PRIMEIRA TURMA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 9003384-25.2025.8.23.0000

PROCESSO DE ORIGEM: 0841952-06.2025.8.23.0010

AGRAVANTE: ESTADO DE RORAIMA

PROCURADORA: THICIANE GUANABARA SOUZA

AGRAVADO: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA PESSOAL, TRANSPORTE DE VALORES, CURSOS E SIMILARES EM RORAIMA

ADVOGADO: OAB 1647N-RR - FELIPE KALIU CEZÁRIO D'ÁVILA

RELATOR: DES. ALMIRO PADILHA

RELATÓRIO

Trata-se de agravo de instrumento interposto pelo ESTADO DE RORAIMA contra a decisão proferida pelo Juiz de Direito da 1ª Vara de Fazenda Pública da Comarca de Boa Vista nos autos da Ação Civil Pública n. 0841952-06.2025.8.23.0010, ajuizada pelo SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA PESSOAL, TRANSPORTE DE VALORES, CURSOS E SIMILARES EM RORAIMA em face de MIKAEL WALLAS CUNHA CURY-RAD, ALICERCE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA. e do Agravante.

O Magistrado deferiu a tutela de urgência para determinar a suspensão imediata dos efeitos da adesão à Ata de Registro de Preço n. 009/2025 (CIAS/MG) e, consequentemente, a suspensão da execução do Contrato Administrativo SEED/RR n. 27/2025, firmado com a Requerida ALICERCE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA.

Determinou, ainda, a manutenção da prestação do serviço pela empresa anteriormente contratada (DANPREV SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA.) para evitar descontinuidade (EP 23.1 da origem).

O agravante alega em síntese (EP 1.1):

a) a legalidade da adesão à ata de registro de preços, com fulcro no art. 86, § 2º, da Lei nº 14.133/2021, pois foram atendidas todas as exigências legais;

b) o contrato administrativo possui presunção de legitimidade e o sobrepreço de 30%, alegado pelo Autor, carece de comprovação técnica e documental idônea;

c) "(...) a conclusão da existência de fumus boni iuris baseou-se em juízo de valor sobre a conveniência e oportunidade do ato administrativo, esfera reservada à Administração Pública, e não em inequívocas ilegalidades apontadas pelo autor. A adesão à ata de registro de preços encontra respaldo legal e foi devidamente motivada, afastando-se, em cognição sumária, a aparente ilegalidade necessária à concessão da medida de urgência" (fl. 05);

b) a ausência de *periculum in mora* inverso, pois "Os pagamentos ainda não foram efetuados, e eventuais vícios no contrato podem ser perfeitamente sanados no curso do processo ordinário, inclusive com a possibilidade de restituição de valores, caso eventualmente comprovado o inadimplemento ou a ilegalidade. A alegação de dano ao erário, nesta fase, é hipotética e especulativa, não justificando a drástica medida de suspender limine um contrato em pleno vigor" (fl. 05);

c) "A suspensão imediata de um contrato administrativo regularmente firmado, baseada em alegações não robustecidas por prova técnica, gera profunda insegurança jurídica e desestabiliza o sistema de contratações públicas. Desencoraja a participação de empresas em licitações e em atas de registro de preços, na medida em que investimentos e planejamentos logísticos podem ser frustrados por uma decisão liminar que antecipa o mérito sem a devida instrução probatória. A medida, portanto, produz um efeito negativo e contraproducente para a própria Administração Pública" (fls. 05-06);

d) "(...) longe de estar configurado o periculum in mora, a decisão de suspender o contrato é que gera um perigo efetivo: o de comprometer a segurança das escolas e a própria ordem administrativa, sem que exista, no estado atual dos autos, uma demonstração cabal de que a manutenção do contrato acarretará um dano grave e irreparável ao erário. A tutela de urgência, nestes termos, mostra-se claramente incabível" (fl. 06);

e) a violação aos princípios da isonomia, moralidade e eficiência ao manter a empresa anterior sem novo processo competitivo;

f) “A suspensão do contrato administrativo é, em essência, o próprio pedido final da ação. A decisão liminar, portanto, antecipou integralmente os efeitos da sentença de procedência, esvaziando o próprio objeto do processo principal. Esta situação configura típico caso de ‘liminar que entrega o bem da vida’ – no caso, a execução do contrato – sem o crivo do contraditório qualificado e da instrução probatória completa” (fl. 09);

g) “Ao conceder tutela de urgência com esses contornos, o juízo de primeiro grau ultrapassou os limites da cognição sumária e adentrou o mérito da causa, antecipando tutela de efeitos praticamente irreversíveis sem a devida formação do convencimento judicial. Esta condição, por si só, caracteriza violação ao sistema de tutelas de urgência estabelecido no CPC e impõe a reforma da decisão para restabelecer a normalidade do processo e a preservação do próprio objeto do litígio” (fl. 10).

Pede a atribuição de efeito suspensivo e, ao final, o provimento do recurso, a fim de reformar a decisão de primeiro grau para revogar a tutela de urgência que suspendeu o contrato administrativo.

O pedido de efeito suspensivo foi indeferido, nos termos da decisão do EP 7.1.

O agravado apresentou contrarrazões, pugnando pela manutenção da decisão recorrida, sob o argumento de que (EP 14.1):

a) a contratação ocorreu sem licitação no próprio Estado;

b) houve sobrepreço;

c) a contratada não possui a qualificação técnica e legal exigida para a prestação de serviços de vigilância;

d) “(...) o processo administrativo tratou de vigilância desarmada (atividade típica de segurança privada), ao passo que o instrumento contratual ‘REBATIZA’ a prestação como ‘porteiro/vigia’, para acomodá-la aos itens da ata mineira — sem que se demonstre, no processo de adesão, a vantajosidade econômica para a realidade de Roraima, a compatibilidade do objeto com as necessidades específicas da SEED/RR, nem a publicidade integrada ao PNCP” (fl. 08);

e) a adesão à ata ocorreu sem a devida demonstração de vantajosidade e com

sobrepreço injustificado;

f) a DANPREV mostrou-se suficientemente adequada para prestar o serviço de vigilância patrimonial;

g) o perigo da demora alegado não ocorre;

h) o ESTADO DE RORAIMA feriu o princípio da economicidade e outros princípios administrativos.

Pede o desprovimento do recurso.

A 2ª Procuradoria de Justiça Cível opinou pelo desprovimento do recurso (EP 20).

É o relatório.

Inclua-se em pauta de julgamento eletrônico.

Boa Vista, data constante no sistema.

Des. Almiro Padilha

Relator

PRIMEIRA TURMA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 9003384-25.2025.8.23.0000

PROCESSO DE ORIGEM: 0841952-06.2025.8.23.0010

AGRAVANTE: ESTADO DE RORAIMA

PROCURADORA: THICIANE GUANABARA SOUZA

AGRAVADO: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA PESSOAL, TRANSPORTE DE VALORES, CURSOS E SIMILARES EM RORAIMA

ADVOGADO: OAB 1647N-RR - FELIPE KALIU CEZÁRIO D'ÁVILA

RELATOR: DES. ALMIRO PADILHA

VOTO

O recurso preenche os requisitos de admissibilidade.

Passo à análise do mérito.

A controvérsia cinge-se à verificação dos requisitos autorizadores da tutela de urgência concedida na origem, que:

a) suspendeu os efeitos da adesão à Ata de Registro de Preço n. 009/2025 (CIAS/MG) e a execução do Contrato Administrativo SEED/RR n. 27/2025, firmado entre a SECRETARIA DE ESTADO DA EDUCAÇÃO E DESPORTO – SEED e a Requerida ALICERCE CONSTRUÇÕES E SERVIÇOS LTDA., cujo objeto é a eventual contratação de empresa especializada em prestação prestação de serviços terceirizados de mão de obra (porteiro/vigia) (fl. 360 do EP 1.2);

b) determinou a manutenção da prestação do serviço pela empresa anteriormente contratada (DANPREV SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA.) para evitar descontinuidade.

Para a concessão da tutela de urgência, o art. 300 do CPC exige a presença cumulativa da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do

processo.

Nesta análise superficial, vejo que a probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) invocada pelo autor da ação civil pública restou demonstrada.

A contratação em discussão foi feita em agosto de 2025 pelo valor de R$ 120.432.365,20 (cento e vinte milhões e quatrocentos e trinta e dois mil trezentos e sessenta e cinco reais e vinte centavos), fundamentada na Lei Federal n. 14.133/2021 (fl. 360 do EP 1.2).

De início, destaco que não há proibição alguma para a contratação de pessoa jurídica de fora do Estado nem para a adesão a atas de registro de preços pela Administração Pública, desde que obedecidos os requisitos legais.

A ata de registro de preços é um documento vinculativo e obrigacional, com característica de compromisso para futura contratação, no qual são registrados o objeto, os preços, os fornecedores, os órgãos participantes e as condições a serem praticadas, conforme as disposições contidas no edital da licitação, no aviso ou instrumento de contratação direta e nas propostas apresentadas (inc. XLVI do art. 6º da LF n. 14.133/2021).

O *sistema de registro de preços* é um procedimento auxiliar das licitações e das contratações, expressamente previsto no inc. IV do art. 78 e nos arts. 82 e seguintes, entre outros, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos atual.

Os requisitos para a adesão à ata de registro de preços estão previstos nos §§ 2º e 3º do art. 86 da referida lei, que dizem:

> "§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:
> I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
> II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;
> III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.
>
> § 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

> I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou
> II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação".

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU) é firme no sentido de que "A adesão a ata de registro de preços (carona) está condicionada, entre outros requisitos (art. 22 do Decreto 7.892/2013), à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde o serviço será prestado" (TCU, Acórdão 2877/2017-Plenário, Relator: AUGUSTO NARDES, Boletim de Jurisprudência n. 202 de 29/01/2018).

Além disso, de acordo com o mesmo Tribunal administrativo "O procedimento de adesão de órgão não participante a ata de registro de preços depende de planejamento prévio que demonstre a compatibilidade de suas necessidades com a licitação promovida e de demonstração formal da vantajosidade da contratação" (TCU, Acórdão 3137/2014-Plenário, Relator: AUGUSTO SHERMAN, Informativo de Licitações e Contratos n. 223).

Os documentos que instruem a inicial da ação civil pública indicam que a adesão à Ata de Registro de Preços n. 009/2025 careceu de demonstração robusta de vantajosidade econômica, requisito indispensável à adesão (vide fls. 62 e seguintes e fl. 219 e seguintes ambas do EP 1.2).

A instrução processual originária aponta, em sede de cognição sumária, um sobrepreço estimado em 30% (trinta por cento) em relação ao contrato anteriormente vigente para o mesmo objeto, o que totaliza um impacto financeiro expressivo no valor global de R$ 120.432.365,20.

Dessa forma, demonstrada as plausibilidades fática e jurídica, vejo presente a probabilidade do direito do Autor-Agravado.

A constatação da veracidade ou não dessa situação somente poderá ser realizada no decorrer do processo.

O perigo de dano (*periculum in mora*) ao erário é manifesto e concreto, dada a magnitude dos valores envolvidos e a iminência de pagamentos por serviços contratados com aparente sobrepreço.

A continuidade da execução contratual nessas condições poderia ensejar prejuízo de difícil reparação aos cofres públicos estaduais, diante da necessidade de pagamento pelos serviços prestados.

Quanto ao alegado perigo de dano inverso sustentado pelo Estado (risco à segurança escolar), este foi devidamente neutralizado pela decisão do Juízo *a quo*.

O Magistrado agiu com prudência ao determinar a manutenção provisória da prestadora de serviços anterior, assegurando a continuidade da vigilância patrimonial e a segurança da comunidade escolar enquanto se discute a legalidade da nova contratação.

Ademais, conforme informado nos autos de origem e corroborado pelo Ofício nº 9639/2025/SEED/GAB (EP 60.1 da origem), o próprio Ente Público cumpriu a ordem liminar, suspendendo a execução do contrato questionado e mantendo a empresa anterior em atividade, o que reforça a desnecessidade de reforma da decisão liminar neste momento processual.

Portanto, a decisão agravada mostra-se alinhada aos princípios da legalidade, moralidade e eficiência administrativa, bem como à jurisprudência dominante sobre o controle de contratações públicas.

Por fim, saliento que, em caso de improcedência da ação civil pública ou cessação futura da eficácia da medida, os Requeridos poderão, independentemente da reparação por dano processual, responsabilizar o Requerente pelos eventuais prejuízos que a efetivação da tutela de urgência causar-lhes, conforme dispõe expressamente o art. 302 do CPC.

Esta decisão não impede que o Magistrado de origem entenda de modo diverso no momento do julgamento em cognição exauriente.

Por essas razões, em consonância com o Ministério Público de 2º grau, voto pelo conhecimento e desprovimento do recurso.

É como voto.

Boa Vista/RR, 26 de fevereiro de 2026.

Des. Almiro Padilha

Relator

PRIMEIRA TURMA CÍVEL

AGRAVO DE INSTRUMENTO N. 9003384-25.2025.8.23.0000

PROCESSO DE ORIGEM: 0841952-06.2025.8.23.0010

AGRAVANTE: ESTADO DE RORAIMA

PROCURADORA: THICIANE GUANABARA SOUZA

AGRAVADO: SINDICATO DOS TRABALHADORES EM EMPRESAS DE VIGILÂNCIA, SEGURANÇA PESSOAL, TRANSPORTE DE VALORES, CURSOS E SIMILARES EM RORAIMA

ADVOGADO: OAB 1647N-RR - FELIPE KALIU CEZÁRIO D'ÁVILA

RELATOR: DES. ALMIRO PADILHA

EMENTA: DIREITO ADMINISTRATIVO E PROCESSUAL CIVIL. AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO CIVIL PÚBLICA. TUTELA DE URGÊNCIA. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS ("CARONA"). SUSPENSÃO DE CONTRATO ADMINISTRATIVO. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. VANTAJOSIDADE NÃO DEMONSTRADA. MANUTENÇÃO DO SERVIÇO ANTERIOR. RECURSO CONHECIDO E DESPROVIDO.

I. Caso em exame

Agravo de instrumento interposto contra a decisão proferida na Ação Civil Pública n. 0841952-06.2025.8.23.0010, que deferiu a tutela de urgência para determinar a suspensão imediata dos efeitos da adesão à Ata de Registro de Preço n. 009/2025 (CIAS/MG) e da execução do Contrato Administrativo SEED/RR n. 27/2025, bem como determinou a manutenção da prestação do serviço pela empresa anteriormente contratada (DANPREV SERVIÇOS DE VIGILÂNCIA E SEGURANÇA PRIVADA LTDA.) para evitar descontinuidade.

II. Questão em discussão

A questão central consiste em verificar se estão presentes os requisitos do art. 300 do CPC para a suspensão da nova contratação, especificamente:

(i) se a adesão à ata de registro de preços ("carona") observou os requisitos de planejamento e demonstração de vantajosidade econômica;

(ii) se há probabilidade do direito quanto à existência de sobrepreço no novo contrato;

(iii) se existe perigo de dano ao erário ou risco de descontinuidade do serviço público.

III. Razões de decidir

1. Não há proibição alguma para a contratação de pessoa jurídica de fora do Estado nem para a adesão a atas de registro de preços pela Administração Pública, desde que obedecidos os requisitos legais.

2. A adesão à ata de registro de preços por órgão não participante exige a demonstração inequívoca de vantagem econômica e a compatibilidade do objeto com as necessidades específicas do aderente, conforme o art. 86, §§ 2º e 3º, da Lei n. 14.133/2021.

3. A análise inicial indica que a adesão careceu de fundamentação robusta sobre a vantajosidade, apresentando indícios de sobrepreço estimado em 30% em relação ao contrato anterior, o que totaliza um impacto financeiro de R$ 120.432.365,20.

4. O perigo de dano ao erário é concreto face à iminência de pagamentos por serviços com aparente sobrepreço.

5. O risco de descontinuidade do serviço de vigilância nas escolas foi neutralizado pela determinação judicial de manutenção provisória da prestadora anterior, medida que concilia a segurança pública com a moralidade administrativa.

IV. Dispositivo

Recurso conhecido e desprovido.

ACÓRDÃO

Vistos, relatados e discutidos os autos, acordam os Desembargadores da Primeira Turma Cível do Tribunal de Justiça do Estado de Roraima, à unanimidade de votos, em conhecer do recurso e negar-lhe provimento, nos termos do voto do Relator.

Participaram do julgamento os Desembargadores Almiro Padilha (Relator), Tânia Vasconcelos e Mozarildo Cavalcanti (julgadores).

Boa Vista/RR, 26 de fevereiro de 2026.

Des. Almiro Padilha

Relator