



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Conferência em www.tcees.tc.br
Identificador: B6A3E-A59CE-EF41F



Decisão Monocrática 00144/2026-1

Produzido em fase anterior ao julgamento

Processo: 07352/2025-1

Classificação: Controle Externo - Fiscalização - Representação

UG: PMG - Prefeitura Municipal de Guarapari

Relator: Rodrigo Coelho do Carmo

Interessado: RODRIGO LEMOS BORGES, RICARDO RIOS DO SACRAMENTO,
MARCELO CIRINO BARBOSA

Representante: Identidade preservada

Procuradores: MAURO AUGUSTO PERES DE ARAUJO (OAB: 12608-ES), JULIA
SOBREIRA DOS SANTOS (OAB: 28157-ES)



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

DECISÃO MONOCRÁTICA PRELIMINAR

1. RELATÓRIO

Trata-se de Representação, com pedido de concessão de medida cautelar, em face da Prefeitura Municipal de Guarapari, noticiando supostas irregularidades na utilização sistemática de adesões a Atas de Registro de Preços, que culminaram, dentre outros, nos Contratos nº 041/2025 (contratação de empresa especializada na prestação de serviços terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva para atender às demandas operacionais e administrativas da SEMAD, da SEMSA, da SEMTAC e da SEMED, do Município de Guarapari) e nº 052/2025 (compreende o pleno funcionamento e utilização do software NOPAPER CLOUD - AUTOMAÇÃO DE PROCESSOS que disponibiliza soluções em tecnologia da informação, com foco na modernização institucional do Município de Guarapari por meio da implantação, de solução Web, incluindo as etapas de instalação, migração, e sustentação da plataforma em automação de processo).

O representante sustenta, em síntese, que as contratações decorreriam de adesões desprovidas de adequada demonstração de vantajosidade, com fragilidades na pesquisa de preços, possível utilização indevida da terceirização para contornar limites da Lei de Responsabilidade Fiscal e indícios de direcionamento, inclusive com possível conflito de interesses envolvendo agente público responsável pela condução do certame.

Após a notificação dos responsáveis, foram apresentadas justificativas e documentos. Submetidos os autos à instrução, a unidade técnica elaborou a [Manifestação Técnica de Cautelar nº 00010/2026-9](#) (evento 59), analisando especificamente os Contratos nº 041/2025 (Alicerce Construções e Serviços Ltda.) e nº 052/2025 (Ágape Assessoria e Consultoria Ltda.), concluindo:

- pelo **indeferimento da cautelar quanto ao Contrato nº 041/2025;**
- pelo **deferimento da cautelar quanto ao Contrato nº 052/2025.**



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Paralelamente, a [Manifestação Técnica nº 211/2026-9](#) (evento 61) apontou insuficiência documental para aprofundamento da análise de mérito, propondo a expedição de diligência para encaminhamento da íntegra dos processos administrativos correspondentes.

2. FUNDAMENTAÇÃO

2.1. Pressupostos da medida cautelar

Nos termos do art. 376 do Regimento Interno desta Corte, a concessão de medida cautelar exige a presença concomitante da probabilidade do direito (*fumus boni iuris*) e do risco de dano ou de ineficácia da decisão final (*periculum in mora*).

Trata-se de juízo de cognição sumária, não exauriente, que se fundamenta em verossimilhança e prudência institucional. A medida cautelar, no âmbito do controle externo, não ostenta natureza sancionatória, mas instrumental: destina-se a preservar a utilidade do processo e a resguardar o interesse público contra riscos concretos e imediatos.

Cumpre, ainda, observar que a atuação desta Corte deve harmonizar-se com os princípios da proporcionalidade, da continuidade do serviço público e da deferência técnica, sobretudo quando se trata de políticas públicas sensíveis. Assim, a suspensão cautelar de contrato administrativo exige ponderação qualificada entre a necessidade de proteção do erário e o impacto social da medida.

Feitas tais premissas, passa-se à análise individualizada.

2.2. Contrato nº 041/2025 – Alicerce Construções e Serviços Ltda.

O Contrato nº 041/2025, no valor de R\$ 93.543.085,08, refere-se à contratação de serviços terceirizados de mão de obra com dedicação exclusiva para atender às



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

demandas operacionais e administrativas destinados às áreas de saúde, educação e assistência social, mediante adesão a ata de registro de preços.

A unidade técnica identificou indícios relevantes quanto à probabilidade do direito, notadamente:

- possível utilização da terceirização como mecanismo substitutivo de mão de obra permanente, com potencial repercussão nos limites da despesa com pessoal (arts. 18 e 22 da LC nº 101/2000);
- fragilidade na demonstração do déficit real de servidores e na justificativa de impossibilidade de remanejamento interno;
- insuficiência da pesquisa de preços e da demonstração de vantajosidade da adesão, em possível desconformidade com o art. 23 da Lei nº 14.133/2021.

Tais apontamentos são juridicamente relevantes e justificam o aprofundamento da instrução.

Todavia, quanto ao *periculum in mora*, a área técnica destacou que os serviços contratados se vinculam diretamente à manutenção de atividades essenciais. A suspensão abrupta do contrato poderia comprometer a continuidade de políticas públicas estruturantes, com potencial impacto direto sobre a população.

Em matéria de cautelar, a presença de *periculum in mora reverso* — isto é, o risco de dano maior decorrente da suspensão — constitui elemento impeditivo relevante. A intervenção excepcional do controle externo não pode, sob pretexto de resguardar a legalidade, produzir descontinuidade administrativa lesiva ao interesse público primário.

Nesse cenário, embora haja indícios que mereçam investigação aprofundada, não se verifica, neste momento, risco concreto e iminente de dano irreparável ao erário que



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

justifique a suspensão imediata do ajuste.

Ausente, portanto, a concomitância dos requisitos, anuo ao entendimento técnico pelo **indeferimento da cautelar quanto ao Contrato nº 041/2025**, sem prejuízo do regular prosseguimento da instrução sob o rito sumário, ante a evidenciação de possíveis irregularidades.

2.3. Contrato nº 052/2025 – Ágape Assessoria e Consultoria Ltda.

Diversamente, quanto ao Contrato nº 052/2025, que abrange a operação plena do software NOPAPER CLOUD, focado na modernização de Guarapari através da implantação, migração e suporte de uma plataforma web de automação de processos, a análise técnica revela quadro mais gravoso e juridicamente consistente para o deferimento da medida.

2.3.3. *Fumus boni iuris*

A probabilidade do direito, neste caso, encontra-se ancorada em três eixos fundamentais:

2.3.3.1. Possível conflito de interesses e violação à imparcialidade administrativa

A unidade técnica identificou que o Secretário Municipal de Administração teria atuado anteriormente como advogado da empresa Ágape Assessoria e Consultoria Ltda., posteriormente contratada, e participado da aprovação do Estudo Técnico Preliminar, sem declaração formal de impedimento.

O art. 9º, §1º, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que configura conflito de interesses qualquer situação que comprometa ou possa comprometer a imparcialidade do agente público, sendo suficiente o risco à integridade do processo decisório.

A exigência não se limita à demonstração de favorecimento concreto. O regime jurídico



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

das contratações públicas é estruturado sobre a confiança institucional e a transparência. A mera participação de agente com vínculo pretérito relevante com a empresa vencedora, sem declaração formal de impedimento, fragiliza a higidez do procedimento.

A imparcialidade administrativa não é atributo subjetivo, mas garantia objetiva do procedimento. Sua violação, ainda que potencial, compromete a legitimidade do certame e constitui fundamento apto a caracterizar a probabilidade do direito.

2.3.3.2. Irregularidade na designação da Agente de Contratação

A manifestação técnica apontou que a função de Agente de Contratação foi exercida por ocupante de cargo em comissão, sem motivação específica que justificasse a excepcionalidade da designação.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 8º, §2º¹, privilegia a profissionalização das funções de contratação, exigindo capacitação técnica e estabilidade decisória. A designação de agente comissionado, embora não absolutamente vedada, exige motivação qualificada e compatibilidade funcional.

A nomeação de ocupante de cargo em comissão para exercer a função de Agente de Contratação exige motivação específica no processo administrativo, com demonstração da inexistência de servidor efetivo disponível, capacitado ou em número suficiente, ou ainda a indicação de circunstâncias excepcionais que justifiquem a designação, nos termos da Lei nº 14.133/2021.

No caso concreto, o Decreto nº 46/2025, do Município de Guarapari, nomeou a Sra.

¹ Art. 8º A licitação será conduzida por agente de contratação, pessoa designada pela autoridade competente, entre servidores efetivos ou empregados públicos dos quadros permanentes da Administração Pública, para tomar decisões, acompanhar o trâmite da licitação, dar impulso ao procedimento licitatório e executar quaisquer outras atividades necessárias ao bom andamento do certame até a homologação.

(...)

§ 2º Em licitação que envolva bens ou serviços especiais, desde que observados os requisitos estabelecidos no art. 7º desta Lei, o agente de contratação poderá ser substituído por comissão de contratação formada por, no mínimo, 3 (três) membros, que responderão solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, ressalvado o membro que expressar posição individual divergente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que houver sido tomada a decisão.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Fernanda como Agente de Contratação/Pregoeira, vinculada à Secretaria Municipal de Administração, sendo incontroverso, conforme informações do Portal da Transparência, que se trata de ocupante exclusivamente comissionada.

Embora a Lei Complementar Municipal nº 159/2025 classifique o cargo de Agente de Contratação como de provimento em comissão, tal norma não apresenta justificativa específica para a excepcionalidade da medida e estabelece, de forma genérica, que todos os agentes serão comissionados, em desconformidade com o regime jurídico estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, diploma de caráter nacional e observância obrigatória pelos entes federativos.

Nesse passo, ainda que formalmente amparada pela legislação municipal, a nomeação revela-se incompatível com a disciplina da Lei Nacional de Licitações, configurando, em análise preliminar, irregularidade apta a justificar a atuação cautelar desta Corte.

Assim, a ausência de justificativa concreta fragiliza a governança do processo licitatório e pode comprometer sua independência técnica, sobretudo quando associada a outros indícios de direcionamento.

2.3.3.4. Eventos atípicos no procedimento licitatório

A área técnica identificou sucessivas desistências de propostas mais vantajosas, com justificativas genéricas, culminando na contratação da empresa Ágape.

Em processos licitatórios regulares, a desistência de licitantes melhor classificados devem ser acompanhada de justificativas plausíveis e verificáveis. A repetição de desistências, sem fundamentação robusta, constitui evento atípico que pode indicar comprometimento da competitividade ou direcionamento indireto do resultado.

Embora tais fatos ainda demandem aprofundamento instrutório, sua conjugação com o possível conflito de interesses reforça a plausibilidade da alegação de irregularidade.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

Assim, considerados em conjunto — conflito de interesses, fragilidade na governança do certame e eventos atípicos —, os elementos delineiam quadro suficientemente consistente para caracterizar o *fumus boni iuris*.

2.3.4. *Periculum in mora*

O perigo da demora, por sua vez, encontra-se evidenciado pelo estágio avançado da execução contratual.

O contrato já foi formalizado e há registros de liquidação de valores expressivos. A continuidade da execução pode implicar pagamentos adicionais de monta relevante, com risco de consolidação de despesa potencialmente irregular.

Diferentemente do Contrato nº 041/2025, o objeto do Contrato nº 052/2025 não se insere, *prima facie*, no núcleo imediato de serviços públicos essenciais cuja interrupção provoque dano social irreversível.

A permanência da execução, diante de indícios relevantes de irregularidade, pode comprometer a efetividade da futura decisão de mérito, seja pela dificuldade de recomposição financeira, seja pela consolidação de efeitos contratuais.

Mostram-se, portanto, presentes os requisitos do art. 376 do RITCEES, autorizando a suspensão cautelar do ajuste.

2.4. Necessidade de diligência complementar (Manifestação Técnica nº 211/2026-9)

A adequada formação do convencimento deste Tribunal demanda, ainda, o saneamento de lacuna instrutória relevante apontada na Manifestação Técnica nº 211/2026-9.

Os autos não contêm a íntegra dos processos administrativos que originaram as adesões



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

e os contratos examinados, estando a documentação apresentada de forma fragmentada e não sequencial. Tal circunstância impede a reconstrução completa da fase interna das contratações e dificulta a aferição consistente da motivação administrativa.

O controle externo exige visão integral do procedimento, desde a identificação da necessidade administrativa até a formalização contratual. É imprescindível examinar os Estudos Técnicos Preliminares, a justificativa da escolha pela adesão, a metodologia da pesquisa de preços, a demonstração da vantajosidade, os pareceres técnicos e jurídicos e os atos decisórios que autorizaram a contratação.

Sem esse conjunto documental, qualquer juízo de mérito restaria comprometido por insuficiência probatória. A diligência ora determinada não traduz presunção de irregularidade, mas providência instrumental indispensável à preservação da segurança jurídica e ao exercício responsável da jurisdição de contas.

À luz do princípio da verdade material e do dever de fundamentação qualificada, anuo ao entendimento técnico para determinar o encaminhamento integral, digitalizado e sequencial, dos processos administrativos correspondentes aos Contratos nº 041/2025 e nº 052/2025, permitindo que a decisão de mérito seja proferida com base em acervo probatório completo e tecnicamente consistente.

3. CONCLUSÃO

Ante o exposto, com fundamento no art. 376 e no art. 314, §1º, ambos do Regimento Interno deste Tribunal, e em consonância com os fundamentos técnicos expendidos na Manifestação Técnica Cautelar nº 10/2026-9 (evento 59) e na Manifestação Técnica nº 211/2026-9 (evento 61), **DECIDO**:

3.1. INDEFERIR o pedido de medida cautelar em relação ao Contrato nº 041/2025, por não se evidenciar, neste momento processual, risco concreto de dano irreparável ou de



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritossanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

difícil reparação que justifique a adoção de medida excepcional, sem prejuízo do regular prosseguimento da instrução quanto ao mérito;

3.2. DEFERIR a medida cautelar em relação ao Contrato nº 052/2025, determinando a **imediata suspensão de sua execução**, inclusive quanto à realização de novos pagamentos, até ulterior deliberação desta Corte, ante a presença concomitante dos pressupostos cautelares;

3.3. DETERMINAR ao Prefeito Municipal e ao Secretário responsável pela contratação, ou a quem lhes houver sucedido, que:

3.3.1. comprovem, no prazo de 10 (dez) dias, o integral cumprimento da medida cautelar ora concedida;

3.3.2. apresentem, no mesmo prazo, as justificativas e documentos que entenderem pertinentes acerca dos apontamentos consignados na Manifestação Técnica Cautelar nº 10/2026-9;

3.4. EXPEDIR COMUNICAÇÃO DE DILIGÊNCIA aos Srs. Rodrigo Lemos Borges (Prefeito Municipal) e Ricardo Rios do Sacramento (Secretário Municipal de Administração), com fundamento no art. 314, §1º, do RITCEES, concedendo-lhes prazo improrrogável de 15 (quinze) dias para encaminhamento de:

3.4.1. cópia integral e sequencial dos processos administrativos que originaram os Contratos nº 32/2025, 40/2025, 41/2025 e 52/2025, incluindo, obrigatoriamente, ETP, Termos de Referência, pesquisas de mercado, pareceres técnicos e jurídicos, justificativa de vantajosidade da adesão e documentação das respectivas Atas de Registro de Preços;

3.4.2. esclarecimentos técnicos acerca da indisponibilidade do Portal da Transparência Municipal.



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913



**TRIBUNAL DE CONTAS DO
ESTADO DO ESPÍRITO SANTO**

Gabinete do Conselheiro Rodrigo Coelho do Carmo

3.5. ALERTAR os responsáveis de que o não atendimento injustificado ensejará aplicação de multa, nos termos do art. 314, §5º, do RITCEES, sem prejuízo de responsabilização por obstrução ao controle externo;

3.6. NÃO HAVENDO RESPOSTA, encaminhem-se imediatamente os autos ao Gabinete do Relator para adoção das medidas sancionatórias cabíveis; **CUMPRIDA A DILIGÊNCIA**, remetam-se os autos ao NED para análise prioritária do Contrato nº 32/2025 e, na sequência, ao NCP para manifestação quanto ao Contrato nº 40/2025, visando à consolidação da instrução cautelar;

3.7. MANTER o rito sumário, em razão do fundado receio de lesão ao erário e da necessidade de preservar a utilidade do provimento final;

3.8. DETERMINAR o encaminhamento de cópia desta decisão e das referidas manifestações técnicas aos responsáveis, para ciência e cumprimento;

3.9. CIENTIFICAR o Representante;

3.10. À SECRETARIA GERAL DAS SESSÕES para as providências cabíveis.

RODRIGO COELHO DO CARMO
Conselheiro Relator



+55 27 3334-7600



www.tcees.tc.br



@tceespiritosanto



Rua José de Alexandre Buaiz, 157 - Enseada do Suá | Vitória - ES | CEP: 29050-913