PARECER N. 397/2026
SUSPENSÃO DE LIMINAR N. 5559657-32.2026.8.09.0051
REQUERENTE: Estado de Goiás
REQUERIDO: Ministério Público do Estado de Goiás
ÓRGÃO JULGADOR: Presidência do Tribunal de Justiça do Estado de Goiás
PRESIDENTE: Desembargador Leandro Crispim
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS: Fabiana Zamalloa Lemes do Prado

Excelentíssimo Desembargador Presidente,

Cuida-se de pedido de **suspensão de liminar** formulado pelo **ESTADO DE GOIÁS** em face da decisão proferida pelo Juízo da 5ª Vara da Fazenda Pública Estadual da Comarca de Goiânia, que deferiu parcialmente a tutela de urgência requerida pelo **MINISTÉRIO PÚBLICO DO ESTADO DE GOIÁS** nos autos da Tutela Cautelar Antecedente n. 5545967-33.2026.8.09.0051.

Reporta-se ao relatório do parecer ministerial acostado ao movimento n.20.

No movimento n. 23, o Desembargador Presidente indeferiu o pedido de dilação probatória formulado pelo Ministério Público e determinou nova remessa dos autos à Procuradoria-Geral de Justiça para apresentação de parecer de mérito, com observância dos limites cognitivos próprios do incidente.

O Estado de Goiás, no movimento n. 24, apresentou manifestação e promoveu a juntada do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), documento cuja apresentação havia sido requerida por esta Procuradoria-Geral de Justiça.

Após, os autos vieram novamente à Procuradoria-Geral de Justiça para manifestação.

Autos com vista à esta Procuradoria-Geral da Justiça para manifestação.

É o relatório.

1. DELIMITAÇÃO DA CONTROVÉRSIA

A controvérsia envolve política pública diretamente relacionada à concretização do direito fundamental à segurança pública, cuja proteção transcende a mera preservação da ordem estatal para alcançar a tutela da vida, da integridade física, do patrimônio e do livre exercício das liberdades fundamentais.

Nos termos do art. 144 da Constituição da República, a segurança pública constitui dever do Estado, direito e responsabilidade de todos, assumindo natureza de serviço público essencial à própria estabilidade das instituições democráticas. Por essa razão, sua implementação e fiscalização inserem-se no núcleo das atribuições constitucionais do Ministério Público, a quem incumbe, nos termos dos arts. 127 e 129 da Constituição, defender a ordem jurídica, o regime democrático e os interesses sociais e individuais indisponíveis e promover o controle da juridicidade das políticas públicas sem perder de vista a necessidade de preservação de sua continuidade e efetividade.

A atuação ministerial, portanto, deve se orientar pela busca da máxima proteção ao interesse público, harmonizando o rigor do controle de legalidade com a preservação de direitos fundamentais, a fim de evitar que a interrupção de políticas públicas ou seu comprometimento possa acarretar prejuízos relevantes e, em determinadas hipóteses, irreversíveis à coletividade.

A análise desta Procuradoria-Geral deve partir de uma premissa institucional indispensável: a concessão da suspensão não pressupõe desautorização da atuação do membro do Ministério Público nem censura à decisão do juízo natural. As questões identificadas na origem são relevantes e justificam o prosseguimento da ação, com contraditório, produção documental e, se necessário, prova técnica especializada.

O ponto de divergência é mais restrito. Consiste em definir qual risco deve prevalecer durante o período de instrução processual: de um lado, o risco de avanço de contratação cuja regularidade ainda será examinada; de outro, o risco de desmobilização, atraso e perda de efetividade de política pública estadual de segurança, já contratada e iniciada, cuja interrupção pode produzir consequências não integralmente recuperáveis.

A contracautela não declara a validade do contrato e não resolve a natureza jurídica da parceria. Seu objetivo é apenas impedir que uma decisão provisória projete efeitos sistêmicos sobre política pública essencial antes da adequada ponderação das consequências práticas e da formação de quadro documental bilateral.

A solução institucionalmente adequada não consiste em escolher entre controle e inovação, mas em permitir continuidade controlada, transparente, auditável e reversível, preservando simultaneamente a política pública e a efetividade da jurisdição.

2. CABIMENTO E LIMITES DA SUSPENSÃO DE LIMINAR

O pedido encontra amparo no art. 4º da Lei nº 8.437/1992. Trata-se de instrumento excepcional de contracautela, destinado a evitar grave lesão à ordem, à saúde, à segurança ou à economia públicas. O § 7º do dispositivo autoriza a concessão liminar quando a urgência e a relevância dos fundamentos estiverem evidenciadas.

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal e do Superior Tribunal de Justiça reconhece que o incidente não possui natureza recursal e não autoriza o reexame exauriente do mérito da causa. **Admite-se, contudo, juízo mínimo de delibação sobre a matéria de fundo, estritamente necessário para verificar se a situação administrativa cuja continuidade se pretende preservar não se apresenta como manifestamente ilegítima.**

Essa análise, entretanto, não se traduz em antecipação do mérito da questão, mas é apenas um pressuposto fático para a verificação, no estágio atual da lide, da presença dos requisitos que justificam a suspensão de liminar.

No âmbito do Superior Tribunal de Justiça, a SLS nº 2.940/SP reconheceu que a paralisação de empreendimento público já mobilizado pode causar grave lesão à ordem administrativa e caracterizar perigo da demora inverso, destacando que a substituição das decisões administrativas deve ser reservada, em regra, às **hipóteses de ilegalidade inequívoca**, após instrução processual completa. Em sentido convergente, a SS nº 3.356/MG e o AgInt na SLS nº 2.702/SP associam a ordem pública administrativa ao funcionamento regular, planejado e eficiente da Administração, especialmente quando a tutela interrompe abruptamente contratação já em execução.

Esses precedentes não conferem imunidade judicial ao administrador. Apenas exigem que a intensidade da medida cautelar seja proporcional ao grau de evidência da ilegalidade e às consequências práticas da paralisação.

3. DOS FATOS QUE JUSTIFICAM A CONTRACAUTELA

3.1. A preservação da política pública não se resume ao sistema anteriormente instalado

É correta a observação de que a decisão originária não desligou o sistema anterior. Todavia, a política pública submetida ao incidente não se exaure na conservação da infraestrutura existente. O objeto do Contrato nº 17/2026/SGG consiste na expansão territorial e funcional do sistema para 194 municípios, mediante a instalação de 4.435 câmeras em 4.164 pontos e a implantação ou integração de Centros de Inteligência, Comando e Controle.

A preservação do sistema anterior evita descontinuidade absoluta, mas não neutraliza os efeitos da paralisação da expansão. **Atrasos em política de segurança**

têm dimensão temporal própria: oportunidades de identificação, localização de veículos, cumprimento de mandados e resposta coordenada durante o período de suspensão não podem ser integralmente recompostas por implantação futura.

Assim, a grave lesão não deve ser identificada como “desligamento integral” da segurança pública, afirmação incompatível com a própria decisão originária, mas como interferência abrupta em expansão estadual já mobilizada, com repercussão sobre planejamento regional, logística, instalação de infraestrutura e capacidade operacional futura.

3.2. A tutela originária foi formada com assimetria informacional

A concessão *inaudita altera pars* da tutela de urgência foi motivada e pode ser compreendida diante da emissão da Ordem de Serviço e da urgência percebida pelo juízo. Entretanto, a escolha processual produziu inevitável assimetria informacional: a Administração não pôde esclarecer previamente a distribuição das obrigações, o modelo de remuneração, os mecanismos de medição e aceite, o planejamento da implantação, a metodologia de preços e a governança dos dados.

A Presidência recebeu, com o pedido suspensivo, documentação e explicações não submetidas ao contraditório anterior. Nessa perspectiva, a contracautela possui função de estabilização provisória, permitindo que as consequências macro administrativas sejam ponderadas, sem prejulgamento da ação principal.

Os artigos 20 a 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro reforçam a necessidade de considerar as consequências práticas, alternativas disponíveis, dificuldades reais da gestão e condições de regularização proporcionais. Esses comandos não afastam o controle de legalidade, mas desaconselham soluções binárias quando medidas intermediárias preservam melhor os interesses em conflito.

3.3. Existência material de planejamento e vinculação dos pagamentos à execução

Consta do material anexado ao pedido de suspensão documento intitulado “Plano de Implantação – Cronograma Físico-Financeiro”, versão de 12 de junho de 2026, que organiza a implantação em 180 dias, distribui os pontos por regiões, descreve etapas físicas e projeta a curva de desembolso ao longo da vigência contratual. Também consta do Contrato nº 17/2026/SGG que o pagamento é mensal, proporcional aos quantitativos demandados e efetivamente executados, devido apenas em relação a equipamentos instalados, operacionais e aceitos.

Esses elementos enfraquecem a premissa de que a continuidade geraria desembolso imediato do valor global de R$ 304.810.006,02. O valor corresponde à execução continuada ao longo de sessenta meses, e não a pagamento antecipado e indivisível.

3.4. A pesquisa de preços afasta, por ora, a aparência de sobrepreço manifesto

O Estado apresentou Orçamento Estimado e Justificativa de Preços, com menção a banco de preços públicos, cotações privadas e preços adjudicados no Pregão Eletrônico nº 193/2024-SGG. A comparação trazida ao incidente indica valor contratado equivalente a aproximadamente 86,6% do teto obtido pela aplicação dos preços unitários referenciais aos novos quantitativos.

A documentação não dispensa auditoria sobre comparabilidade dos objetos, quantitativos, atualidade dos parâmetros e eventual duplicidade de custos. Todavia, é suficiente, em juízo de delibação, para afastar a afirmação de inexistência absoluta de pesquisa ou de sobrepreço ostensivo, ao tempo em que mantém o tema no campo próprio da instrução.

3.5. Finalidade estatutária da GOIASTELECOM e ausência de ilegalidade ostensiva

O Estatuto Social da GOIASTELECOM prevê atuação em telecomunicações, transmissão de dados, automação, telessupervisão, televigilância, serviços digitais e soluções de tecnologia da informação. Há controvérsia legítima sobre o alcance da expressão “criada para esse fim específico”, constante do art. 75, IX, da Lei nº 14.133/2021, especialmente diante da amplitude e da sofisticação da plataforma contratada.

Entretanto, o objeto não se apresenta, em exame superficial, como manifestamente estranho às finalidades estatutárias da empresa. A dúvida interpretativa justifica instrução e controle, mas não impõe, por si só, a paralisação total antes do contraditório.

3.6. A natureza jurídica da parceria exige instrução e não pode ser resolvida apenas pela nomenclatura

A participação da PALADIUM/PAX AI constitui o ponto mais sensível da contratação. O valor e a relevância das atividades atribuídas à empresa privada autorizam a investigação ministerial e impedem qualquer conclusão prematura de plena regularidade. Por outro lado, a defesa estatal apresenta elementos típicos de parceria empresarial: divisão de escopos, contribuições complementares, remuneração vinculada ao faturamento, assunção de determinados riscos e execução continuada de conectividade, armazenamento, energização e manutenção pela GOIASTELECOM.

A denominação “parceria” não prevalece sobre a realidade econômica. Da mesma forma, o percentual econômico atribuído à parceira não basta, isoladamente, para caracterizar “subcontratação”. A solução depende do exame das cláusulas de risco, autonomia dos escopos, oportunidade de negócio, vantagem empresarial para a

estatal, processo de escolha do parceiro e efetiva capacidade de execução de cada parte, a partir da farta documentação acostada aos autos tais como:

a) **Projeto Executivo**, que descreve a oportunidade de negócio, a motivação da parceria, a aderência ao objeto social da GOIASTELECOM, as características da PALADIUM, a vantajosidade econômico-empresarial, o modelo de negócio, a governança, a integridade e a conformidade do projeto, bem como faz referência ao fluxo interno de aprovação da parceria (**Suspensão de Liminar**, **mov. 14, arquivo 6**, especialmente nos capítulos "Descrição da Oportunidade e Escopo", "Parceiro e Características Particulares", "Vantajosidade Econômico-Empresarial" e "Governança, Integridade e Conformidade");

b) **proposta comercial da PALADIUM**, **Instrumento Particular de Projeto de Parceria Estratégica**, à **Ata da 7ª Reunião da Diretoria Executiva**, **Declaração de Atendimento Técnico** apresentada pela PALADIUM (**Processo n. 5559657-32.2026.8.09.0051, mov. 14, arquivo 1**, itens referentes à cronologia da contratação e formação da parceria);

c) matriz objetiva de responsabilidades, com documentação detalhando a divisão operacional de atribuições entre GOIASTELECOM e PALADIUM, contida no **Projeto Executivo**, juntado na **Tutela Cautelar Antecedente (Processo n. 5545967-33.2026.8.09.0051, mov. 1, arquivo 22)** e reproduzido também na **Suspensão de Liminar (Processo n. 5559657-32.2026.8.09.0051, mov. 14, arquivo 6)**, com distribuição das entregas e responsabilidades entre as empresas, inclusive fornecimento de hardware, instalação, manutenção, processamento em nuvem, armazenamento de dados, plataforma de inteligência policial, implantação do data center, treinamento, métricas de desempenho (KPI/SLA), diagrama de interconexão dos sistemas, capacidades da plataforma PALADIUM, equipe técnica, matriz de

planejamento de subcontratações, plano de necessidades de profissionais da GOIASTELECOM, matriz de riscos e plano de contingência; identificação dos principais recursos que cada parceiro aportará ao projeto. A PALADIUM é indicada como responsável, entre outros, pela plataforma proprietária de inteligência artificial, processamento analítico em nuvem, fornecimento e instalação inicial dos equipamentos, treinamentos e apoio à implantação do data center. À GOIASTELECOM são atribuídas a infraestrutura de conectividade, armazenamento dos dados, manutenção de campo, gestão operacional, suporte técnico próprio, operação da rede e governança do armazenamento das informações;

d) demonstração econômico-financeira do alegado compartilhamento de riscos e da estrutura *back-to-back*, com fluxo de faturamento, hipóteses de inadimplemento, perdas suportadas por cada parceira, ausência de remuneração fixa independentemente do resultado e mecanismos de responsabilização da empresa privada.

Esse grau de complexidade afasta a ilegalidade manifesta, necessária para obstar, em juízo preliminar, a continuidade de política pública da envergadura da que ora se discute e recomenda a contracautela.

Embora não constem dos autos documentos que comprovem objetivamente a efetiva capacidade operacional declarada pelas partes, tais como: relação nominal do pessoal próprio efetivamente disponibilizado; quantitativo de empregados vinculados ao projeto; inventário de ativos próprios destinados à execução contratual; contratos efetivamente celebrados com provedores de nuvem (cloud computing); documentação dos centros de operação efetivamente existentes e disponibilizados; comprovação dos recursos materiais e tecnológicos efetivamente aportados por cada parceiro; e documentos demonstrando a disponibilidade operacional desses recursos no momento da contratação, essa questão deverá ser objeto de cognição exauriente, nos autos da ação originária, não se apresentando

como óbice, neste momento, para o prosseguimento da execução contratual, o qual pressupõe a referida capacidade operacional.

3.7. Da governança de dados e do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais

No parecer acostado ao movimento n. 20, esta Procuradoria-Geral de Justiça ressaltou a necessidade de apresentação de documentação complementar relativa à governança dos dados tratados no âmbito do projeto, em especial do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), com elementos que permitissem aferir as finalidades e bases jurídicas do tratamento, os riscos envolvidos, as medidas de segurança e mitigação adotadas, o fluxo dos dados, a identificação dos agentes de tratamento e os mecanismos de revisão humana, custódia, portabilidade e interoperabilidade, por considerar que a ausência de uma governança de dados na execução do contrato poderia, de fato, configurar o dano reverso à ordem pública, decorrente da contracautela.

Em atenção ao quanto solicitado, o Estado de Goiás promoveu, no movimento n. 24, a juntada do RIPD específico do Sistema Estadual de Videomonitoramento com Inteligência Artificial, no qual foram descritos os tipos de dados tratados, a metodologia de coleta e processamento, os agentes envolvidos, as bases integradas, as medidas de segurança, retenção e descarte, os riscos inerentes à operação e as respectivas salvaguardas e mecanismos de mitigação, inclusive quanto aos falsos positivos e à necessidade de validação humana.

A juntada do referido documento afasta, neste juízo preliminar, o dano reverso antes cogitado. Por outro lado, análise da efetiva implementação das salvaguardas previstas, da custódia dos dados, da portabilidade, da interoperabilidade, da reversibilidade tecnológica e da continuidade operacional não constitui óbice à apreciação da presente contracautela, por demandar aprofundamento incompatível com esta via excepcional. Ademais, tais matérias integram o quadro controvertido já suscitado pelo Ministério Público na ação

originária, na qual poderão ser adequadamente esclarecidas mediante contraditório e instrução probatória.

3.8. Risco econômico e sistema de medição

A documentação apresentada pelo Estado demonstra, em juízo próprio desta via excepcional, que os desembolsos previstos no Contrato n. 17/2026/SGG estão vinculados às etapas efetivamente executadas, verificadas e aceitas, circunstância que afasta, neste momento, a necessidade de manutenção das restrições financeiras impostas pela decisão originária. Eventuais irregularidades relacionadas às medições, aos pagamentos ou à execução financeira do ajuste deverão ser apuradas no curso da instrução da ação originária.

De igual modo, a multa diária de R$ 100.000,00 por obrigação descumprida, prevista no item 1.8 do dispositivo (mov. 6 dos autos originários), possui natureza coercitiva diretamente vinculada às medidas cautelares impostas e, diante da suspensão de seus efeitos, não subsiste fundamento para sua manutenção, sem prejuízo da adoção, pelo juízo natural, das medidas coercitivas que se revelem necessárias ao regular desenvolvimento e à instrução do processo.

4. DA EXTENSÃO DA SUSPENSÃO E DA PRESERVAÇÃO DAS MEDIDAS DE NATUREZA INSTRUTÓRIA

O Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais, somado aos demais documentos anexados pelo Estado neste incidente, fornece, nos limites cognitivos próprios da suspensão de liminar, elementos suficientes para afastar, neste momento, a necessidade de manutenção da tutela cautelar que impede a continuidade da execução contratual.

Isso não importa reconhecimento da regularidade definitiva da contratação, tampouco esvazia as questões suscitadas pelo Ministério Público na ação originária. As controvérsias relativas à contratação direta, à natureza jurídica da parceria

celebrada com a PALADIUM/PAX AI, à capacidade operacional das empresas envolvidas, à formação dos preços e à governança e proteção dos dados pessoais permanecem submetidas à cognição exauriente do juízo natural.

Nesse contexto, a suspensão deve alcançar os comandos da decisão originária que interferem diretamente na execução do Contrato n. 17/2026/SGG e do instrumento de parceria, quais sejam, os itens 1.1, 1.2, 1.5, 1.7 e 1.8 do dispositivo.

Diversa solução deve ser conferida às determinações de natureza eminentemente instrutória. Os itens 1.3, 1.4 e 1.6, relativos à preservação de elementos probatórios, à exibição de documentos e à apresentação dos instrumentos contratuais e tecnológicos vinculados ao projeto, não constituem óbice à continuidade da política pública nem configuram grave lesão à ordem, à segurança ou à economia públicas. Ao contrário, destinam-se à adequada formação do conjunto probatório necessário ao julgamento da ação originária e, por isso, devem permanecer hígidos.

Do mesmo modo, não devem ser alcançadas pela contracautela as determinações constantes dos itens 2, 3 e 4 do dispositivo, por se referirem exclusivamente ao regular desenvolvimento da relação processual originária.

Assim, a procedência do pedido de suspensão deve restringir-se aos efeitos materiais e coercitivos da tutela provisória, sem interferência nas providências necessárias à instrução e ao regular prosseguimento da ação de origem.

5. CONCLUSÃO

Diante dos elementos apresentados pelo Estado no presente incidente, inclusive da juntada do Relatório de Impacto à Proteção de Dados Pessoais (RIPD), cuja apresentação havia sido requerida por esta Procuradoria-Geral de Justiça, não se identifica, nos limites cognitivos próprios da suspensão de liminar, fundamento suficiente para a manutenção dos efeitos da tutela que impeçam a continuidade da execução contratual.

A suspensão, contudo, não deve alcançar as determinações de natureza eminentemente instrutória, que não constituem óbice à execução da política pública e permanecem necessárias ao esclarecimento das questões controvertidas perante o juízo natural.

Diante do exposto, a **PROCURADORIA-GERAL DE JUSTIÇA** manifesta-se pelo **conhecimento e procedência do pedido de suspensão de liminar**, para suspender os efeitos dos itens 1.1, 1.2, 1.5, 1.7 e 1.8 do dispositivo da decisão proferida nos autos n. 5545967-33.2026.8.09.0051, mantidos os itens 1.3, 1.4 e 1.6, por possuírem natureza instrutória, bem como os itens 2, 3 e 4, relativos ao regular desenvolvimento do processo originário.

Goiânia, na data da assinatura digital.

FABIANA LEMES ZAMALLOA DO PRADO
SUBPROCURADORA-GERAL DE JUSTIÇA PARA ASSUNTOS JURÍDICOS