estado da Paraíba, na apreciação de caso que ainda se encontrava sob sua análise, mesmo reconhecendo, conforme dantes ressaltado, que o contrato então sob escrutínio deveria apresentar uma clara cláusula de termo final (posto que não dotado de nenhuma), certamente acarreta risco de grave lesão à ordem pública e administrativa no âmbito daquela unidade da Federação.

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

Anoto, por fim, que existindo processos semelhantes, em que prolatada decisão de igual teor, impõe-se também a suspensão de seus efeitos.

Ante o exposto, defiro a suspensão dos efeitos das decisões proferidas pelo Tribunal de Justiça paraibano, nos autos dos Mandados de Segurança nº 0001842-31.2017.8.15.0000, 08110422-46.2019.8.15.0000, 0811350-94.2019.8.15.0000 e 0812205-73.2019.8.15.0000, até o respectivo trânsito em julgado.

Comunique-se, com urgência.

**SS 5341 / PB**

Publique-se.

Brasília, 17 de agosto de 2020.

**Ministro DIAS TOFFOLI**

**Presidente**

*Documento assinado digitalmente*