



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

**SUSPENSÃO DE SEGURANÇA 5.629/PR**

**RELATORA:** MINISTRA PRESIDENTE  
**REQUERENTE:** TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ  
**ADVOGADO:** LEONARDO EVANGELISTA DE SOUZA ZAMBONINI  
**REQUERIDO:** PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE JUSTIÇA DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADO:** DEPARTAMENTO DE ESTRADAS E RODAGEM DO ESTADO DO PARANÁ  
**INTERESSADA:** CONSTRUTORA A. GASPAR S/A.  
**PARECER AJC/PGR 610371/2023**

SUSPENSÃO DE SEGURANÇA. CONSTITUCIONAL. ADMINISTRATIVO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PÚBLICA. IRREGULARIDADES. MEDIDA CAUTELAR DEFERIDA PELO TRIBUNAL DE CONTAS. CASSAÇÃO PELO TRIBUNAL DE JUSTIÇA LOCAL. LESÃO À ORDEM E À ECONOMIA PÚBLICAS. INOCORRÊNCIA. *PERICULUM IN MORA INVERSO*. INDEFERIMENTO DO PEDIDO SUSPENSIVO.

1. É competente o Supremo Tribunal Federal para processar e julgar pedido de suspensão de decisão mediante a qual o Tribunal de Justiça suspendeu cautelar deferida pela Corte de Contas local, tendo em vista a natureza constitucional da questão, envolvendo o exercício das funções institucionais dos Tribunais de Contas (art. 71, VI e IX, da Constituição Federal).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

2. O Tribunal de Contas tem legitimidade ativa para o ajuizamento de pedido de suspensão na defesa de suas prerrogativas constitucionais e legais.

3. Há risco de dano inverso à ordem e à economia públicas, no deferimento de medida de contracautela que resultará na paralisação de obra de elevado valor econômico e social, a qual, após concluída, facilitara a locomoção da população local.

– Parecer pelo indeferimento do pedido de suspensão

Excelentíssima Senhora Ministra Presidente Rosa Weber,

Trata-se de pedido de suspensão de segurança formulado pelo Tribunal de Contas do Estado do Paraná em face da decisão por meio da qual a Presidência do Tribunal de Justiça do Estado do Paraná deferiu liminar para sustar os efeitos da cautelar mediante a qual o Tribunal de Contas estadual determinou a suspensão dos procedimentos relacionados à Concorrência 1/2022, promovida pelo DER/PR para a construção da Ponte de Guaratuba.

Consta dos autos que o Estado do Paraná e o Departamento de Estradas e Rodagem do Estado do Paraná – DER impetraram o Mandado de



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Segurança 0077787-21.2022.8.16.0000 contra o Acórdão 3.271/2022, do Pleno do TCE/PR, proferido nos autos do Processo 765964/2022, por meio do qual foi ordenada a suspensão dos procedimentos relativos à mencionada Concorrência 1/2022.

O Processo 765964/2022 teve início a partir de representação formulada pela Construtora A. Gaspar S.A., que noticiou a ocorrência de supostas irregularidades no Edital de Concorrência com Regime de Contratação Integrada 1/2022, decorrentes da exigência de atestados de qualificação técnica em termos excessivamente restritivos, prejudicando a ampla concorrência no certame.

Em 27.12.2022, a liminar pleiteada nos autos do mencionado mandado de segurança foi deferida pelo Presidente do TJ/PR, sob o argumento de que a Corte de Contas estadual não teria competência para suspender a contratação que é objeto da controvérsia.

Daí o ajuizamento do presente pedido suspensivo.

O requerente alega a existência de risco de grave lesão à ordem e à economia públicas, tendo em vista que a decisão do TJ/PR gera insegurança institucional, por impedir o TCE/PR de exercer o poder geral de cautela,



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

importante instrumento de defesa do patrimônio público, nos termos do art. 71 da Constituição Federal.

Consigna que a Corte de Contas estadual, no acórdão indicado como ato coator no mandado de segurança impetrado pelo Estado do Paraná e pelo DER, explicitou, de forma pormenorizada, os fundamentos para ter reconhecido a presença de indícios de irregularidade na contratação questionada em âmbito administrativo.

Acrescenta que o TC/PR pontuou que a obra, complexa, fora projetada para ser executada em três seções distintas, com características próprias, razão pela qual, em inobservância ao princípio da ampla competição, a qualificação técnica dos licitantes poderia ter sido exigida de forma independente, e não apenas por meio de único atestado, como determinou o DER/PR.

Assevera que, não obstante conheça a competência da Assembleia Legislativa para sustar contratos (art. 71, § 1º, c/c art. 75 da Constituição Federal), na hipótese dos autos, o requerente determinou a suspensão da concorrência pública em si, atribuição que está inserida no rol de competência dos Tribunais de Contas (art. 71, IX, da CF).



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Destaca o risco grave de lesão à economia, tendo em vista o valor ajustado para a contratação, orçado em quase quatrocentos milhões de reais, *“montante sobre cuja extensão, é possível concluir-se por aritmética simples, mesmo pequenos reajustes importarão sensíveis impactos sobre os cofres públicos e, conseqüentemente, sobre o interesse público”*.

Ressalta, nesse contexto, a possibilidade de adoção excepcional do contraditório postergado, nos termos do art. 32, VII, do Regimento Interno do TCE/PR c/c o art. 300, § 2º, do CPC, para afastar eventual nulidade decorrente do deferimento da cautelar, pela Corte de Contas estadual, sem prévia oitiva das partes interessadas.

Requer, assim, a concessão de medida liminar para suspender o acórdão proferido pelo TJ/PR e, no mérito, a confirmação da liminar, até o trânsito em julgado do mandado de segurança originário.

O Estado do Paraná manifestou-se nos autos. Alega, em síntese; (i) ausência de comprovação de lesão à ordem e à economia pública; (ii) perigo de dano à ordem, à economia e à saúde pública decorrente da suspensão do Contrato Administrativo 162/2022; e (iii) impossibilidade de o Tribunal de Contas determinar medidas que impliquem a suspensão do contrato, que já se encontra celebrado e em fase de execução.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Defende ser equivocada a afirmação de que a vedação de somatório de atestados carece de previsão legislativa, porque o art. 468, § 4º, do Decreto estadual 10.086/2022, que regulamentou a Lei 14.133/2021, admite essa hipótese, desde que demonstrada a complexidade da obra ou serviço, o que é o caso dos autos.

Acrescenta que a exigência de experiência no mesmo documento ocorreu apenas para algumas atividades consideradas essenciais e interligadas, sem abranger outras, o que afastaria a tese de vedação absoluta ao somatório de atestados no caso concreto.

Afirma que a decisão do TCE contém vício de motivação, em contrariedade ao art. 489, § 1º, do CPC, por não ter refutado os argumentos apresentados pelo DER.

Alega inexistência de restrição da competitividade, sob o fundamento de que o número de licitantes é compatível com a complexidade da licitação.

O DER/PR manifestou-se nos autos. Sustenta, em suma, que o Contrato Administrativo 162/2022 está há seis meses em execução.

Alega inexistir demonstração de quais seriam as lesões à ordem, à saúde, à segurança e à economia públicas. Segundo afirma, o requerente



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

limitou-se a formular alegações genéricas de lesão ao interesse público, o que é inapto para o deferimento da contracautela, que foi utilizada como indevido sucedâneo recursal.

Argumenta que a travessia da Baía de Guaratuba/PR é realizada com o uso de *ferry-boat*, mas a operacionalização desse serviço público vem apresentando muitos problemas.

Registra que a concessão anterior foi extinta em 2021 e, em respeito ao princípio da continuidade do serviço público, viu-se obrigada a proceder à contratação direta com dispensa de licitação, justificada pela situação de emergência, tendo celebrado 3 contratos emergenciais, cujos custos mensais são de aproximadamente 5 milhões de reais.

Salienta que o deferimento do pedido suspensivo, com a suspensão do contrato administrativo em execução, impactará o cronograma da obra, sendo que cada mês de atraso na conclusão da ponte custa R\$ 5.272.000,00 aos contribuintes do estado.

Informa que o início da execução da obra está prevista para o segundo semestre de 2023, desde que inexistam interrupções no Contrato 162/2022, e que a entrega da ponte está programada para o final de 2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Assevera que o Consórcio Nova Ponte já procedeu a estudos e trabalhos de programas ambientes, de acordo com medição realizada em abril de 2023, que o valor desses serviços custaram R\$ 2.258.369,46, e que, atualmente, realiza trabalhos de sondagem no local da obra para a implementação dos projetos básicos e executivos.

Defende que a tese apresentada pelo TCE/PR carece de plausibilidade, porquanto a existência de irregularidades em contratos administrativos exige que a Corte de Contas recomende a sustação da tratativa à Assembleia Legislativa, que haverá de solicitar a adoção das medidas cabíveis ao Poder Executivo.

A Associação dos membros dos Tribunais de Contas do Brasil – ATRICON pleiteou seu ingresso no feito como *amicus curiae*.

A Construtora A. Gaspar S.A., líder do Consórcio classificado em primeiro lugar na Concorrência 1/2022-DER/DT, mas inabilitada em razão da ausência de qualificação técnica nos termos do edital, também se manifestou nos autos.

Anuiu integralmente ao pedido de suspensão de liminar, sob o fundamento de que a decisão impugnada fundamentou-se na tese de





**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

incompetência do TCE/PR para suspender o contrato, o que ofende prerrogativa amplamente reconhecida em favor dos Tribunais de Contas e ocasiona efeitos nocivos à segurança jurídica e à estabilidade das instituições estatais, “*com risco à ordem e à economia públicas*”

Salienta que, estando a Corte de Contas autorizada a determinar suspensão de atos, inclusive de contratos, as alegações do Estado do Paraná e do DER/PR não encontram amparo jurídico ou jurisprudencial.

O Consórcio Nova Ponte, vencedor do certame, também se manifestou. Requer, em síntese, o indeferimento do pedido suspensivo, sob o fundamento de que a Corte de Contas extrapolou sua competência ao determinar a suspensão da execução do contrato, que só poderia ser determinada pela Assembleia Legislativa.

Vieram os autos à Procuradoria-Geral da República para a apresentação de parecer.

Eis, em síntese, o relatório.

Preliminarmente, a matéria evidencia a competência do Supremo Tribunal Federal para examinar o pedido de suspensão, uma vez que o fundamento é de natureza constitucional, envolvendo discussão acerca de



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

possível óbice ao exercício das funções institucionais do Tribunal de Contas estadual (art. 71, VI e IX, da Constituição Federal).

Há de se reconhecer, ainda, a legitimidade ativa do TCE/PR – órgão público sem personalidade jurídica própria – para propor a suspensão de segurança, porque o faz na defesa de suas prerrogativas constitucionais e legais, entre as quais está a proteção do Erário.

Nesse sentido, a decisão proferida nos autos da SS 5.149, pela Ministra Cármen Lúcia, no exercício da Presidência dessa Corte:

*7. Preliminarmente importa afastar, por manifesta improcedência, a alegada ilegitimidade ativa apontada pela Futura – Serviços Profissionais Ltda., interessada no deslinde desta suspensão de segurança.*

*É iterativa a jurisprudência deste Supremo Tribunal em reconhecer legitimidade ativa ad causam aos órgãos da Administração Pública destituídos de personalidade jurídica própria quando o interesse jurídico no qual se permeia a pretensão deduzida em juízo diga respeito ao exercício de suas competências ou prerrogativas funcionais, quando haja conflito aparente ou potencial com os interesses da pessoa jurídica de direito público ou da entidade responsável por sua representação processual, sendo este o caso dos autos.*

(SS 5.149, Rel. Min. Presidente Cármen Lúcia, DJe de 10.10.2016) – Grifo nosso.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Na mesma linha de entendimento, o acórdão da Segunda Turma da Suprema Corte no julgamento do MS 32.703 AgR-terceiro (Rel. Min, Dias Toffoli, *DJe* de 11.5.2018).

O deferimento dos pedidos de suspensão de segurança, de liminar e de tutela provisória tem natureza notoriamente excepcional, sendo imprescindível perquirir a potencialidade de a decisão concessiva ocasionar lesão à ordem, à segurança, à saúde e à economia públicas. Descabe nesta via, em princípio, a análise do mérito.

O Supremo Tribunal Federal, entretanto, firmou orientação no sentido de ser possível um juízo mínimo acerca da matéria de fundo analisada na origem, para concluir-se pela viabilidade ou inviabilidade da suspensão da decisão concessiva.

Na origem, o Estado do Paraná e o DER/PR insurgem-se contra acórdão proferido pelo Pleno do TCE/PR, por meio do qual foi homologada a cautelar suspensiva dos procedimentos que envolvam o processo licitatório relativo à Concorrência 1/2022, até que a Corte de Contas decida o mérito da representação formulada pela Construtora A. Gaspar S.A.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Entendeu a Corte de Contas que as regras editalícias relativas à qualificação técnica exigida dos licitantes reduziu consideravelmente o número de empresas participantes do certame, porquanto pouquíssimos interessados estariam aptos a comprovar a experiência exigida pelo DER/PR, circunstância que é desprovida de respaldo legal e afronta o princípio geral da máxima competitividade que há de reger as licitações.

Na decisão que se pretende suspender, o juízo *a quo* afastou o pronunciamento cautelar do TCE/PR por entender ausente a competência da Corte de Contas para a sustação de contratos já assinados e em execução, sob o fundamento de que, nos termos do art. 71, § 1º, da CF, a competência da Corte de Contas se limitaria a recomendar a sustação do ato ao Poder Legislativo, que haverá de solicitar as medidas cabíveis ao Poder Executivo.

É o que demonstra o seguinte trecho da decisão objurgada:

*Consoante os artigos 70 e 71 da Constituição Federal de 1988, incumbe aos Tribunais de Contas, no exercício do controle externo da Administração Pública, exercer a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial.*

*O Tribunal de Contas possui legitimidade para sustar determinado ato administrativo, desde que ele esteja enquadrado no raio de ação de sua competência, e seja fixado prazo para eliminar a irregularidade verificada. Conforme preceitua o artigo 71, incisos IX e X da CF, o Tribunal de Contas deverá assinalar prazo para que o*



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

*órgão de controle ou entidade adote providências necessárias ao exato cumprimento da determinação da Corte, para após sustar, se não atendido, a execução do ato tido como ilegal, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal.*

*No caso de contrato, nos termos da norma insculpida no § 1º do art. 71 da Constituição Federal, o ato de sustação será adotado diretamente pelo Congresso Nacional, isto é, depois de instada a Administração Pública, se não houver a correção da irregularidade, o Tribunal de Contas comunicará o fato à casa legislativa, a qual caberá, direta e privativamente, adotar o ato de sustação e solicitar ao Poder Executivo as medidas cabíveis.*

Consignou-se, ainda, que o *periculum in mora* é evidente, porque, a persistir a decisão cautelar da Corte de Contas, haverá atraso no cronograma global da execução da obra de construção da Ponte de Guaratuba, que constitui antiga demanda da população paranaense e está prevista na Constituição do Estado.

Ponderou-se, também, que a construção da ponte é essencial à população local, por configurar alternativa de transporte entre os municípios de Matinhos/PR e de Guaratuba/PR, que é agravada em razão da *“corrente situação do litoral paranaense, em razão dos frequentes deslizamentos de encostas e quedas de barreira em épocas de chuva intensa, que impedem o tráfego nas rodovias de acesso ao litoral”*.



MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA

Por outro lado, ao pleitear a suspensão do *decisum*, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná não comprovou a existência de grave lesão aos valores da ordem e da economia pública. Não se vislumbra situação grave, nos autos, a justificar a excepcional suspensão dos efeitos da decisão impugnada até que transite em julgado o processo em trâmite na origem.

Oportuno, ainda, destacar que a decisão que se pretende suspender foi proferida em 27.12.2022 e o pedido suspensivo somente foi ajuizado em 9.5.2023, o que afasta a urgência na tutela suspensiva postulada.

Em análise perfunctória, própria do incidente suspensivo, verifica-se que o deferimento do pedido é que causaria risco de lesão à ordem e à economia públicas.

O cumprimento da medida de contracautela resultará na paralisação de obra de elevado valor econômico e social, cuja construção beneficiará a população local, que passará a ter, após a sua conclusão, alternativa de transporte entre os municípios de Matinhos e de Guaratuba. Inclusive, conforme registrado pelo juízo *a quo*, nos períodos de chuva intensa, em que há frequentes deslizamentos de encostas e quedas de barreira, impedindo o tráfego nas rodovias de acesso ao litoral.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

A suspensão do contrato administrativo em execução impactará o cronograma da obra e, de acordo com informações prestadas nos autos, cada mês de atraso na conclusão da ponte custa R\$ 5.272.000,00.

Cabe, também, consignar que o pleito deduzido há de ser submetido aos órgãos do Poder Judiciário local pelos instrumentos processuais cabíveis, com a observância do necessário e inafastável contraditório e ampla defesa, podendo vir a ser eventualmente apreciado pelo Supremo Tribunal Federal se trazido pelos meios recursais próprios.

É o Tribunal de origem, em razão da sua proximidade com os fatos que permeiam a presente controvérsia, quem melhor detém neste momento os elementos necessários à análise da controvérsia, sendo inviável, na via suspensiva, proceder à aprofundada análise de sua decisão, pois para isso há de ser manejado o recurso cabível.

Inexistentes os requisitos para a concessão da medida de contracautela, há de se indeferir o pedido, mantendo-se, por consequência, a decisão da Presidência do TJ/PR proferida nos autos do Mandado de Segurança 0077787-21.2022.8.16.0000.



**MINISTÉRIO PÚBLICO FEDERAL  
PROCURADORIA-GERAL DA REPÚBLICA**

Em face do exposto, opina o PROCURADOR-GERAL DA REPÚBLICA pelo indeferimento do pedido de suspensão.

Brasília, data da assinatura digital.

**Augusto Aras**  
Procurador-Geral da República  
*Assinado digitalmente*

[CAS](rev. MGMAC/BIAA)

Impresso por: 046.468.929-52 - FERNANDO VITOR ARAUJO GUEDES  
Em: 21/06/2023 - 19:09:04