



18/06/2025

Número: **3009485-57.2025.8.06.0000**

Classe: **MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL**

Órgão julgador colegiado: **Órgão Especial**

Órgão julgador: **13º Gabinete do Órgão Especial**

Última distribuição : **13/06/2025**

Valor da causa: **R\$ 1.000,00**

Assuntos: **Tribunal de Contas, Edital**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
ESTADO DO CEARA (IMPETRANTE)	
Presidente do Tribunal de Contas do Estado do Ceará (IMPETRADO)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
23728199	17/06/2025 20:01	Decisão	Decisão



**ESTADO DO CEARÁ
PODER JUDICIÁRIO
TRIBUNAL DE JUSTIÇA
GABINETE DESEMBARGADORA MARIA REGINA OLIVEIRA CAMARA**

PROCESSO: 3009485-57.2025.8.06.0000 - MANDADO DE SEGURANÇA CÍVEL (120)

IMPETRANTE: ESTADO DO CEARA

IMPETRADO: PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO CEARÁ

DECISÃO INTERLOCUTÓRIA

Vistos, etc.

Trata-se de Mandado de Segurança c/c pedido liminar impetrado pelo Estado do Ceará em face de decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, figurando, como autoridade coatora, o seu respectivo Presidente, Rholden Botelho de Queiroz.

Em sua peça, narrou o impetrante que Ensel Empresa Nacional de Serviços LTDA ofereceu representação no âmbito do processo de nº 10836/2025-9, refutando a validade da cláusula sétima (item 7.2.1), da minuta do termo de contrato Pregão Eletrônico nº 20250038/SEDUC/CODIP, em trâmite na Secretaria da Educação do Estado do Ceará (SEDUC).

Prosseguiu, em seu relato, afirmando que se tratava de um procedimento licitatório, em curso, e seu objeto se referia à contratação de particular para a prestação de serviços contínuos de vigilância. Apontou que o ponto questionado pela representante dispunha sobre a repactuação de custos de mão de obra, tendo como limitador o IPCA ou o índice geral aplicável aos servidores públicos estaduais.

Afirmou que, ao apreciar o pleito, o Conselheiro Relator José Valdomiro Távora de Castro Júnior proferiu um ato em que concedera medida cautelar, determinando a suspensão do mencionado pregão eletrônico, a qual fora posteriormente ratificada pelo Colegiado julgador.

Argumentou o impetrante no sentido de que a referida decisão padecia de equívoco, porque o exame do feito acarretou a conclusão de que o disposto na lei estadual nº 19.212/2025, naquele particular, seria inconstitucional, por invadir a competência legislativa da União e afrontar as disposições contidas na lei



federal nº 14.133/2021.

Asseverou que o Tribunal de Contas do Estado do Ceará não poderia apreciar a constitucionalidade da norma, porque tal análise é própria do Poder Judiciário, consoante o entendimento do STF sobre o tema, notadamente acerca da Súmula nº 347, editada pela Suprema Corte. Assim, em sua compreensão, não poderia a Corte de Contas afastar a aplicação da lei ao caso.

No mais, arguiu que a previsão normativa, com o indicativo da limitação de repactuação, não violaria qualquer dispositivo constitucional, tampouco demonstraria afronta aos precedentes do STF sobre a matéria.

Nesse cenário, postulou pela concessão da ordem a fim de declarar a ilegalidade do ato decisório. Na oportunidade, também pugnou pelo deferimento de liminar, em caráter de urgência, com o propósito de permitir a continuidade do Pregão Eletrônico nº 20250038/SEDUC/CODIP por considerar presentes os requisitos legais para o seu acolhimento.

É o que cumpre relatar em síntese.

Passo a deliberar sobre o pleito liminar.

Do exame dos autos, identifico que o impetrante pretende que seja declarada a ilegalidade de decisão proferida pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, quando apreciou representação oferecida em face de procedimento de licitação realizada no âmbito da Secretaria de Educação do Estado do Ceará (SEDUC) e suspendeu o seu prosseguimento.

Com espeque na narrativa e na documentação que acompanha a peça do *writ*, pugnou pela concessão da ordem liminarmente, a fim que o processo licitatório retome seu curso regular, afastando a ordem de sobrestamento.

Pois bem.

Como é cediço a lei nº 12.016/2009 assegura a possibilidade de o interessado pleitar, em sede de Mandado de segurança, tutela provisória, a fim de rechaçar, de imediato, o ato abusivo ou ilegal, que ensejou o ajuizamento do remédio constitucional.

De fato, o art. 7º, III, da norma legal, dispõe nesses termos, cuja redação segue transcrita para melhor compreensão:

Art. 7º Ao despachar a inicial, o juiz ordenará:

(...)

III - que se suspenda o ato que deu motivo ao pedido, quando houver fundamento relevante e do ato impugnado puder resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida, sendo facultado exigir do impetrante caução, fiança ou depósito, com o objetivo de assegurar o ressarcimento à pessoa jurídica.



Do texto normativo destacado, identifico os pressupostos para o acolhimento liminar. São eles: **a) fundamento relevante e b) possibilidade de o ato impugnado resultar a ineficácia da medida, caso seja finalmente deferida.**

Segundo a mais abalizada doutrina sobre o tema, os requisitos acima descritos coincidem com aqueles previstos na tutela provisória, constantes no art. 300, do CPC, quais sejam, a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e o perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (*periculum in mora*).

Nesse sentido:

Quanto aos requisitos para a concessão da medida, são os mesmos conhecidos da teoria geral da tutela provisória. O fundamento relevante previsto no dispositivo da Lei do Mandado de Segurança é em tudo semelhante à probabilidade do direito, e a possibilidade de ineficácia da medida, ao perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo (CPC, art. 300). (...) (BARROS, *Guilherme Freire de Melo. Poder Público em Juízo para concursos – 14. ed. São Paulo: Editora JusPodivm, 2024. Pág. 311*)

A partir dessa premissa e de uma análise ainda superficial sobre o tema, tenho que a pretensão liminar do impetrante merece ser acolhida.

A matéria, em si, como visto, pressupõe o exame da possibilidade de o Tribunal de Contas do Estado do Ceará apreciar a constitucionalidade de lei, no intuito de melhor cumprir o seu mister funcional, sob o fundamento de que norma estadual, ao impor limite de repactuação de custos de mão de obra, sem que houvesse previsão na lei federal nº 14.133/2021, ignorou a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação (art. 22, XXVII, da CF).

Nesse cenário, a lembrança do teor da Súmula nº 347, do STF é inequívoca, porque trata sobre o tema em apreço nos seguintes termos: “*O Tribunal de Contas, no exercício de suas atribuições, pode apreciar a constitucionalidade das leis e dos atos do poder público.*”

Em decisões mais recentes, o STF tem mitigado o âmbito da aplicação do verbete sumular, limitando o controle de constitucionalidade realizado pelas Cortes de Contas. Se já não era novidade que a atuação se restringia à espécie difusa, a Suprema Corte, por ocasião do julgamento do MS nº 25888, firmou as balizas do exame de validade das leis, à luz das disposições da Constituição Federal, pelos Tribunais de Contas.

Transcrevo os termos da ementa do julgado para melhor compreensão:

DIREITO CONSTITUCIONAL. CONTROLE EXTERNO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. TRIBUNAL DE CONTAS. APRECIÇÃO DA CONSTITUCIONALIDADE DE LEIS. SÚMULA



347. ATUAÇÃO DO ESTADO NO DOMÍNIO ECONÔMICO. DEVER DE LICITAR. EMPRESA ESTATAL. (...) 2. Ausência de inconstitucionalidade manifesta. No caso em exame, a invocação da Súmula 347 do STF, pela autoridade coatora, rendeu-lhe a possibilidade de vulnerar o princípio da presunção de constitucionalidade das leis e dos atos normativos, considerando que o quadro revelava cenário em que: (i) não havia inconstitucionalidade manifesta; (ii) não existia jurisprudência do Supremo Tribunal Federal no sentido de reconhecer a inconstitucionalidade do tema; (iii) a doutrina apontava na direção oposta àquela que fora adotada pelo Tribunal de Contas da União. 3. A Constituição de 1988 operou substancial reforma no sistema de controle de constitucionalidade até então vigente no país. Embora a nova Constituição tenha preservado a apreciação incidental ou difusa, é certo que a tônica reside não mais no sistema difuso, mas nas ações diretas, de perfil concentrado, o que causa necessário decote do âmbito de atuação daquele. Doutrina de Gerhard Anschütz. 4. A normatividade da Constituição é antes de tudo um dever a ser observado por parte dos órgãos do Estado que lidam com a aplicação de normas jurídicas a casos concretos. Se ao Supremo Tribunal Federal compete, precipuamente, a guarda da Constituição Federal, é certo que a sua interpretação do texto constitucional deve ser acompanhada pelos demais órgãos públicos. Jurisprudência desta Corte quanto à apreciação de questões constitucionais pelo Conselho Nacional de Justiça e Conselho Nacional do Ministério Público. O tratamento de questões constitucionais, por parte de um Tribunal de Contas, observa a finalidade de reforçar a normatividade constitucional. Da Corte de Contas espera-se a postura de cobrar da administração pública a observância da Constituição, mormente mediante a aplicação dos entendimentos exarados pelo Supremo Tribunal Federal em matérias relacionadas ao controle externo. 5. Súmula 347 do Supremo Tribunal Federal: compatibilidade com a ordem constitucional de 1988: o verbete confere aos Tribunais de Contas – caso imprescindível para o exercício do controle externo – a possibilidade de afastar (incidenter tantum) normas cuja aplicação no caso expressaria um resultado inconstitucional (seja por violação patente a dispositivo da Constituição ou por contrariedade à jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre a matéria). Inteligência do enunciado, à luz de seu precedente representativo (RMS 8.372/CE, Rel. Min. Pedro Chaves, Pleno, julgado em 11.12.1961). 6. Reafirmação da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal quanto à inviabilidade de realização de controle abstrato de constitucionalidade por parte de Tribunal de Contas (MS 35.410, MS 35.490, MS 35.494, MS 35.498, MS 35.500, MS 35.812, MS 35.824, MS 35.836, todos de Relatoria do Eminentíssimo Ministro Alexandre De Moraes, Tribunal Pleno, e publicados no DJe 5.5.2021). 7. Caso concreto. O Tribunal de Contas da União incorreu em uso inadequado da Súmula 347: simplesmente vocalizar o enunciado não perfaz condição suficiente para se vencer a presunção de constitucionalidade do art. 67 da Lei 9.478/1997 e do regulamento simplificado da Petrobras, aprovado pelo Decreto 2.745/1998. Disso, entretanto, não exsurge a concessão da segurança, dada a perda do objeto: o advento da Lei 13.303/2016 não só revoga o art. 67 da Lei 9.478/1997, mas também elimina a lacuna até então existente quanto a tal importante aspecto do regime próprio das empresas estatais. Precedente: MS 27.796 AgR, Rel. Min. Alexandre de Moraes, Primeira Turma, julgado em 29.3.2019, DJe 69, 4.4.2019. 8. Inviabilidade de o mandado de segurança em curso firmar tese no sentido da impossibilidade de o TCU aplicar sanções à Petrobras por atos praticados antes da vigência da Lei 13.303/2016: (i) ausência de pedido exposto, na petição inicial; (ii) o ordenamento jurídico brasileiro não comporta a veiculação de tutela



declaratória pela via do mandado de segurança, o assim chamado “mandamus normativo”, desde sempre proscrito pela jurisprudência superior. 9. Agravo regimental conhecido e, no mérito, não provido. (MS 25888 AgR, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22-08-2023, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-s/n DIVULG 08-09-2023 PUBLIC 11-09-2023)

Nesse cenário, somente se justificaria o controle de constitucionalidade da lei estadual nº 19.212/2025, pelo Tribunal de Contas do Estado do Ceará, no exame da representação sob seu crivo, se constatada qualquer das seguintes hipóteses: a) a inconstitucionalidade manifesta da norma; b) a contrariedade da norma à jurisprudência do STF.

No caso, em cognição primária, observo que a decisão referendada pelo Colegiado daquela Corte de Contas não especificou, com a necessária precisão, a inconstitucionalidade evidente da norma estadual, tampouco colacionou precedentes da jurisprudência do STF em casos similares, que revelassem a alegada usurpação da competência da União para tratar do mesmo tema discutido.

Logo, compreendo que a controvérsia da constitucionalidade da lei estadual, sem adentrar propriamente no mérito de sua compatibilidade com o texto constitucional, não poderia ter sido objeto de deliberação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, o que evidencia, em uma primária análise, a incorreção do julgamento realizado.

Dai extraio o requisito relativo à probabilidade do direito, porque a suspensão do curso do procedimento licitatório se fundamentou em ato decisório que destoou dos limites da atuação do Tribunal de Contas do Estado do Ceará.

Por sua vez, quanto ao perigo da demora, tenho como caracterizado, porquanto há impacto na prestação adequada do serviço público, uma vez sobrestado o processo de escolha da entidade particular para desempenhá-lo.

Diante do exposto, uma vez atendidos os pressupostos legais do art. 7º, III, da lei nº 12.016/2009, **DEFIRO o pedido liminar, para suspender a medida cautelar concedida pelo TCE no âmbito do procedimento nº 10836/2025-9, permitindo-se a continuidade do Pregão Eletrônico n. 20250038/SEDUC/CODIP, até o julgamento definitivo do presente mandado de segurança ou ulterior deliberação unipessoal.**

NOTIFIQUE-SE a autoridade coatora a fim de que, no prazo de 10 (dez) dias, preste informações, conforme dispõem o art. 7º, I da Lei 12.016/2009 c/c art. 263, II do RITJCE.

Em tempo, **DÊ-SE** ciência à Procuradoria Jurídica do Tribunal de Contas do Estado do Ceará, nos termos do art. 7º, II, da Lei 12.016/2009 c/c art. 263, IV do RITJCE.

Decorrido o prazo para informações da autoridade coatora, prestadas estas ou não, **REMETAM-SE** os autos à Procuradoria-Geral de Justiça, consoante art. 264 do RITJCE.

Intimem-se.



Expedientes necessários.

Fortaleza, data da assinatura digital

DESEMBARGADORA MARIA REGINA OLIVEIRA CAMARA

Relatora



Este documento foi gerado pelo usuário 027.***-33 em 18/06/2025 07:59:45

Número do documento: 25061720015528900000023423397

<https://pje.tjce.jus.br:443/pje2grau/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=25061720015528900000023423397>

Assinado eletronicamente por: MARIA REGINA OLIVEIRA CAMARA - 17/06/2025 20:01:55