



PODER JUDICIÁRIO DO ESTADO DE RORAIMA
COMARCA DE BOA VISTA
1ª VARA DE FAZENDA PÚBLICA - PROJUDI

Fórum Advogado Sobral Pinto, 666 - Praça do Centro Cívico - Centro - Boa Vista/RR - CEP: 69.301-980 - Fone:
(95)3198-4766 - E-mail: Ifazenda@tjrr.jus.br

Proc. n.º 0841952-06.2025.8.23.0010

Decisão

Trata-se de ação civil pública com pedido de tutela de urgência, ajuizada pelo Sindicato dos Trabalhadores em Empresas de Vigilância, Agentes de Portaria, Cintagem, Segurança Orgânica e Transporte de Valores do Estado de Roraima – SINTEVITRAVER, em face do Estado de Roraima, da empresa Alicerce Construções e Serviços Ltda. e de Mikael Wallas Cunha Cury-Rad, Secretário de Estado de Educação e Desporto, por meio da qual se postula a suspensão e posterior declaração de nulidade do Contrato Administrativo nº 27/2025, firmado entre a Secretaria de Estado de Educação e Desporto – SEED/RR e a mencionada empresa privada, cujo objeto é a prestação de serviços terceirizados de vigilância e portaria nas unidades escolares da rede pública estadual.

Aduz o sindicato autor que o ajuste administrativo em questão foi celebrado mediante adesão (“carona”) à Ata de Registro de Preços de outro ente federativo, em burla ao dever constitucional de licitar, isto é, sem prévio procedimento competitivo.

Sustenta que o contrato apresenta sobrepreço de 30% em relação ao pactuado anteriormente com a empresa que prestava os mesmos serviços, configurando antieconomicidade e violação aos princípios da moralidade e eficiência administrativa.

Aponta, ademais, que a empresa Alicerce Construções e Serviços Ltda. não possui autorização da Polícia Federal para o exercício da atividade de vigilância patrimonial, nos termos da Lei nº 7.102/1983.

Diante de tais elementos, requer o deferimento de tutela de urgência para suspender imediatamente a execução do Contrato nº 27/2025, susstando-se quaisquer pagamentos, a fim de evitar dano irreparável ao erário estadual e à moralidade administrativa, até decisão final da presente demanda.

O Estado de Roraima, em manifestação preliminar (ep. 19), opôs-se ao pedido de concessão da tutela de urgência, alegando inexistirem os requisitos previstos no



art. 300 do CPC. Argumenta que o contrato administrativo goza de presunção de legitimidade, não podendo ser suspenso com base em alegações unilaterais do autor. Sustenta, ainda, a existência de risco inverso, na medida em que a suspensão imediata do contrato poderia comprometer a segurança patrimonial das escolas públicas, por cessar abruptamente os serviços de vigilância, ocasionando, assim, prejuízos à ordem pública e à administração.

A empresa Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada Ltda requereu sua habilitação nos autos como assistente litisconsorcial da parte autora (ep. 8).

Vieram os autos conclusos para apreciação da medida liminar.

É o relatório. Decido.

Em apreciação ao pedido de assistência da empresa Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada Ltda, dispõe o art. 5º, § 1º, da Lei nº 7.347/85 que:

Art. 5º (...)

§ 1º Fica facultado ao Poder Público e a outras associações legitimadas nos termos deste artigo habilitar-se como litisconsortes de qualquer das partes.

Portanto, não se admite ao particular prestar assistência simples ou litisconsorcial ao autor de ação coletiva destinada a tutelar direitos difusos e coletivos estrito senso, vez que se não tem legitimidade para propor a ação coletiva, não a terá para nela intervir.

Desse modo, **indefiro** o pedido de habilitação da empresa, como assistente autoral.

No entanto, considerando que os interesses coletivos tutelados pelo sindicato legitimado, indiretamente afetarão os direitos e deveres da empresa requerente Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada Ltda, acolho o pedido de habilitação, tão somente para incluí-la dos autos como terceira interessada no feito.

Pois bem.

A concessão de tutela de urgência reclama a demonstração cumulativa da probabilidade do direito e do perigo de dano ou risco ao resultado útil do processo, conforme o art. 300 do Código de Processo Civil.

O primeiro requisito diz respeito à plausibilidade, ou probabilidade, ainda que mínima, do direito alegado pelo autor. A probabilidade do direito do autor permite



que, por meio da técnica processual de antecipação, seja concedido, em caráter provisório, a tutela do direito postulado, produzindo-se, assim, todos os efeitos que normalmente só seriam produzidos após o trânsito em julgado da sentença.

O segundo requisito diz respeito ao fundado temor de que, enquanto a parte autora aguarda a tutela definitiva, venham a faltar as circunstâncias de fato favoráveis à consecução da própria tutela.

No caso em exame, os elementos trazidos aos autos evidenciam, em sede de cognição sumária, a plausibilidade do direito invocado pelo sindicato autor.

A Constituição Federal preconiza a licitação como regra geral para o Poder Público, ao assinalar, em seu art. 175, que *"incumbe ao Poder Público, na forma da lei, diretamente ou sob regime de concessão ou permissão, sempre através de licitação, a prestação de serviços públicos"*.

Por sua vez, a recente Lei de Licitações, Lei nº14.133/2021, estabelece que o processo licitatório tem por objetivos assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto, assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição, evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos e incentivar a inovação e o desenvolvimento nacional sustentável (art. 11, inc. I a IV)

A partir do texto constitucional e legal pode-se concluir, sem maiores dificuldades, que a licitação é a regra e deve ser levada a cabo com estrita observância, dentre outros, dos princípios da legalidade e da isonomia. O aproveitamento de processo licitatório realizado em outro órgão da Administração ("carona"), é ato administrativo que somente deve ter lugar em situações emergenciais.

E não por outro motivo, o art. 86, da Lei de Licitações admite o "efeito carona" do Sistema de Registro de Preços, permitindo, portanto, que órgãos e entidades que não participaram da licitação possam utilizar Atas de Registro de Preços produzidas por outros entes, desde que apresentem justificativa da adesão, mesmo em situações de risco de desabastecimento ou de paralisação do serviço a ser contratado, nestes termos:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.



§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 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 - prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Neste cenário, não se acolhe eventual fundamento da vantajosidade genérica para a adesão à Ata de Registro de Preço nº 009/2025.

O Estudo Técnico Preliminar e o Termo de Referência constantes do referido processo (ep. 1.2) limitam-se a justificar, de forma genérica, a necessidade dos serviços de vigilância patrimonial, sem apresentar qualquer análise técnica de custo-benefício, planilha comparativa de preços ou demonstração objetiva de economicidade.

Tampouco se verifica a elaboração de memória de cálculo do preço estimado, nem de parecer técnico que comprove a vantajosidade da adesão (“carona”) em detrimento da realização de licitação própria. O processo administrativo limita-se a transcrever médias nacionais de preços obtidas em contratos de outras unidades da federação, sem levar em conta as condições locais de mercado, encargos regionais e histórico contratual da própria Secretaria de Educação.

Esses elementos são suficientes para superar a presunção de legitimidade do ato administrativo, ainda que provisoriamente, e justificam a atuação preventiva deste juízo na proteção do patrimônio público e da moralidade administrativa.

No tocante ao *periculum in mora*, este se revela com clareza. A iminência de execução do contrato firmado pode implicar dispêndio indevido de recursos públicos de grande monta, estimados em R\$120.000.000,00 (cento e vinte milhões de reais). A permanência de tal situação, sem a imediata intervenção judicial, poderia gerar dano irreversível ao erário e comprometimento da finalidade pública do contrato.

Corroborando esse entendimento, colaciono as seguintes ementas de julgado:

AGRAVO DE INSTRUMENTO. LICITAÇÃO E CONTRATO



ADMINISTRATIVO. AÇÃO POPULAR. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS . AQUISIÇÃO E INSTALAÇÃO DE LUMINÁRIAS COM TECNOLOGIA LED, RELÉS E BRAÇOS PARA ILUMINAÇÃO PÚBLICA. VALORES EM DESCONFORMIDADE COM PREÇO DE MERCADO. TUTELA DE URGÊNCIA. REQUISITOS CONFIGURADOS . 1. O ART. 15, § 1º, DA LEI 8.666/93, PREVÊ QUE O REGISTRO DE PREÇOS DEVE SER PRECEDIDO DE AMPLA PESQUISA DE MERCADO, ASSEGURANDO A QUALQUER CIDADÃO, EM SEU § 6º, A LEGITIMIDADE "PARA IMPUGNAR PREÇO CONSTANTE DO QUADRO GERAL EM RAZÃO DE INCOMPATIBILIDADE DESSE COM O PREÇO VIGENTE NO MERCADO" . DO MESMO MODO, O ART. 22 DO DECRETO Nº 7.892/2013 CONDICIONA A ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS POR ÓRGÃO OU ENTIDADE QUE NÃO TENHA PARTICIPADO DO CERTAME À DEVIDA JUSTIFICATIVA QUANTO À SUA VANTAGEM. 2 . HIPÓTESE EM QUE RESTOU EVIDENCIADA A PROBABILIDADE DO DIREITO ALEGADO, PORQUANTO OS ORÇAMENTOS APRESENTADOS PELO AUTOR, PROPOSTOS POR OUTRAS EMPRESAS DA REGIÃO, INDICAM VARIAÇÃO DE PREÇO SUBSTANCIAL COM RELAÇÃO AOS MESMOS ITENS FORNECIDOS PELA EMPRESA VENCEDORA DO CERTAME PARA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS.RECURSO DESPROVIDO.(Agravado de Instrumento, Nº 50288264320208217000, Primeira Câmara Cível, Tribunal de Justiça do RS, Relator.: Sergio Luiz Grassi Beck, Julgado em: 24-08-2020) (TJ-RS - Agravado de Instrumento: 50288264320208217000 VENÂNCIO AIRES, Relator: Sergio Luiz Grassi Beck, Data de Julgamento: 24/08/2020, Primeira Câmara Cível, Data de Publicação: 31/08/2020);

AGRAVO DE INSTRUMENTO. AÇÃO POPULAR. CONCURSO PÚBLICO. LICITAÇÃO . SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. EFEITO CARONA. NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA. DECISÃO QUE DEFERIU LIMINAR PARA SUSPENDER O CONCURSO . INCONFORMISMO DA PARTE RÉ. Trata-se de Agravado de Instrumento em face de decisão que deferiu o requerimento de liminar para suspender a realização de concurso público promovido pela Câmara Municipal de Valença, ora Agravante. Recorrente que, a fim de contratar comissão organizadora, aderiu à ata de registro de preços elaborada pelo Município de Seropédica. Utilização do "Efeito Carona" . Expressa autorização legal. Necessidade de justificativa da vantagem que não foi atendida pelo Agravante. Conjunto probatório que não ilide a decisão judicial. Ausência de discricionariedade no que toca à justificativa de adesão à modalidade licitatória eleita . Possibilidade de controle dos atos administrativos no que concerne à observância das leis e dos princípios constitucionais. Ação popular que não demanda demonstração de prejuízo. Manutenção da liminar. DESPROVIMENTO DO RECURSO . (TJ-RJ - AGRAVO DE INSTRUMENTO: 00178942820168190000 201600223336, Relator.: Des(a).



ANDRE EMILIO RIBEIRO VON MELENTOVYTCH, Data de Julgamento: 26/07/2016, SEXTA CAMARA DE DIREITO PUBLICO (ANTIGA 21ª CÂMARA CÍVEL), Data de Publicação: 28/07/2016);

Outrossim, cabe ressaltar que, à luz do disposto na Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, notadamente em seu artigo 20, que impõe à decisão proferida na esfera judicial o dever de indicar de modo expresso suas consequências jurídicas e administrativas da decisão que apreciar pedido de nulidade de ato ou contrato administrativo, mostra-se prudente e juridicamente necessário assegurar a continuidade da execução contratual pela empresa devidamente habilitada Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada Ltda, que até então vinha prestando o serviço, enquanto se estabelece o marco de legitimidade da adesão à Ata de Registro de Preços.

Tal medida se impõe de modo a compatibilizar a tutela preventiva com a preservação da ordem jurídica. Nesse contexto, impõe-se, provisoriamente, a manutenção da empresa Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada Ltda como executora do contrato, até que se definam de forma inequívoca os parâmetros legais e técnicos que balizam a adesão à referida ata de registro de preços, evitando-se, assim, qualquer descontinuidade de serviços essenciais ou risco de comprometimento da finalidade pública do ajuste contratual.

Portanto, no que se refere ao alegado risco inverso, ou seja, o perigo de que a suspensão cause prejuízo maior à coletividade pela interrupção dos serviços, este não se sustenta, uma vez que os serviços de vigilância e portaria já vinham sendo regularmente prestados por empresa anteriormente contratada, que deverá ser mantida provisoriamente até ulterior deliberação.

Logo, não há falar em descontinuidade ou comprometimento da segurança dos bens públicos, sendo plenamente possível que o Estado, valendo-se de medidas de contingência, assegure a continuidade dos serviços essenciais, sem perpetuar contrato eivado de vícios graves. Assim, ao contrário do sustentado pela defesa estatal, o interesse público primário, fundado nos princípios da regularidade, moralidade e economicidade da despesa pública, prevalece sobre o mero interesse administrativo imediato de execução do contrato.

Em derradeiro, não se ignora que a matéria aqui submetida possui identidade fática com àquela discutida na Ação Popular nº 0842699-53.2025.8.23.0010, cujo pedido de tutela provisória de urgência restou indeferido, sob fundamento na necessidade de preservação do contraditório e instrução probatória.

Contudo, à luz da cláusula *rebus sic stantibus*, autorizando a reavaliação da tutela de urgência antes indeferida, tem-se a constatação de que a adesão à ata de outro ente federativo se deu sem justificativa técnica idônea e sem memória de



cálculo que comprove sua economicidade, bem como a demonstração de que o sindicato autor, na condição de substituto processual da categoria diretamente afetada, detém maior representatividade e legitimidade para acompanhar a execução contratual e fiscalizar a legalidade da contratação. Assim, confere-se uma maior densidade probatória e relevância social à presente ação a possibilitar a revisão do entendimento primevo.

Ante o exposto e, com base nos documentos que instruem o feito, **defiro** o pedido de tutela de urgência, para determinar ao Estado de Roraima que suspenda imediatamente os efeitos da adesão à Ata de Registro de Preço nº 009/2025 (CIAS/MG) e a execução do Contrato SEED/RR nº 27/2025, inclusive empenhos e ordens de serviço, firmado entre a SEED/RR e a empresa Alicerce Construções e Serviços Ltda, mantendo-se a prestação do serviço por meio da empresa anteriormente contratada Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada Ltda, até posterior deliberação judicial.

Intime-se para cumprimento imediato.

Expeça-se o mandado, com urgência.

Vista ao Ministério Público do Estado de Roraima, nos termos do art. 4º, § 1º, da Lei nº 7.347/85.

Proceda a Secretaria com a reunião dos presentes autos aos da Ação Popular n.º 0842699-53.2025.8.23.0010, para tramitação conjunta. Por conseguinte, junte-se cópia da presente decisão aos autos respectivos.

Cite-se a parte ré, nos termos do art. 238 e seguintes do Código de Processo Civil, para que apresente defesa, caso queira, no prazo legal.

Após apresentação de contestação, sendo suscitada alguma preliminar (art. 337 do CPC) intimar a parte autora para réplica, no prazo de 15 dias.

Vista ao Ministério Público do Estado de Roraima, pelo prazo de 30 (trinta) dias.

Decorrido o prazo para apresentação de réplica, intimar as partes para - no prazo comum de 05 (cinco) dias - informem ao juízo quais provas pretendem produzir, especificando e justificando a pertinência, sob pena de indeferimento.

Com ou sem resposta das partes, tornar os autos conclusos para decisão saneadora, advertindo os litigantes, desde já, acerca da possibilidade de julgamento antecipado do mérito (CPC, inciso I, art. 355).

Habilite-se a empresa Danprev Serviços de Vigilância e Segurança Privada



Ltda, como terceira interessada.

Int. Cumpra-se.

Boa Vista, data, hora e assinatura registradas em sistema.

Guilherme Versiani Gusmão Fonseca

Magistrado