



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

**EXCELENTÍSSIMO SENHOR CONSELHEIRO PRESIDENTE DO TRIBUNAL DE
CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA**

URGENTE

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, órgão de estatutura constitucional, previsto no art. 130 da Constituição Federal, por intermédio de seu Procurador infra-assinado, no desempenho de sua missão institucional de defender a ordem jurídica, o regime democrático e a guarda da Lei no âmbito do controle externo nesta unidade da federação, fundado nas disposições contidas no art. 80 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996,¹ bem como no art. 230, inciso I, do Regimento Interno da Corte de Contas (RITCERO),² **FORMULA:**

REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE TUTELA DE URGÊNCIA

em face dos agentes do Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia (DETRAN/RO), **SANDRO RICARDO ROCHA DOS SANTOS**, Diretor-Geral, **HASSAN MOHAMAD HIJAZI**, Diretor da Escola Pública de Trânsito, **ÂNDRIA POVODENIAK STENZEL**, Diretora de Planejamento, Administração e Finanças, **WELTON RONEY NUNES RIBEIRO**, Diretor Técnico de Fiscalização e Ações de Trânsito, **CLEOM RAYCKARD MARQUES DE ALMEIDA**, Coordenador de Tecnologia da Informação, **TAIZ FÂNIA CID MELO**, Assessora do Núcleo de Aquisições e Contratações, **CLIVERTON DENIS ESTEVO BARROS**, Coordenador e Responsável pela Pesquisa de

¹ Art. 80. Compete aos membros do Ministério Público de Contas, em sua missão de fiscal da Administração Pública, da lei e de sua execução, de defensor da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras estabelecidas no ordenamento jurídico, as seguintes atribuições: (Redação dada pela Lei Complementar 799/14) I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante ao Tribunal de Contas do Estado, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário.

² Art. 230. Compete ao Procurador-Geral e, por delegação prevista no art. 81 da Lei Complementar no 154, de 26 de julho de 1996, aos Procuradores: I - promover a defesa da ordem jurídica, requerendo, perante o Tribunal, as medidas de interesse da Justiça, da Administração e do Erário.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Preços e **FÁBIO DE OLIVEIRA MONTEIRO**, Pregoeiro, em razão dos fortes indícios de irregularidades constatadas no **Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO** autuado sob o **Processo SEI nº 0010.026767/2025-14**, conforme as razões de fato e de direito a seguir expostas:

1. DOS FATOS

No curso de sua atuação ministerial, este Procurador do Ministério Público de Contas tomou conhecimento da publicação do Aviso de Licitação do **Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO**,³ autuado no Processo SEI nº 0010.026767/2025-14, promovido pelo DETRAN/RO, sob a forma eletrônica, modo de disputa aberto e critério de julgamento de menor preço por grupo, com abertura inicialmente designada para o dia **10.06.2026**, às 10h, no sistema Compras.gov.br.⁴

O certame tem por objeto formação de Registro de Preços para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos e itinerantes de apoio operacional, com fornecimento de Unidades Móveis Customizadas (Ônibus e Furgões), estrutura de *backup*, equipamentos tecnológicos integrados e profissionais especializados, voltados à execução de ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária, bem como campanhas educacionais de trânsito.⁵

A contratação pretendida alcança o expressivo valor estimado de **R\$ 334.474.629,00**, circunstância que, por si só, recomenda especial atenção do controle externo, sobretudo porque a solução foi concebida para execução prolongada, pelo período inicial de **60 meses**, envolvendo estrutura operacional complexa, tecnologia embarcada, conectividade, sistemas de monitoramento, equipamentos de fiscalização, unidades móveis customizadas e disponibilização de equipes especializadas.

³ Diário Oficial do Estado de Rondônia (DIOF, ed. 98, de 22.05.2026, p. 374).

⁴ Disponível em: <https://pncp.gov.br/app/editais/15883796000145/2026/28>
<https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92600205900402026>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A conjugação desses elementos atraiu a atenção deste Órgão Ministerial, notadamente em razão: **(i)** do elevado valor global estimado da contratação; **(ii)** da utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP) para serviço de natureza contínua e previamente dimensionada; **(iii)** da reunião de múltiplas prestações em lote único; **(iv)** da possível transferência a particulares de atividades sensíveis relacionadas ao monitoramento, à fiscalização e ao suporte à autuação de trânsito; **(v)** da complexidade tecnológica da solução pretendida; **(vi)** da previsão de Prova de Conceito (PoC) com apresentação de unidade veicular customizada; e **(vii)** da existência de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade.

Aberta a fase externa do certame, os registros do sistema Compras.gov.br indicam a apresentação de propostas por seis empresas interessadas.

Quatro licitantes apresentaram ofertas exatamente equivalentes ao valor estimado pela Administração, de **R\$ 334.474.629,0000**, ao passo que apenas duas formularam propostas inferiores, conforme se observa no quadro a seguir:

Quadro 01 — Propostas apresentadas no Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO

	CNPJ	Empresa participante	UF	Valor ofertado total
1	46.406.689/0001-50	PRIME SOLUTION LTDA.	MA	R\$ 311.344.318,00
2	24.093.654/0001-75	GUIMARÃES FERNANDES LTDA.	AM	R\$ 331.350.318,80
3	10.596.241/0001-07	PANTANAL LOCADORA DE AUTOMÓVEIS LTDA.	MT	R\$ 334.474.629,00
4	10.764.533/0001-01	AZUL TRANSPORTES E TURISMO LTDA.	SP	R\$ 334.474.629,00
5	04.617.192/0001-30	ATHOS BRASIL SOLUÇÕES EM UNIDADES MÓVEIS LTDA.	SP	R\$ 334.474.629,00
6	53.014.507/0001-60	IRÍDIA SOLUÇÕES LTDA.	MG	R\$ 334.474.629,00

Na sequência, a empresa **PRIME SOLUTION LTDA.**, que apresentou a proposta de menor valor no certame (R\$ 311.344.318,00), requereu sua própria desclassificação, alegando impossibilidade de cumprimento integral dos termos ofertados.

Com isso, o certame prosseguiu com a análise da licitante subsequente, **GUIMARÃES FERNANDES LTDA.**, sediada no Estado do Amazonas, a qual apresentou a documentação exigida para fins de habilitação e continuidade do procedimento.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Os documentos foram submetidos ao exame das áreas técnicas competentes, tendo sido consignado que a empresa atende aos requisitos de qualificação econômico-financeira e técnica previstos no edital.

Em **29.06.2026**, a referida empresa foi convocada para a realização da Prova de Conceito (PoC), ocasião em que o DETRAN/RO acolheu o pleito da licitante para que a avaliação técnica ocorresse em suas instalações, na cidade de Manaus/AM, com designação de Comissão Técnica de Avaliação e definição de cronograma específico para a demonstração, prevista para o dia **13.07.2026**.⁶

A proximidade da Prova de Conceito (PoC) confere atualidade ao exame da matéria, pois, caso superada essa etapa, o procedimento poderá avançar rapidamente para julgamento, adjudicação, homologação, assinatura da Ata de Registro de Preços e celebração de eventuais contratos decorrentes, com potencial assunção de obrigação continuada e plurianual de elevada materialidade, antes do saneamento das fragilidades identificadas na fase preparatória.

O risco é agravado pelo fato de que o instrumento convocatório e os artefatos de planejamento admitem a adesão de órgãos ou entidades não participantes à Ata de Registro de Preços, circunstância que, em tese, pode ampliar os efeitos jurídicos e financeiros da modelagem para além da demanda originariamente planejada pelo DETRAN/RO.

O estágio atual do certame, aliado à proximidade da Prova de Conceito (PoC) e ao risco de posterior homologação e formalização da Ata de Registro de Preços, justifica a formulação de **pedido de tutela antecipatória de caráter inibitório**, a ser examinado em tópico próprio, como medida destinada a preservar o resultado útil do controle externo.

É diante desse cenário que o Ministério Público de Contas submete a presente matéria ao exame dessa Corte, a fim de que sejam analisados, com a urgência e a profundidade que o caso requer, os vícios identificados na modelagem do Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO.

⁶ Adendo 73901687 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 2162.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

2. DO DIREITO

2.1. Do Cabimento e Legitimidade

A legitimidade do MPC é inconteste, decorrendo do art. 130 da Constituição Federal, que lhe incumbe a defesa da ordem jurídica e a fiscalização da gestão dos recursos públicos, bem como do art. 52-A, inciso III, da Lei Orgânica do TCE.⁷

O cabimento é inequívoco, uma vez que o objeto se insere nas competências desse Tribunal (art. 71 da CF/88), consistindo na apuração de possíveis ilegalidades na instrução e condução do Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO, especialmente diante do risco de consolidação de despesa pública de elevado vulto, potencialmente irregular.

A controvérsia central gravita em torno de possíveis vícios na modelagem da contratação, desde a sua gênese, com destaque para os indícios de terceirização ilícita de atividades sensíveis relacionadas ao poder de polícia de trânsito, a inadequação do SRP para o objeto pretendido, as deficiências no planejamento e na demonstração da vantajosidade econômica, as fragilidades na composição do orçamento estimado e na sustentabilidade orçamentário-financeira da contratação plurianual, além da existência de cláusulas potencialmente restritivas à competitividade e de insuficientes salvaguardas quanto à proteção de dados pessoais.

Nesse cenário, impõe-se o exercício do controle externo preventivo e inibitório, a fim de evitar a consumação de atos potencialmente ilegais e a consolidação de despesa pública irregular.

Pretende-se viabilizar o exercício pleno da função constitucional de controle externo por parte do TCE, permitindo-lhe, caso confirmadas as irregularidades apontadas, adotar as medidas preventivas, corretivas e punitivas cabíveis, inclusive de natureza inibitória, com vistas a resguardar a observância dos princípios da legalidade, do planejamento, da motivação, da economicidade e da competitividade, da segurança jurídica e da proteção ao interesse público.

⁷ Art. 52-A. Têm legitimidade para representar ao Tribunal de Contas: (...) III - os Ministérios Públicos de Contas, o Ministério Público da União e os dos Estados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

2.2. Dos indícios de terceirização ilícita

A primeira irregularidade identificada recai sobre o próprio objeto da contratação, que, nos termos em que foi concebido, revela indícios de terceirização ilícita de atividades finalísticas do DETRAN/RO, especialmente aquelas relacionadas ao exercício do poder de polícia administrativa de trânsito.

Conforme já registrado, pretende a Administração a contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos e itinerantes de apoio operacional, com fornecimento de Unidades Móveis Customizadas, estrutura de backup, equipamentos tecnológicos integrados e profissionais especializados, destinados à execução de ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária, bem como campanhas educacionais de trânsito.

Por sua vez, o TR detalha a composição da solução pretendida, especificando os quantitativos, os equipamentos, os sistemas tecnológicos, a estrutura operacional e as responsabilidades atribuídas à empresa contratada, conforme sintetizado na figura a seguir:

3.1.2. Das Especificações Técnicas/Quantidades do Objeto														
3.1.2.1. A contratação estabelece a disponibilização de 06 (seis) unidades móveis customizadas, assim distribuídas:														
<table><tr><th colspan="3">GRUPO ÚNICO</th></tr><tr><th>ITEM</th><th>DESCRIÇÃO UNIDADE MÓVEIS</th><th>QUANTIDADE</th></tr><tr><td>01</td><td>Unidade Móvel de Fiscalização e Monitoramento de Trânsito (ÔNIBUS), com estrutura de backup e equipamento da operação, conforme Anexo - Descrição das Unidades Móveis e Equipamentos disposto no Estudo Técnico Preliminar.</td><td>02</td></tr><tr><td>02</td><td>Unidade Móvel de Fiscalização e Monitoramento de Trânsito (FURGÃO), com estrutura de backup e equipamentos de operação, conforme Anexo - Descrição das Unidades Móveis e Equipamentos disposto no Estudo Técnico Preliminar.</td><td>04</td></tr></table>			GRUPO ÚNICO			ITEM	DESCRIÇÃO UNIDADE MÓVEIS	QUANTIDADE	01	Unidade Móvel de Fiscalização e Monitoramento de Trânsito (ÔNIBUS), com estrutura de backup e equipamento da operação, conforme Anexo - Descrição das Unidades Móveis e Equipamentos disposto no Estudo Técnico Preliminar.	02	02	Unidade Móvel de Fiscalização e Monitoramento de Trânsito (FURGÃO), com estrutura de backup e equipamentos de operação, conforme Anexo - Descrição das Unidades Móveis e Equipamentos disposto no Estudo Técnico Preliminar.	04
GRUPO ÚNICO														
ITEM	DESCRIÇÃO UNIDADE MÓVEIS	QUANTIDADE												
01	Unidade Móvel de Fiscalização e Monitoramento de Trânsito (ÔNIBUS), com estrutura de backup e equipamento da operação, conforme Anexo - Descrição das Unidades Móveis e Equipamentos disposto no Estudo Técnico Preliminar.	02												
02	Unidade Móvel de Fiscalização e Monitoramento de Trânsito (FURGÃO), com estrutura de backup e equipamentos de operação, conforme Anexo - Descrição das Unidades Móveis e Equipamentos disposto no Estudo Técnico Preliminar.	04												
<i>Observação: As especificações técnicas detalhadas das Unidades Móveis (Ônibus e Furgões), bem como dos equipamentos embarcados e padrões normativos obrigatórios, estão descritas no Adendo de Especificações (SEI nº 0063206354), o qual integra este Termo de Referência como anexo obrigatório.</i>														
3.1.3. Responsabilidades Trabalhistas da Empresa Contratada														
3.1.3.1. Cabe exclusivamente à empresa contratada a responsabilidade integral pelas obrigações trabalhistas, previdenciárias, fiscais e securitárias decorrentes da relação de trabalho estabelecida com os profissionais alocados para a execução dos serviços objeto deste contrato.														
3.1.3.2. A empresa deverá:														
I - Efetuar o recrutamento, seleção, contratação, pagamento de salários, encargos sociais (INSS, FGTS, IRRF), bem como o fornecimento de benefícios previstos em lei ou convenção coletiva vigente;														
II - Assegurar o cumprimento das normas da Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), bem como legislações complementares e convenções coletivas específicas das categorias profissionais envolvidas;														
III - Assumir integral responsabilidade por quaisquer passivos trabalhistas, civis, administrativos ou judiciais que venham a surgir em razão da relação empregatícia mantida com os profissionais;														
IV - Manter em dia o recolhimento de encargos obrigatórios e a apresentação das certidões comprobatórias de regularidade junto aos órgãos competentes sempre que solicitado pelo DETRAN/RO;														
V - Garantir que os colaboradores estejam devidamente registrados, segurados contra acidentes de trabalho e treinados para o desempenho das suas atividades;														
VI - Substituir, a qualquer tempo, por iniciativa própria ou a pedido da contratante, os profissionais cuja conduta ou desempenho forem considerados inadequados.														

Figura 1: Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1897.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A simples leitura das especificações técnicas evidencia que a solução concebida pela Administração extrapola a mera disponibilização de veículos ou equipamentos de apoio.

O objeto reúne, em uma única contratação, unidades móveis customizadas, sistemas tecnológicos embarcados, estrutura de *backup*, conectividade, monitoramento em tempo real, equipamentos de fiscalização, drones e equipes especializadas, compondo estrutura operacional integrada destinada ao desempenho contínuo das atividades do DETRAN/RO, o que se mostra incompatível com o SRP.

O subitem 3.2. do TR indica que o objetivo da contratação é viabilizar as ações itinerantes do DETRAN/RO em todo o território estadual, especialmente nas regiões do interior e localidades de difícil acesso, mediante o fornecimento de unidades móveis equipadas e equipes técnicas especializadas para a **execução de campanhas educativas, monitoramento, fiscalização e autuação viária**.⁸

Além disso, a cláusula **"23. DO INSTRUMENTO E VIGÊNCIA CONTRATUAL"** do TR estabelece que **o contrato terá vigência por 5 (cinco) anos, com possibilidade de prorrogação sucessiva**, por se tratar de serviço contínuo, a contar de sua assinatura, podendo ser prorrogado por **até 10 anos**, caso mantida a vantajosidade da contratação,⁹ de modo que a própria moldura temporal da avença demonstra que não se cuida de apoio pontual ou episódico, mas de estrutura operacional duradoura, concebida para integrar de forma permanente a atuação ordinária do DETRAN/RO.

Já na introdução do ETP e do TR, a Administração descreve o objeto como voltado à "execução das ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária", expressão que ultrapassa a simples disponibilização de veículos, equipamentos ou soluções tecnológicas de apoio:

ETP

2. DA INTRODUÇÃO E BASE LEGAL

(...)

2.8. Neste contexto, a solução demandada consiste na contratação por meio de registro de preço de empresa especializada na prestação de serviços contínuos e itinerantes de apoio operacional, com fornecimento de Unidades Móveis Customizadas (Ônibus e Furgões),

⁸ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1897.

⁹ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1930.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

estrutura de backup, equipamentos tecnológicos integrados e profissionais especializados, **destinados à execução das ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária, bem como campanhas educacionais de trânsito, implementadas com tecnologias integradas**, a fim de atender ao desenvolvimento das atividades do Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Rondônia – DETRAN/RO. Essa alternativa permitirá a execução de campanhas educativas, operações de monitoramento, fiscalização e autuação em todos os municípios de Rondônia, alinhando-se às diretrizes estratégicas do DETRAN/RO e ao Plano Nacional de Redução de Mortes e Lesões no Trânsito (PNATRANS).

2.9. Destacamos que este Estudo Técnico Preliminar, tem como objetivo a análise de viabilidade da Contratação por meio de registro de preço de empresa especializada na prestação de serviços contínuos e itinerantes de apoio operacional, com fornecimento de Unidades Móveis Customizadas (Ônibus e Furgões), estrutura de backup, equipamentos tecnológicos integrados e profissionais especializados, **destinados à execução das ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária, bem como campanhas educacionais de trânsito, implementadas com tecnologias integradas**, por 5(cinco) anos, elaborado de forma conjunta, a fim de atender o desenvolvimento das ações do Departamento Estadual de Trânsito do Rondônia – DETRAN/RO.¹⁰ **(Negritei)**.

TR

2. DA INTRODUÇÃO E BASE LEGAL

2.1. O presente Termo de Referência visa trazer a definição do objeto e elementos necessários e essenciais à sua perfeita contratação e execução, e tem a finalidade de instruir procedimento licitatório a ser deflagrado para contratação de empresa especializada na prestação de **serviços itinerantes para campanhas educacionais de trânsito, monitoramento, fiscalização e autuação viária**, implementadas com tecnologias integradas, com fornecimento de profissionais, equipamentos operacionais e unidades móveis customizadas, a fim de atender o desenvolvimento das ações do Departamento Estadual de Trânsito do Rondônia – DETRAN/RO.¹¹ **(Destaquei)**.

A redação adotada sugere que a contratada não apenas fornecerá meios instrumentais, mas participará materialmente da execução de atividades diretamente relacionadas à fiscalização e ao suporte à autuação de trânsito.

Essa conclusão é reforçada pelos trechos do TR que tratam das chamadas “autuações itinerantes”, que firmam que a atuação da empresa contratada, por meio de equipes especializadas e unidades móveis equipadas com tecnologias avançadas, viabilizará a presença fiscalizatória em pontos críticos e de difícil cobertura operacional, como zonas rurais, áreas periféricas e trechos rodoviários vulneráveis.

Também indicam que a estrutura itinerante equipada com tecnologia embarcada e operada por equipes especializadas seria essencial para ampliar a

¹⁰ Estudo Técnico Preliminar 149 (72025469) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1761.

¹¹ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1896.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

capilaridade das ações, padronizar campanhas e operações de fiscalização, modernizar o monitoramento viário e fortalecer a presença institucional do DETRAN/RO. Veja-se:

5.3.4.2. Autuações itinerantes

5.3.4.2. Autuações itinerantes

5.3.4.2.1. A execução de autuações em caráter itinerante configura-se como uma medida estratégica indispensável para o fortalecimento da política de segurança viária no Estado de Rondônia. **Ao permitir a atuação dinâmica e descentralizada da fiscalização**, essa abordagem amplia significativamente a capacidade de inibir condutas infracionais, promovendo a conformidade com as normas de circulação e reforçando a cultura de respeito ao trânsito.

5.3.4.2.2. A atuação da empresa contratada, por meio de equipes especializadas e unidades móveis equipadas com tecnologias avançadas, **viabiliza a presença fiscalizatória em pontos críticos e de difícil cobertura operacional — como zonas rurais, áreas periféricas e trechos rodoviários de alta vulnerabilidade**. Essa mobilidade permite intervenções pontuais e eficazes, com foco na prevenção de acidentes, na proteção da vida e na promoção da ordem pública.

5.3.4.2.3. **A execução itinerante das autuações**, portanto, transcende o caráter meramente punitivo, assumindo papel educativo, preventivo e estratégico na construção de um trânsito mais seguro, justo e humanizado.¹² **(Negritei)**.

Complementarmente, o ETP, em simetria com o TR, dispõe que a solução pretendida não se limita ao fornecimento de meios instrumentais, mas estrutura a atuação da empresa contratada na execução logística e tecnológica das ações em campo, inclusive em atividades de fiscalização, monitoramento e suporte à autuação viária:

3. DESCRIÇÃO DA NECESSIDADE DA CONTRATAÇÃO

(...)

3.4.4.2. Autuações itinerantes

3.4.4.2.1. A execução de autuações em caráter itinerante configura-se como uma medida estratégica indispensável para o fortalecimento da política de segurança viária no Estado de Rondônia. **Ao permitir a atuação dinâmica e descentralizada da fiscalização**, essa abordagem amplia significativamente a capacidade de inibir condutas infracionais, promovendo a conformidade com as normas de circulação e reforçando a cultura de respeito ao trânsito.

3.4.4.2.2. A atuação da empresa contratada, por meio de equipes especializadas e unidades móveis equipadas com tecnologias avançadas, **viabiliza a presença fiscalizatória em pontos críticos e de difícil cobertura operacional — como zonas rurais, áreas periféricas e trechos rodoviários de alta vulnerabilidade**. Essa mobilidade permite intervenções pontuais e eficazes, com foco na prevenção de acidentes, na proteção da vida e na promoção da ordem pública. papel educativo, preventivo e estratégico na construção de um trânsito mais seguro, justo e humanizado.

3.4.4.2.4. A missão do DETRAN/RO exige presença contínua em todo o estado, **tanto no eixo educacional quanto no de fiscalização**. A vasta extensão territorial e as localidades de difícil acesso em Rondônia demandam uma logística que vai além da frota convencional. A falta de unidades móveis adaptadas e equipadas **compromete a padronização das**

¹² Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1899.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

campanhas, a eficiência das fiscalizações e a agilidade das operações, concentrando ações em áreas centrais e deixando comunidades afastadas sem atendimento regular.

3.4.4.2.5. A estrutura itinerante equipada com tecnologia embarcada e operada por equipes especializadas é essencial para:

I. Ampliar a capilaridade das ações, com presença em todos os municípios.

II. Assegurar a padronização metodológica das campanhas educativas **e operações de fiscalização**.

III. Modernizar o monitoramento viário, com maior precisão e integração de dados.

IV. Fortalecer a percepção social da presença institucional do DETRAN/RO, gerando efeito pedagógico e preventivo. Essa atuação itinerante é um elemento estratégico para que o DETRAN/RO cumpra sua função de reduzir acidentes e promover um trânsito mais seguro em Rondônia.¹³ **(Assinalei)**.

7. ALINHAMENTO COM AS NECESSIDADES DO NEGÓCIO

7.1. A presente contratação está diretamente alinhada às necessidades estratégicas e operacionais do Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Rondônia – DETRAN/RO, no que tange à modernização das ações de educação, **fiscalização e monitoramento viário**, por meio da prestação de serviços itinerantes com tecnologias integradas e infraestrutura móvel especializada.

7.2. A iniciativa atende aos seguintes eixos de alinhamento:

7.2.1. Necessidades de Negócio

7.2.1.1. Expansão da presença institucional em todo o território estadual, por meio de unidades móveis que viabilizam ações em municípios com infraestrutura limitada;

7.2.1.2. Fortalecimento das campanhas educativas de trânsito, com abordagem direta à população, uso de recursos audiovisuais e interação em tempo real;

7.2.1.3. Melhoria da capacidade de fiscalização e atuação, com apoio de tecnologias embarcadas que permitem registro, análise e resposta imediata às infrações;

7.2.1.4. Aumento da efetividade operacional, com equipes técnicas qualificadas e estrutura logística adaptada às demandas de campo.¹⁴ **(Destaquei)**.

A leitura conjunta desses dispositivos revela que a modelagem não se restringe à contratação de meios materiais para apoio à atuação estatal, pois o desenho concebido aproxima a empresa contratada da execução operacional direta de ações de fiscalização, monitoramento e suporte à atuação, o que, em exame preliminar, extrapola os limites do mero apoio administrativo, logístico ou instrumental.

É certo que a Administração pode contratar soluções tecnológicas, equipamentos, veículos, sistemas e serviços acessórios destinados a aprimorar sua capacidade operacional, contudo, o que se mostra juridicamente problemático é a atribuição a particulares de controle relevante sobre etapas sensíveis da atividade fiscalizatória, especialmente quando envolvem presença em campo, captação e

¹³ Estudo Técnico Preliminar 149 (72025469) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1763.

¹⁴ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1909.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

processamento de dados, monitoramento viário, atendimento a ocorrências e subsídios à lavratura de autos de infração.

A eventual limitação logística, tecnológica ou de pessoal do DETRAN/RO não autoriza a transferência a particulares de atribuições finalísticas e indelegáveis relacionadas ao exercício de autoridade estatal, ao contrário, quando a deficiência decorre de insuficiência estrutural de pessoal ou de capacidade operacional, a solução deve observar os instrumentos constitucionalmente adequados de recomposição da força de trabalho e de fortalecimento institucional, e não a substituição fática da atuação estatal por equipes privadas.

Essa preocupação se acentua diante do subitem 11.5 do TR, que disciplina a solicitação dos serviços e prevê que cada convocação poderá abranger fiscalizações, atendimentos a ocorrências, monitoramento com uso de drones ou outras ações inseridas no escopo contratual.

O mesmo subitem estabelece que a contratada deverá providenciar e organizar todos os meios logísticos necessários à plena execução da operação, incluindo deslocamento de equipes e equipamentos, transporte de pessoal, combustível, alimentação e demais itens indispensáveis, assegurando que profissionais e equipamentos estejam disponíveis no horário e local definidos pela Administração:

11.5. Solicitação dos Serviços

11.5.1. A solicitação formal das atividades a serem executadas pela empresa contratada será processada com uma antecedência mínima de 01 (um) dia útil. Esta comunicação será efetivada por meio de ofício, e-mail institucional ou qualquer outro meio oficial previamente acordado entre as partes, visando à formalidade e rastreabilidade da requisição.

11.5.2. Cada convocação detalhará minuciosamente os parâmetros operacionais, incluindo, mas não se limitando a:

11.5.3. O tipo específico de operação a ser realizada, podendo abranger fiscalizações, atendimentos a ocorrências, monitoramento com o uso de drones, ou outras ações que se enquadrem no escopo contratual.

11.5.4. A data e o horário estimados para o início e término das atividades, permitindo o planejamento adequado por parte da contratada e das equipes envolvidas.

11.5.5. A localidade exata de atuação, seja por município, bairro ou ponto de referência específico, garantindo que as equipes se dirijam ao local correto da intervenção.

11.5.6. O ponto de encontro da equipe e todas as necessidades logísticas específicas que a operação possa demandar, como requisitos de segurança adicionais, acesso a áreas restritas ou particularidades.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

11.5.7. A identificação da equipe do DETRAN/RO que será responsável pelo acompanhamento ou supervisão direta da ação, facilitando a coordenação e a comunicação em campo.

11.5.8. Uma vez recebida a solicitação, a empresa contratada tem a obrigação de confirmar formalmente o seu recebimento em tempo hábil. Em seguida, deverá providenciar e organizar todos os meios logísticos necessários para a plena execução da operação, o que inclui, mas não se restringe a, o deslocamento das equipes e equipamentos, fornecimento de combustível, transporte de pessoal, provisão de alimentação e quaisquer outros itens indispensáveis. É fundamental que todos os profissionais designados e os equipamentos exigidos estejam disponíveis e em plenas condições operacionais no horário e local estabelecidos para o início das atividades, assegurando a eficiência e a pontualidade na prestação dos serviços.

11.5.9. Para todos os profissionais que integrarão as equipes de operações de fiscalização de trânsito por parte da empresa contratada, a execução de teste de alcoolemia será obrigatória em cada ação. Este teste será realizado por meio de etilômetro devidamente aferido e certificado.

11.5.10. A recusa em realizar o teste de alcoolemia, ou a apresentação de resultado positivo superior a 0,04 mg/L de ar alveolar expelido, implicará na exclusão imediata do profissional da operação. Além disso, a empresa contratada estará sujeita às sanções cabíveis, conforme o contrato e a legislação vigente, dada a inobservância das normas de segurança e conduta.

11.5.11. Caberá ao chefe de equipe da ação realizar o teste de alcoolemia nos profissionais.

11.5.12. A contratada deverá substituir imediatamente qualquer profissional cuja conduta ou desempenho seja considerado insatisfatório pela contratante, sem ônus adicional ao DETRAN/RO. 11.5.13. Eventuais solicitações extraordinárias, devidamente justificadas pela contratante, deverão ser atendidas prontamente pela contratada, assegurando flexibilidade operacional compatível com a natureza itinerante dos serviços. ¹⁵ (Grifei).

Tais previsões evidenciam que a **empresa contratada não atuaria apenas como fornecedora de bens ou sistemas, mas como executora operacional de ações em campo**, previamente definidas pelo DETRAN/RO, inclusive em atividades de fiscalização, atendimento a ocorrências e monitoramento com drones.

Essa configuração reforça os indícios de que o objeto, embora formalmente qualificado como “apoio operacional”, pode resultar na transferência substancial de parcelas materiais da fiscalização de trânsito a agentes privados.

Além disso, o mesmo subitem 11.5 prevê comandos que indicam possível **ingerência direta na gestão da mão de obra da contratada**.

Há previsão de teste obrigatório de alcoolemia para os profissionais que integrarão as equipes de operações de fiscalização de trânsito, exclusão imediata do profissional em caso de recusa ou resultado positivo, realização do teste pelo chefe de

¹⁵ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1915.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

equipe da ação e substituição imediata de qualquer profissional cuja conduta ou desempenho seja considerado insatisfatório pela contratante.

Esse arranjo revela um segundo problema relevante: a possível confusão entre a fiscalização do contrato, que deve recair sobre os resultados pactuados, e a direção direta da força de trabalho da empresa contratada.

Ao prever interferência sobre a permanência, substituição e condições de atuação dos trabalhadores em cada operação, a modelagem compromete a autonomia gerencial da contratada e pode caracterizar subordinação direta, elemento incompatível com a terceirização legítima.

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 48, admite a execução indireta de atividades materiais, acessórias, instrumentais ou complementares, mas veda a transferência de atividades que envolvam atribuições próprias e indelegáveis da Administração, bem como a ingerência indevida na gestão interna da contratada. Assim, a direção técnica e decisória das ações de fiscalização, monitoramento e atuação deve permanecer sob responsabilidade exclusiva do ente público competente, não podendo ser deslocada, direta ou indiretamente, para equipes privadas.¹⁶

No âmbito do Código de Trânsito Brasileiro, a fiscalização, a constatação de infrações e a lavratura de autos de infração inserem-se no exercício da autoridade de trânsito e de seus agentes, o que reforça a necessidade de que as etapas decisórias e coercitivas da atividade permaneçam sob responsabilidade estatal.¹⁷

¹⁶ Art. 48. Poderão ser objeto de execução por terceiros as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituam área de competência legal do órgão ou da entidade, vedado à Administração ou a seus agentes, na contratação do serviço terceirizado: I - indicar pessoas expressamente nominadas para executar direta ou indiretamente o objeto contratado; II - fixar salário inferior ao definido em lei ou em ato normativo a ser pago pelo contratado; III - estabelecer vínculo de subordinação com funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado; IV - definir forma de pagamento mediante exclusivo reembolso dos salários pagos; V - demandar a funcionário de empresa prestadora de serviço terceirizado a execução de tarefas fora do escopo do objeto da contratação; VI - prever em edital exigências que constituam intervenção indevida da Administração na gestão interna do contratado.

¹⁷ Anexo I do CTB: "Para efeito deste Código adotam-se as seguintes definições: **AGENTE DA AUTORIDADE DE TRÂNSITO** - agente de trânsito e policial rodoviário federal que atuam na fiscalização, no controle e na operação de trânsito e no patrulhamento, competentes para a lavratura do auto de infração e para os procedimentos dele decorrentes, incluídos o policial militar ou os agentes referidos no art. 25-A deste Código, quando designados pela autoridade de trânsito com circunscrição sobre a via, mediante convênio, na forma prevista neste Código. **AGENTE DE TRÂNSITO** - servidor civil efetivo de carreira do órgão ou entidade executivos de trânsito ou rodoviário, com as atribuições de educação, operação e fiscalização de trânsito e de transporte no exercício regular do poder de polícia de trânsito para promover a segurança viária nos termos da Constituição Federal." (Incluído pela Lei nº 14.229, de 2021).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF) também impõe limites severos à delegação do poder de polícia.

No julgamento do RE 633.782, Tema 532 de Repercussão Geral, a Suprema Corte assentou que a delegação do poder de polícia somente é admissível, por lei, a pessoas jurídicas de direito privado integrantes da Administração Pública indireta, com capital social majoritariamente público, prestadoras de serviço público próprio do Estado e em regime não concorrencial.

Desse modo, atos que exprimem autoridade estatal, especialmente aqueles relacionados à fiscalização, coerção, constatação de infrações e aplicação de sanções, não podem ser transferidos a empresas estritamente privadas.

Assim, no caso em análise, há indícios de que a modelagem permite a participação da contratada em etapas materiais sensíveis da fiscalização e da autuação viária, com potencial esvaziamento do papel constitucional e legalmente reservado aos agentes públicos de trânsito.

Alinhado a essa exegese, o TCU, a exemplo do que assentado no Acórdão nº 987/2026/PLENÁRIO, tem reiteradamente considerado irregular a contratação de terceirizados para o desempenho de funções próprias de cargos efetivos, em afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal.¹⁸

A modelagem também expõe o erário estadual a risco de passivos trabalhistas.

Isso porque as cláusulas do TR preveem atuação direta de servidores ou representantes da Autarquia sobre trabalhadores da contratada, inclusive mediante definição de parâmetros operacionais específicos, supervisão em campo, realização ou exigência de testes de alcoolemia, exclusão de profissionais da operação e substituição compulsória de empregado considerado insatisfatório pela contratante.

¹⁸ TCU, Acórdão 987/2026-Plenário, TC 024.058/2024-6 (Rel. Min. Augusto Nardes; Voto Revisor Min. Jorge Oliveira). Denúncia sobre terceirização de serviços de engenharia e arquitetura no TRE/BA. *Deliberação*: Procedência parcial. Firmou-se que a contratação de postos de trabalho de engenheiro/arquiteto configura serviço comum de engenharia, sendo viável o uso de pregão (menor preço). Contudo, ante a existência de carreira própria no órgão, a alocação de terceirizados para as mesmas tarefas dos servidores efetivos caracteriza burla ao concurso público (art. 37, II, CF) e violação ao art. 3º, IV, do Decreto 9.507/2018, independentemente de haver ou não transferência de poder decisório. Determinou-se a não prorrogação do ajuste. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*/?NUMACORDAO%253A987%2520ANOACORDAO%253A2026%2520COLEGIADO%253A%2522Plen%25C3%25A1rio%2522%2520DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc%2520. Acesso em 23.06.2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Essa ingerência pode revelar traços de **pessoalidade e subordinação direta**, elementos que descaracterizam a terceirização regular e podem atrair a incidência da Súmula nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho.¹⁹

Embora a responsabilidade da Administração Pública não decorra automaticamente do mero inadimplemento das obrigações trabalhistas pela contratada, a demonstração de conduta culposa na fiscalização ou de ingerência indevida na execução contratual pode ensejar responsabilização subsidiária pelas verbas devidas no período da prestação laboral.

Portanto, a contratação não se limita à disponibilização de equipamentos, unidades móveis e soluções tecnológicas de apoio, visto que ao contemplar a atuação de profissionais privados em atividades relacionadas à fiscalização, monitoramento, atendimento a ocorrências e suporte à autuação viária, em regime contínuo e por prazo potencialmente prolongado, a modelagem revela indícios de burla ao regime constitucional de provimento de pessoal, previsto no art. 37, II, da Constituição Federal.

Nessas circunstâncias, embora formalmente apresentada como contratação de serviços de apoio operacional, a solução concebida revela indícios de transferência substancial a particular de atribuições materiais vinculadas ao exercício do poder de polícia de trânsito, em possível afronta ao art. 37, II, da Constituição Federal, ao art. 48 da Lei nº 14.133/2021, ao regime jurídico-administrativo e aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade e da eficiência.

2.3. Da inadequação do Sistema de Registro de Preços (SRP) para solução contínua, previamente dimensionada e sem efetivo parcelamento da demanda

A adoção do SRP pelo DETRAN/RO, no caso em exame, não se mostra compatível com a natureza e a estrutura do objeto pretendido, pois, embora a Lei nº

¹⁹ CONTRATO DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. LEGALIDADE. (...) V - Os entes integrantes da Administração Pública direta e indireta respondem subsidiariamente, nas mesmas condições do item IV, caso evidenciada a sua conduta culposa no cumprimento das obrigações da Lei nº 8.666, de 21.06.1993, especialmente na fiscalização do cumprimento das obrigações contratuais e legais da prestadora de serviço como empregadora. A aludida responsabilidade não decorre de mero inadimplemento das obrigações trabalhistas assumidas pela empresa regularmente contratada. VI - A responsabilidade subsidiária do tomador de serviços abrange todas as verbas decorrentes da condenação referentes ao período da prestação laboral. Observação: Item I cancelado por perda de eficácia a partir de 11.11.2017, pela Lei 13.467/2017. Res. 225/2025, DEJT divulgado em 30.06, 01 e 02.07.2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

14.133/2021 admita, em tese, a utilização do SRP para a contratação de serviços, inclusive contínuos, essa possibilidade exige demonstração concreta de que o objeto comporta contratações futuras, sucessivas, parceladas, variáveis ou cujo quantitativo não possa ser previamente definido com segurança.

No caso examinado, o TR não evidencia demanda eventual ou imprevisível, mas necessidade certa, permanente, previamente dimensionada e vocacionada à contratação integral de uma solução operacional estruturada, uma vez que o subitem 3.1.2.1 prevê a disponibilização de **06 unidades móveis customizadas, sendo 02 ônibus e 04 furgões**, além de equipe vinculada à operação dessas unidades, com profissionais de tecnologia da informação, motoristas, auxiliares e operadores de drones.

A execução contratual também é apresentada como atividade contínua e vinculada às atribuições ordinárias do ente.

O subitem 3.2.1 afirma que a contratação busca viabilizar ações itinerantes de campanhas educacionais, monitoramento, fiscalização e autuação viária em todo o território estadual, ao passo que o subitem 3.2.3 prevê execução com base em cronogramas e planos de trabalho elaborados mensalmente pelo DETRAN/RO, ajustáveis conforme campanhas, necessidades regionais ou demandas emergenciais.

Para justificar a adoção do SRP, o DETRAN/RO sustentou, no item **16. DA ADOÇÃO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS – SRP** do TR, que haveria necessidade de contratações sucessivas, conveniência na prestação de serviços com entregas parceladas, “caráter modular e implantação incremental”, além de “imprevisibilidade de consumo exato, em termos de quantidade, localidade e cronograma”.

Todavia, a variação de localidades, a elaboração de cronogramas mensais e a possibilidade de ajustes operacionais dizem respeito ao modo de execução dos serviços itinerantes, e não propriamente à imprevisibilidade da demanda.

Isso porque os próprios documentos instrutórios indicam que o DETRAN/RO já identificou a necessidade de unidades móveis, tecnologia embarcada,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

estrutura de *backup* e equipes especializadas para atuação estadual, continuada e institucionalmente planejada.

Essa conclusão é reforçada pelo próprio ETP, especialmente pelos subitens 3.1, 3.3.1 e 3.3.2, ao consignar que a contratação se fundamenta na necessidade estratégica e institucional do DETRAN/RO de ampliar, modernizar e descentralizar suas ações de fiscalização, monitoramento e educação para o trânsito em todo o território estadual, bem como na limitação da estrutura operacional atualmente existente para atender aos 52 municípios de Rondônia, circunstâncias que revelam demanda estrutural, permanente e planejável, e não necessidade eventual ou imprevisível apta, por si só, a justificar a adoção do SRP.

Além disso, há inconsistência na motivação apresentada, pois o subitem 16.1.3 menciona “automação de processos, digitalização, canais digitais, gestão de documentos e dados”, expressões que não correspondem ao núcleo do objeto licitado, centrado na disponibilização de unidades móveis customizadas, equipamentos embarcados, suporte logístico e equipes para fiscalização, monitoramento, atuação e educação viária.

Também não basta a invocação genérica de eficiência, economicidade, racionalização administrativa ou eventual participação de outros órgãos, haja vista que tais vantagens são próprias do SRP quando corretamente utilizado, mas não dispensam a demonstração de que o objeto seja compatível, no caso concreto, com contratações futuras, sucessivas, variáveis ou efetivamente fracionáveis.

A ausência de demonstração objetiva da variabilidade, fracionabilidade ou imprevisibilidade da demanda fragiliza a motivação da escolha pelo SRP e compromete a compatibilidade da modelagem com o instituto, especialmente em contratação complexa e integrada, cuja execução aparenta depender da disponibilização conjunta de veículos, tecnologia embarcada, estrutura de backup e equipes especializadas.

Sob o aspecto normativo, o art. 82 da Lei nº 14.133/2021 exige que o edital de registro de preços defina, entre outros elementos, a quantidade máxima de cada item, a quantidade mínima a ser cotada e a unidade de medida dos serviços, enquanto



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

o art. 116 do Decreto Estadual nº 28.874/2024²⁰ prevê a adoção preferencial do SRP em hipóteses como contratações sucessivas, entregas parceladas, serviços remunerados por unidade de medida ou regime de tarefa, atendimento a mais de um órgão ou impossibilidade de definição prévia do quantitativo exato.

Essas hipóteses não se ajustam satisfatoriamente ao objeto em análise, pois o TR não estrutura a contratação como prestação sob demanda, acionável por tarefas autônomas ou unidades variáveis de serviço, mas fixa previamente a solução, o número de unidades móveis, a composição operacional, a abrangência estadual e a finalidade institucional, revelando contratação global de estrutura permanente.

Por essa razão, a modelagem revela risco de desvirtuamento do SRP, pois a ata aparenta servir como instrumento para viabilizar uma contratação única, global e integral da solução, com potencial exaurimento dos quantitativos registrados, e não como mecanismo destinado a contratações futuras, autônomas e variáveis.

A amplitude do objeto, que reúne unidades móveis, tecnologia embarcada, estrutura de backup, equipes especializadas e ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária, reforça o risco de utilização da ata como mecanismo de contratação global da solução (contrato guarda-chuva), sem critérios suficientemente objetivos de acionamento, medição, metas e cronograma macro de execução.

A jurisprudência dos Tribunais de Contas reforça essa compreensão. No Exame Prévio de Edital e-TCESP nº 6663.989.23, o Tribunal de Contas de São Paulo (TCE-SP) analisou registro de preços voltado à aquisição de central de monitoramento, equipamentos, software, aplicativos e integração, concluindo pela inadequação do SRP ao identificar a existência de serviços com demanda certa e sem caráter eventual.

²⁰ Art. 116. Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses: I - quando, pelas características do objeto, houver a necessidade de contratações sucessivas; II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços a serem remunerados por unidade de medida ou por meio de regime de tarefa; III - quando for conveniente a contratação de determinado objeto para atendimento a mais de um órgão ou entidade; IV - quando, pela natureza do objeto, não for possível definir previamente o quantitativo exato a ser demandado pela Administração Estadual. § 1º O Sistema de Registro de Preços, no caso de obras e serviços de engenharia, somente poderá ser utilizado se atendidos, cumulativamente, os requisitos previstos no art. 85 da Lei Federal nº 14.133, de 2021. § 2º A adequação e conveniência da realização de registro de preços deverá ser expressamente atestada pela autoridade competente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A lógica decisória é pertinente ao presente caso, em que o objeto do DETRAN/RO também envolve solução tecnológica integrada, previamente estruturada e destinada à execução contínua de atividades administrativas.

No âmbito dessa Corte de Contas, o Parecer Prévio PPL-TC 00006/25, referente ao Processo n. 03145/24-TCER, apreciou consulta sobre a possibilidade de adesão a atas de registro de preços para prestação de serviços, especialmente em hipóteses envolvendo serviços contínuos e indivisíveis e a aplicação do limite previsto no art. 86, § 4º, da Lei nº 14.133/2021.

No voto condutor, a Corte distinguiu a contratação convencional, voltada ao atendimento de uma necessidade específica, do SRP, destinado a contratações não específicas, futuras e sucessivas, durante a vigência da ata e dentro dos quantitativos máximos registrados, além de consignar que a participação ou adesão à ata não dispensa planejamento prévio, estimativa de quantitativos, pesquisa de preços e avaliação da compatibilidade do objeto.

Ainda no referido Parecer Prévio, o TCE-RO reconheceu que serviços contínuos contratados de forma imediata, com quantitativos certos, sem parcelamento e necessários ininterruptamente não se harmonizam com a lógica do SRP:

34. Portanto, há serviços contínuos cuja contratação efetiva-se de forma imediata (a partir da celebração do termo de contrato), com quantitativos certos e determinados (apurados na fase de planejamento da licitação, com base em exercícios anteriores), não havendo parcelamento das entregas (há unidade na execução), frequentemente demandados (rotina na prestação) e necessários ininterruptamente, **características essas que não se coadunam com a utilização do sistema de registro de preços** que, como já mencionado, foi criado para atender a diversas necessidades da administração no intuito de simplificar os procedimentos para a aquisição de serviços frequentes e diminuir o tempo necessário para a efetivação dessas aquisições. [...] (Grifei).

O mesmo voto abordou a problemática dos itens indivisíveis, isto é, daqueles que não podem ser fragmentados sem comprometimento de sua finalidade ou funcionalidade, destacando a inviabilidade prática de aplicação dos limites de adesão previstos no art. 86, § 4º, da Lei nº 14.133/2021 quando o objeto exige contratação integral:

75. No caso de item indivisível, ou seja, que, por sua natureza, não pode ser fragmentado sem comprometer sua finalidade e/ou funcionalidade, observa-se uma inviabilidade prática na aplicação do art. 86, §4º, da Lei n. 14.133/2021, já que, para itens indivisíveis, seria necessária uma adesão integral, o que destoaria completamente do normativo em tela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

(que limita as adesões a 50% dos quantitativos dos itens registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes).

Essa orientação é diretamente pertinente ao caso concreto, em que o TR estrutura solução integrada, aparentemente indivisível e previamente dimensionada, composta por veículos, tecnologia embarcada, estrutura de *backup* e equipes especializadas, evidenciando contratação global e permanente, e não acionamentos sucessivos, variáveis ou efetivamente fracionáveis.

Assim, a adoção do SRP mostra-se inadequada ao caso concreto, pois o objeto revela solução única, integrada, permanente e previamente dimensionadas em demonstração suficiente de demanda eventual, incerta, variável ou efetivamente fracionável, em desconformidade com o art. 82 da Lei nº 14.133/2021, o art. 116 do Decreto Estadual nº 28.874/2024 e o entendimento firmado pelo TCE-RO no Parecer Prévio PPL-TC 00006/25.

2.4. Das deficiências de planejamento e instrução da fase preparatória do certame

O exame minucioso dos autos revela comprometimento da fase preparatória do procedimento licitatório em voga, caracterizado pela inobservância de requisitos normativos essenciais que resguardam a motivação, a legalidade, a fidedignidade das estimativas de custos e a segurança jurídica da futura contratação.

Conforme preceitua o art. 18 da Lei Federal nº 14.133/2021, a fase interna das licitações deve ser norteadas por um planejamento abrangente e substancial, dotado de considerações técnicas, mercadológicas e gerenciais aptas a subsidiar a tomada de decisão da Administração Pública.

No caso vertente, embora formalmente instruído com Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referência, pesquisa de preços, edital e documentos orçamentário-financeiros, o procedimento apresenta fragilidades materiais que impedem, em exame preliminar, a aferição segura da adequação da solução escolhida, da suficiência do orçamento estimado e da compatibilidade da modelagem com os princípios que regem as contratações públicas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

As inconsistências verificadas concentram-se, especialmente, em seis eixos:

(i) insuficiente demonstração da vantajosidade econômica da solução escolhida; **(ii)** aglutinação de objetos heterogêneos em lote único global; **(iii)** fragilidades metodológicas na pesquisa de preços; **(iv)** ausência de composição analítica de custos e formação de preços; **(v)** insuficiente demonstração da sustentabilidade orçamentário-financeira da contratação plurianual; e **(vi)** ausência de salvaguardas objetivas quanto à proteção de dados pessoais e à segurança da informação.

2.4.1. Da insuficiente demonstração da vantajosidade econômica da solução escolhida

Da análise da fase de planejamento, notadamente do ETP, constata-se vício relevante na fundamentação que amparou a escolha da solução técnica adotada pelo DETRAN/RO, com potencial aptidão de gerar dano ao erário, na medida em que a decisão administrativa foi motivada por estudo econômico incompleto e incapaz de demonstrar, de forma segura, a real vantajosidade da contratação pretendida.

No subitem 2.9 do ETP, a Administração expressamente registra que o procedimento tem por objetivo avaliar a contratação com prazo de vigência previsto para 5 (cinco) anos.

Nada obstante, ao realizar a indispensável avaliação de viabilidade econômico-financeira a justificar a opção pelo modelo de prestação de serviços/locação em detrimento da aquisição direta, a equipe técnica do DETRAN/RO restringiu a matriz de Custo Total de Propriedade, ou *Total Cost of Ownership* (TCO), ao **horizonte temporal de apenas 12 (doze) meses**, conforme se extrai dos subitens 5.4 e 5.5:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

5.4. Comparativo de Custos – Aquisição x Locação

5.4.1. A metodologia TCO foi aplicada de forma resumida, considerando todos os custos diretos e indiretos de propriedade e operação de cada alternativa.

5.4.2. Com base nos dados levantados, temos os componentes considerados foram:

Componente de custo (TCO)	Descrição
C1 – Aquisição ou prestação de serviços com veículos	Valor de compra ou prestação de serviços mensais das unidades móveis (ônibus e furgões)
C2 – Equipamentos tecnológicos	Câmeras, drones, sistemas de LPR, rede de dados, painéis e softwares de monitoramento
C3 – Mão de obra	Motoristas, técnicos de TI, operadores de drones e auxiliares
C4 – Manutenção e seguros	Manutenção preventiva/corretiva, seguro e licenciamento anual
C5 – Combustível e logística	Deslocamentos e diárias operacionais
C6 – Treinamento e capacitação	Capacitação de pessoal e operação de sistemas
C7 – Depreciação e obsolescência	Perda de valor dos ativos próprios ao longo do período
C8 – Gestão e supervisão contratual	Fiscalização e acompanhamento da execução contratual

5.4.3. Nesta seara, segue adiante o comparativo de aquisição versus a prestação de serviços, relacionados aos componentes de custos.

5.5. Análise de Aquisição x Prestação de serviços

Componente (TCO)	Aquisição direta (R\$)	Prestação de serviços / empresa especializada (R\$)
C1 – Veículos e adaptação	R\$ 48.000.000,00	incluso
C2 – Equipamentos tecnológicos	R\$ 8.500.000,00	incluso
C3 – Mão de obra especializada	R\$ 8.800.000,00	incluso
C4 – Manutenção, seguro, licenciamento	R\$ 8.700.000,00	incluso
C5 – Combustível e logística	R\$ 2.200.000,00	incluso
C6 – Treinamentos e capacitação	R\$ 700.000,00	incluso
C7 – Depreciação (12 meses)	R\$ 5.000.000,00	R\$ 0,00
C8 – Gestão e supervisão contratual	R\$ 314.000,00	R\$ 300.667,00
Total estimado (12 meses)	R\$ 82.214.000,00	R\$ 75.025.476,30

Fontes: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e ao Compras.gov.br, cotações diretas obtidas junto a fornecedores especializados no fornecimento e operação de unidades móveis com tecnologia embarcada, referências de contratações similares, a exemplo do Pregão Eletrônico nº 534/2023 – DETRAN/AM, cujos custos unitários foram ajustados à realidade operacional e territorial do DETRAN/RO, bem como em estimativas técnicas internas para depreciação, manutenção e custos administrativos, conforme metodologia TCO – Total Cost of Ownership.

5.5.1. Nos valores relativos à contratação de empresa especializada (prestação de serviços), os componentes C1 a C7 estão compreendidos no valor global estimado de R\$ 75.025.476,30, que contempla veículos, tecnologia embarcada, mão de obra, manutenção, combustível e demais insumos necessários à execução do objeto. Apenas o item C8 – Gestão e Supervisão Contratual – representa custo adicional interno do DETRAN/RO.

5.5.2. Como o contrato é de R\$ 75.025.476,30 (Setenta e cinco milhões, vinte e cinco mil, quatrocentos e setenta e seis reais e trinta centavos)/ano, podemos aplicar, por exemplo:

Cenário	Percentual adotado	Valor anual aproximado (C8)
Custo administrativo mínimo	0,25%	R\$ 196.000,00
Custo médio (gestão + fiscalização + relatórios)	0,4%	R\$ 314.000,00
Custo alto (gestão dedicada e acompanhamento técnico intensivo)	0,5%	R\$ 392.000,00

5.5.3. Então, R\$ 300.667,00 (Trezentos mil, seiscentos e sessenta e sete reais) simula esse custo médio de gestão e fiscalização. Ele não é uma despesa contratual, apenas um custo estimado interno para completar o comparativo de TCO.

5.5.4. O valor de referência indicado no componente C8 – Gestão e Supervisão Contratual – corresponde a estimativa do custo administrativo interno do DETRAN/RO para acompanhamento e fiscalização do contrato, equivalente a aproximadamente a média do percentual adotado do valor global anual da contratação. Tal custo não integra o objeto contratual, sendo apenas componente analítico da metodologia TCO.

Figuras 2: Estudo Técnico Preliminar 149 (72025469) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1773.

Inicialmente, observa-se que a própria equipe técnica do DETRAN/RO confirma que a metodologia do TCO foi aplicada de “forma resumida”, nos termos do subitem 5.4.1 do ETP, sem apresentação de memória de cálculo analítica suficiente dos custos diretos e indiretos de propriedade, operação, manutenção, atualização, substituição e depreciação envolvidos em cada alternativa avaliada”.²¹

No entanto, a utilização de metodologia resumida, sem o detalhamento pormenorizado dos custos de cada solução, fragiliza o suporte técnico da decisão

²¹ Estudo Técnico Preliminar 149 (72025469) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1773.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

administrativa, pois impede a verificação dos dados utilizados, dos parâmetros adotados e da consistência dos resultados que fundamentaram a modelagem escolhida.

Conforme os dados apresentados pela equipe técnica do DETRAN/RO, a comparação anual indicou aparente vantagem econômica da locação integrada de **R\$ 7,18 milhões** no primeiro exercício, considerando o custo de aquisição direta estimado em **R\$ 82.214.000,00**, em contraposição ao montante previsto para a prestação de serviços, de **R\$ 75.025.476,30**.

Todavia, essa comparação restrita a um único ano não reflete adequadamente o ciclo de vida do objeto, nem permite aferir a real equação econômico-financeira da contratação pretendida.

Isso ocorre porque, a ausência de projeção financeira para a integralidade dos 60 meses de vigência contratual impede a correta comparação entre os custos remanescentes da execução direta e as parcelas continuadas da locação integrada.

Sem esse cotejo, sob a ótica do ciclo completo da contratação, permanece desconhecida a real disparidade econômica entre as soluções avaliadas, circunstância que compromete a motivação da escolha administrativa e revela risco de dispêndio antieconômico de recursos públicos.

A insuficiência metodológica igualmente se evidencia em componentes específicos da matriz apresentada.

O componente **C6 (Treinamentos e capacitação)**, estimado em **R\$ 700.000,00** possui natureza eminentemente inicial e concentrada, voltada para o nivelamento e à formação da equipe técnica e dos servidores, de modo que, nos anos subsequentes, essa despesa tenderia a ser eliminada ou reduzida a valores residuais destinados a reciclagens pontuais ou reposição de pessoal.

De igual modo, carece de maior fundamentação a estimativa de **R\$ 5.000.000,00** relativa à depreciação indicada no comparativo anual do TCO.

Ainda que o ETP reconheça a depreciação e a obsolescência como componentes do custo total de propriedade, não apresenta memória de cálculo apta a demonstrar a vida útil estimada dos bens, o valor residual, a taxa de depreciação aplicada e os critérios de obsolescência tecnológica considerados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Esse cenário de insuficiência metodológica afronta diretamente os deveres previstos no art. 6º, inciso XXIII, alínea “c”, bem como o art. 18, § 1º, inciso IV, V e VI da Lei nº 14.133/2021, que impõem à Administração a consideração do ciclo de vida do objeto, a apresentação de estimativas acompanhadas de memórias de cálculo e a justificativa técnica e econômica da solução escolhida.²²

Logo, a vantajosidade não se encontra suficientemente comprovada, visto que a ausência de análise econômico-financeira consistente para todo o período de vigência contratual impede a aferição objetiva dos custos e benefícios da solução escolhida, comprometendo a motivação do ato administrativo e a observância dos princípios do planejamento, da eficiência, da economicidade, da motivação e da seleção da proposta mais vantajosa (art. 5º da Lei nº 14.133/2021).

2.4.2. Da aglutinação injustificada de objetos heterogêneos em lote único global

Como já mencionado, o DETRAN/RO estruturou a contratação em lote único global, reunindo, em uma só avença, prestações de naturezas distintas, tais como disponibilização de unidades móveis customizadas (Ônibus e Furgões), fornecimento de equipamentos embarcados, sistemas de monitoramento, drones, soluções de leitura de placas, conectividade, suporte logístico e alocação de equipes técnicas e operacionais, incluindo motoristas, auxiliares, profissionais de tecnologia da informação e operadores de drones.

²² Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...) **c) descrição da solução como um todo, considerado todo o ciclo de vida do objeto; (...)** (Grifei).

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos: (...) § 1º O estudo técnico preliminar a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) **IV - estimativas das quantidades** para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, **de modo a possibilitar economia de escala**; **V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar**; **VI - estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte**, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação; (Grifei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A Administração justificou a ausência de parcelamento sob o fundamento de que a solução seria técnica e operacionalmente indivisível, uma vez que os módulos funcionariam de forma integrada e simultânea.

Segundo o TR, a divisão do objeto poderia gerar incompatibilidades técnicas, duplicidade de esforços, falhas de comunicação entre sistemas, dificuldade de responsabilização por eventuais falhas e prejuízo à continuidade dos serviços, razão pela qual a centralização em um único prestador asseguraria responsabilidade única, padronização, eficiência e maior facilidade de fiscalização, conforme item 8:

8. DO PARCELAMENTO OU NÃO DA CONTRATAÇÃO

8.1. [...]

8.2. Diante da natureza técnica e operacional do objeto, o parcelamento da contratação não se mostra viável, pela indivisibilidade técnica da solução, tendo em vista, que o sistema proposto é composto por módulos interdependentes, que operam de forma integrada e simultânea. A separação por etapas ou componentes comprometeria a interoperabilidade entre funcionalidades.

8.3. A fragmentação da contratação poderia gerar incompatibilidades técnicas, duplicidade de esforços e falhas na comunicação entre sistemas distintos, prejudicando a eficiência e a segurança da informação.

8.4. A contratação parcelada de diferentes fornecedores para etapas distintas (fornecimento, implantação, operação, manutenção) **comprometeria a continuidade dos serviços**, dificultando a responsabilização por eventuais falhas e aumentando o tempo de resposta para correções. A centralização em um único prestador garante responsabilidade única pela entrega e desempenho da solução, maior controle contratual e facilidade na fiscalização, reduzindo riscos operacionais e jurídicos.

8.5. Opta-se por não parcelar a contratação, dado que o objeto **é indissociável e requer a entrega conjunta e integrada de veículos, equipamentos e equipes**. O fracionamento acarretaria perda de sinergia, aumento de custos e riscos de incompatibilidade técnica.

8.6. Adicionalmente, experiências de mercado, como a **contratação realizada pelo Detran/AM, demonstram que o modelo integrado** — com veículo, tecnologia e equipe sob responsabilidade de um único contratado — **apresenta maior eficiência e efetividade, reduzindo riscos de fragmentação e garantindo padronização na execução**.

8.7. Assim, **a adoção de lote único garante maior eficiência, padronização e controle**, atendendo aos princípios da economicidade, eficiência e gestão otimizada dos recursos públicos, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.²³ (**Destaquei**).

Não se ignora que a preocupação com interoperabilidade, continuidade, padronização, segurança da informação e responsabilização contratual pode, em determinadas circunstâncias, justificar a contratação integrada de solução complexa. Todavia, tais fundamentos não afastam, isoladamente, a regra do parcelamento,

²³ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1910.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

especialmente quando a contratação reúne objetos pertencentes a segmentos de mercado distintos e possui expressivo valor global estimado.

Nos termos do art. 47, inciso II e § 1º, da Lei nº 14.133/2021,²⁴ a Administração deve observar o parcelamento quando tecnicamente viável e economicamente vantajoso, considerando, para além do custo da gestão de múltiplos contratos, a responsabilidade técnica, as vantagens da ampliação da competição e a necessidade de evitar concentração de mercado. Assim, a opção pelo lote único exige motivação técnica e econômica concreta, compatível com a complexidade e o vulto da contratação.

No caso concreto, a justificativa apresentada não demonstra, de forma objetiva, que os diversos componentes da solução não poderiam ser organizados em lotes autônomos ou em parcelas funcionalmente integráveis.

A integração operacional poderia, em tese, ser preservada mediante requisitos de compatibilidade, interoperabilidade, níveis mínimos de serviço, matriz de responsabilidades, governança contratual e critérios objetivos de integração entre fornecedores, competindo à Administração demonstrar concretamente por que tais alternativas seriam inviáveis ou economicamente desvantajosas.

Sob o aspecto econômico, a opção pelo lote único deveria estar acompanhada de estudo comparativo que demonstrasse a maior vantajosidade da contratação global em relação ao parcelamento, mediante memória de cálculo, pesquisa de mercado segregada, estimativa dos custos de contratação por lotes e avaliação dos eventuais custos adicionais de gestão de múltiplos contratos.

Todavia, os elementos constantes dos autos não demonstram que a soma dos custos de contratações parceladas superaria o valor do pacote global unificado, tampouco que haveria perda concreta de economia de escala ou aumento relevante de

²⁴Art. 47. As licitações de serviços atenderão aos princípios: I - da padronização, considerada a compatibilidade de especificações estéticas, técnicas ou de desempenho; II - do parcelamento, quando for tecnicamente viável e economicamente vantajoso. **§ 1º Na aplicação do princípio do parcelamento deverão ser considerados: I - a responsabilidade técnica; II - o custo para a Administração de vários contratos frente às vantagens da redução de custos, com divisão do objeto em itens; III - o dever de buscar a ampliação da competição e de evitar a concentração de mercado.** § 2º Na licitação de serviços de manutenção e assistência técnica, o edital deverá definir o local de realização dos serviços, admitida a exigência de deslocamento de técnico ao local da repartição ou a exigência de que o contratado tenha unidade de prestação de serviços em distância compatível com as necessidades da Administração. **(Grifei).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

custos administrativos capaz de justificar a concentração de todo o objeto em um único fornecedor.

Em complemento, a alusão à experiência do DETRAN/AM também não supre essa deficiência, uma vez que experiências administrativas de outros entes podem servir como parâmetro comparativo, mas não substituem estudo próprio de aderência à realidade do DETRAN/RO, especialmente quanto à malha viária, logística territorial, mercado fornecedor disponível, custos locais, quantitativos demandados e riscos específicos da execução no Estado de Rondônia, os riscos, as dificuldades logísticas existentes no Amazonas e aqui inexistentes.

O tema encontra correspondência na Súmula nº 247 do TCU²⁵ e na Súmula nº 8 do TCE/RO,²⁶ que reservam a adjudicação por lote ou preço global às hipóteses em que demonstrado prejuízo ao conjunto, perda de economia de escala ou outra justificativa técnica e econômica robusta, devendo os itens agrupados guardar homogeneidade e compatibilidade entre si.

Em linha com esse entendimento, no Acórdão nº 00083/2026 — 1ª Câmara, esse egrégio Tribunal de Contas reconheceu que a reunião de bens de naturezas diversas e tecnicamente divisíveis em lote único, sem demonstração da inviabilidade

²⁵ **SÚMULA TCU 247:** É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.

²⁶ **SÚMULA N. 8/TCE/RO** - A Administração Pública em geral deverá restringir a utilização do critério de julgamento menor preço por lote, reservando-a àquelas situações em que a fragmentação em itens acarretar a perda do conjunto; perda da economia de escala; redundar em prejuízo à celeridade da licitação; ocasionar a excessiva pulverização de contratos ou resultar em contratos de pequena expressão econômica, observadas as seguintes condições cumulativas: a) apresentar justificativa que demonstre a motivação para a utilização do critério de julgamento menor preço por lote; b) prever quantidade restrita de itens por lote; c) proceder ao agrupamento por lote de itens que guardem homogeneidade entre si, isto é, considerando-se a natureza e características dos itens, possam ser fornecidos por um mesmo fornecedor, concretizando, assim, os princípios da competitividade e igualdade; d) estabelecer no instrumento convocatório a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação; e) proceder à rigorosa, ampla e irrestrita pesquisa de preços de mercado vigente na data da licitação; f) prever no edital a desclassificação da proposta se contemplar valor unitário (item) e/ou global (lote) acima do valor de mercado; g) contemplar no critério de julgamento previsto no edital além dos valores unitários dos itens, a estimativa de quantidade a ser adquirida por item no prazo de validade do registro; h) considerar no julgamento da proposta o resultado mais vantajoso à Administração Pública ao se efetuar a comparação entre "a soma dos preços por item no lote" e a "soma dos preços dos itens do lote, multiplicado pela estimativa de consumo"; e i) fazer menção expressa no Edital de que compete ao pregoeiro diligenciar, se, no curso da licitação, depreender indício de que o levantamento prévio de preços padece de fragilidade, a exemplo da disparidade entre o preço inicialmente previsto e o preço ofertado pelos participantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

da adjudicação por item ou da vantagem técnica e econômica do julgamento por grupo, viola a Lei nº 14.133/2021 e a Súmula nº 247 do TCU.²⁷

Na hipótese vertente, ao reunir objetos pertencentes a segmentos de mercado distintos em uma única avença (a exemplo de frotas pesadas, customização veicular, soluções de tecnologia da informação, sistemas de fiscalização, conectividade, drones, logística e mão de obra especializada) em um lote global de altíssima materialidade, a modelagem adotada tende a restringir a participação de empresas especializadas em parcelas específicas da solução, limitando a disputa a fornecedores capazes de absorver simultaneamente todas as frentes do objeto.

Esse cenário é agravado pelo disposto no item 27.1 do próprio TR, que veda, de forma expressa, a subcontratação total ou parcial do objeto.²⁸ Ao impedir a execução indireta de parcelas específicas da solução, a modelagem restringe não apenas a participação formal de empresas reunidas em consórcio, mas também a atuação de fornecedores especializados em segmentos determinados, como tecnologia da informação, drones, conectividade, equipamentos embarcados ou customização veicular. Com isso, a disputa tende a se afunilar em torno de empresas capazes de absorver, por meios próprios, a integralidade do escopo contratado, o que reforça o potencial efeito restritivo da modelagem adotada.

Em uma contratação estimada em **R\$ 334.474.629,00**, essa restrição potencial assume especial gravidade, pois pode reduzir a competitividade, prejudicar

²⁷ REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS. MOBILIÁRIO ESCOLAR E ITENS TECNOLÓGICOS. PLANEJAMENTO DEFICIENTE. PARCELAMENTO DO OBJETO. LOTE HETEROGÊNEO. AUSÊNCIA DE ETP. PARCELAS DE MAIOR RELEVÂNCIA. HABILITAÇÃO. EXIGÊNCIA INDEVIDA DE LAUDOS TÉCNICOS. ORÇAMENTO SIGILOSO. ILEGALIDADE DO EDITAL. NULIDADE. MULTA. RECOMENDAÇÃO. (...) IV. Fundamentação O parcelamento do objeto é diretriz obrigatória do planejamento das contratações, devendo ser adotado quando técnica e economicamente viável, a fim de ampliar a competitividade e evitar concentração de mercado (arts. 40, V, "b", §2º, e 82, §1º, da Lei n. 14.133/2021; Súmula TCU 247). A falta de ETP viola etapa essencial do planejamento (arts. 6º, XX, e 18, I, §§1º e 2º da Lei n. 14.133/2021), vedada sua dispensa por normativo interno. A definição das parcelas de maior relevância deve refletir a complexidade e o valor dos itens, sob pena de desatendimento do art. 18, IX, da Lei n. 14.133/2021 e comprometimento da adequada qualificação técnica. A exigência de laudos ou certificados na habilitação extrapola o rol dos arts. 66 a 69 da Lei n. 14.133/2021; tais documentos só podem ser requeridos como condição de aceitabilidade das propostas nas hipóteses específicas do art. 42, §1º (Súmula TCU 272). O orçamento sigiloso é legítimo quando motivado, nos termos do art. 24 da Lei n. 14.133/2021. No caso concreto, afasta-se a irregularidade e recomenda-se motivação mais detalhada em futuras licitações. Reconhecida a ilegalidade do edital, declara-se sua nulidade, com aplicação de multa proporcional à gravidade das infrações (art. 55, II, da LC n. 154/1996; art. 103, II, do RITCERO), observada a atualização prevista na Portaria n. 1.162/2012. Para multas de pequeno valor, recomenda-se o desconto administrativo em folha, nos termos do art. 27, I, da LC n. 154/1996 e art. 36, I, do RITCERO, em conformidade com a racionalidade da cobrança judicial e precedentes aplicáveis. Processo n. 03867/24, Acórdão 00083/26 da 1ª Câmara, de Relator: José Euler Potyguara Pereira Mello. Disponível em: <https://papyrus.tce.ro.tc.br/detalhes/96522>. Acesso em 19.05.2026. (Suprimi).

²⁸ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1933.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

a obtenção de preços mais vantajosos e elevar o risco de dependência excessiva em relação a um único contratado.

Dessa forma, embora a adoção de solução integrada não seja, por si só, vedada, a aglutinação de objetos heterogêneos em lote único global exigiria demonstração concreta da inviabilidade técnica ou da desvantagem econômica do parcelamento, de modo que a ausência dessa demonstração fragiliza a regularidade da modelagem adotada, compromete a ampliação da competitividade e evidencia possível afronta aos deveres de planejamento, motivação, economicidade e seleção da proposta mais vantajosa, previstos na Lei nº 14.133/2021.

2.4.3. Das fragilidades metodológicas da pesquisa de preços

A análise da instrução processual revela fragilidades relevantes na pesquisa de preços utilizada para balizar o valor estimado da contratação, especialmente quanto à representatividade da amostra, à pertinência técnica dos fornecedores consultados e à aderência das referências mercadológicas à realidade operacional do Estado de Rondônia.

Segundo consta da justificativa de pesquisa de preços consolidada, a Divisão de Cadastro, Registro e Pesquisa de Preço (DIVCREP) realizou consulta ao banco de preços, a contratações similares e a fornecedores, fixando o valor estimado da contratação em R\$ 334.474.629,00 para o período de 5 (cinco) anos.²⁹

A unidade responsável justificou a escolha dos fornecedores cotados com base na suposta atuação direta no ramo do objeto, no histórico de fornecimento de produtos ou serviços similares, na regularidade comercial e na busca de diversificação geográfica e de mercado. Registrou, ainda, que a pesquisa direta foi utilizada de forma subsidiária, diante da ausência de resposta de outros fornecedores consultados, e que também foi realizada busca de contratações similares em banco de preços.³⁰

²⁹ Conforme Justificativa de Preços ID 70332596 "Os documentos que deram suporte para justificar o tratamento dado aos preços coletados, bem como a metodologia que foi aplicada encontram-se anexos aos autos, conforme cotações (id.s 70299960, 70329954, 70330095, 70330351). Compostas por cotações diretas com fornecedores e contratações iguais ou similares diretamente com a administração pública com pesquisa no banco de preços."

³⁰ **6. JUSTIFICATIVA DA ESCOLHA DO FORNECEDOR (art. 3º, inc. VIII)** Se utilizou de forma subsidiária a **pesquisa direta com fornecedores** com base no Art. 23, §1º, IV, da Lei nº 14.133/2021, ressalta-se que os fornecedores foram consultados via e-mail (Id.70194083). No entanto os demais fornecedores consultados não enviaram propostas de cotação, sendo assim justifica-se a



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

No Quadro Comparativo de Preços de Mercado,³¹ foram consideradas as cotações das empresas **FM INDÚSTRIA GRÁFICA E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA** (CNPJ nº 06.108.422/0001-61), **GUIMARÃES FERNANDES LTDA** (CNPJ nº 24.093.654/0001-75), e **ECO X SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS PARA UNIDADES MÓVEIS EPP** (CNPJ nº 18.701.922/0001-91).³²

A amostra efetivamente utilizada, portanto, restringiu-se a 3 (três) fornecedores, quantitativo reduzido diante da complexidade, do vulto financeiro e da natureza multifacetada do objeto, que envolve unidades móveis customizadas, equipamentos embarcados, tecnologia de fiscalização, conectividade, sistemas inteligentes, suporte logístico e operação continuada.

Além disso, a documentação de suporte indica possível inconsistência na pertinência técnica da amostra.

Entre as empresas utilizadas na composição da cesta de preços, consta a cotação da empresa **FM INDÚSTRIA GRÁFICA E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA.**, cuja atividade econômica principal registrada perante a Receita Federal está relacionada à “edição integrada à impressão de cadastros, listas e de outros produtos gráficos”.

escolha dos fornecedores. Escolha dos fornecedores que apresentaram cotações fundamentou-se nos seguintes aspectos: **a) Disponibilidade e atuação no segmento** — Os fornecedores escolhidos atuam diretamente no ramo do objeto em questão, possuindo histórico de fornecimento de produtos/serviços similares, o que garante maior confiabilidade às informações de preços obtidas; **b) Regularidade e habilitação comercial** — Foram priorizadas empresas que se encontram regularmente constituídas, com CNPJ ativo e informações de contato verificáveis, assegurando a legitimidade da cotação; **c) Diversificação geográfica e de mercado** — Buscou-se contemplar fornecedores de diferentes regiões ou com atuação ampla, a fim de obter amostragem representativa dos preços praticados no mercado e evitar distorções localizadas; **d) Transparência e impessoalidade** — A seleção dos fornecedores observou os princípios da isonomia, impessoalidade e transparência. Foram também realizada busca de contratações similares com no banco de preços (id. 70299960). Dessa forma, os fornecedores escolhidos refletem adequadamente o comportamento do mercado, permitindo a obtenção de valores médios consistentes e a formação de estimativa de preço. (Despacho 70332596 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1602).

³¹ Quadro Comparativo de Preços (70331597) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1601.

³² Respectivamente IDs 70329954; 703300995 e 70330351.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL
CADASTRO NACIONAL DA PESSOA JURÍDICA

NUMERO DE INSCRIÇÃO: 06.108.422/0001-41
COMPROVANTE DE INSCRIÇÃO E DE SITUAÇÃO CADASTRAL
DATA DE ABERTURA: 23/10/2003

NOME EMPRESARIAL: FM INDUSTRIA GRAFICA E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA

TIPO DE ESTABELECIMENTO: GRÁFICA TECHSOUND

COÓRDO E DESCRIÇÃO DAS ATIVIDADES ECONÔMICAS SECUNDÁRIAS:
46.29-0-00 - Edição integrada à impressão de catálogos, listas e de outros produtos gráficos (Dispensada *)

COÓRDO E DESCRIÇÃO DA NATUREZA JURÍDICA:
206-2 - Sociedade Empresária Limitada

RAZÃO SOCIAL: R. ALMER PEDREIRA
TIPO: 69.063-330
ABRIGAMENTO: PETROPOLIS
RAZÃO SOCIAL: MANAUS
TIPO: AM

ENDEREÇO ELETRÔNICO:
TELEFONE: (02) 3664-0644 / (02) 3664-6161

SITUAÇÃO CADASTRAL: ATIVA
DATA DA SITUAÇÃO CADASTRAL: 03/11/2005

SITUAÇÃO ESPECIAL:
DATA DA SITUAÇÃO ESPECIAL:

Aprovado pela Instrução Normativa RFB nº 2.119, de 06 de dezembro de 2022.
Emitted on the 24/09/2025 at 09:47:44 (data e hora de Brasília).
Página: 1/5

Figura 3: Cotação FM INDUSTRIA GRÁFICA E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS (0064724687).

Embora o cadastro da empresa contemple atividades relacionadas a comércio de equipamentos, fabricação de estruturas, carrocerias e serviços de transporte, não se verifica, a partir dos elementos analisados, demonstração suficiente de atuação específica no mercado de soluções integradas de fiscalização viária, com unidades móveis customizadas, tecnologia embarcada, sistemas inteligentes e operação continuada.

Ressalte-se que o CNAE não constitui critério isolado para aferir a aptidão técnica de uma empresa, especialmente em sede de habilitação, na qual deve ser examinado o conjunto documental apresentado pela licitante.

Todavia, no âmbito da pesquisa de preços, em que não há a mesma densidade probatória da fase de habilitação, a aparente desconformidade entre a atividade econômica registrada e o núcleo do objeto pesquisado exigia justificativa específica da Administração quanto à pertinência da cotação utilizada.

Nesse contexto, a utilização de orçamento apresentado por empresa cuja atividade principal não guarda correspondência direta com o objeto complexo da



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

contratação demandava motivação técnica específica, especialmente porque a solução pretendida não se restringe à locação de veículos ou ao fornecimento de equipamentos isolados, mas envolve prestação integrada destinada a ações itinerantes de educação, monitoramento, fiscalização e apoio operacional.

Esse entendimento converge com a manifestação da própria Procuradoria-Geral do Estado (PGE-RO), que, ao analisar autos, apontou a ausência de nexo efetivo entre as atividades registradas nos cartões de CNPJ dos fornecedores e o objeto pretendido, sobretudo por se tratar de solução com tecnologia embarcada, recomendando justificativa do setor técnico e ampliação da pesquisa de mercado, *ipsis litteris*:

O Despacho sob id. 0064725294 indica que a escolha dos fornecedores trazidos para o processo é em razão de serem empresas que fabricam os objetos a serem adquiridos, ressaltando que os fornecedores consultados possuem atividades econômicas registradas em seus CNPJs compatíveis com o objeto da contratação, bem como foram localizados por contratos anteriores. Ocorre que, numa análise mais detida dos CNAE's previstos nos Cartões de CNPJ dos fornecedores (0064724687 e 0064724815), **não fora constatado o nexo efetivo das atividades em que se pretende contratar, sobretudo quando trata-se de soluções com tecnologia embarcada, o que deve ser justificado pelo setor técnico**. Sobre essa temática, reforço, ainda, **a necessidade de se realizar uma ampla pesquisa de mercado, de forma a estimar o valor da contratação**, dado que uma pesquisa de mercado diversificada é medida prevista no art. 51 do Decreto Estadual nº 28.874/2024, bem como que a Consultente se certifique da compatibilidade dos objetos pesquisados para com o objeto que se pretende licitar.³³ **(Destaquei)**.

A advertência do órgão consultivo reforça a fragilidade da pesquisa de preços, que é evidenciada pela diminuta amostra efetivamente utilizada na formação do preço de referência, composta por número de apenas 3 (três) fornecedores, fazendo com que a estimativa final tenha sido formada com base em amostra reduzida e sem demonstração suficiente da pertinência técnica de todos os fornecedores consultados.

Evidencia-se, de igual modo, a **concentração geográfica das cotações**. Embora a DIVCREP tenha afirmado que buscou diversificação geográfica e de mercado para evitar distorções localizadas, o exame dos autos indica que, das três empresas efetivamente cotadas, duas possuem sede no **Estado do Amazonas**, enquanto apenas uma está sediada no Estado de São Paulo, principal polo comercial do país.³⁴

³³ Despacho 67975718 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1289.

³⁴ Quadro Comparativo de Preços (70331597) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1601.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

EMPRESA	CNPJ	SEDE
FM INDÚSTRIA GRÁFICA E LOCAÇÃO DE MÁQUINAS E EQUIPAMENTOS LTDA.	06.108.422/0001-61	Manaus/AM
GUIMARÃES FERNANDES LTDA.	24.093.654/0001-75	Manaus/AM
ECO X SOLUÇÕES TECNOLÓGICAS PARA UNIDADES MÓVEIS EPP	18.701.922/0001-91	Suzano/SP

Ainda que essa concentração geográfica não invalide automaticamente a pesquisa, ela enfraquece a justificativa apresentada pela equipe técnica do DETRAN/RO, pois se a finalidade declarada era evitar distorções localizadas, a amostra deveria demonstrar maior diversidade geográfica ou, ao menos, conter motivação específica para justificar a representatividade de fornecedores concentrados em determinada região.

Essa vulnerabilidade é acentuada pelo fato de a modelagem e a estimativa de custos terem utilizado como referência relevante a experiência do **DETRAN/AM**, especialmente a contratação semelhante realizada por meio do Pregão Eletrônico nº 534/2023, segundo itens 5.6.2.3³⁵ e 12.6 do ETP.³⁶ Consta, inclusive que a empresa **GUIMARÃES FERNANDES LTDA.**, anexou contrato celebrado com o Estado do Amazonas para prestação de serviços similares.³⁷

Malgrado a experiência do DETRAN/AM possa servir como parâmetro comparativo, ela não substitui diagnóstico próprio da realidade rondoniense.

Caberia à Administração demonstrar a aderência do modelo implementado em outro ente federativo às peculiaridades do Estado de Rondônia, notadamente quanto à malha viária, distâncias, logística de deslocamento, índices de accidentalidade, cobertura territorial, quantitativos demandados, mercado fornecedor disponível e capacidade orçamentária.

³⁵ 5.6.2.3. Ressalte-se que, o DETRAN/AM celebrou contratação similar, decorrente do Pregão Eletrônico nº 534/2023 – CSC/AM, para fornecimento de unidades móveis adaptadas e equipadas para fiscalização de trânsito. Trata-se de modelo que se aproxima do objeto pretendido pelo DETRAN/RO, contudo, por não se tratar de Ata de Registro de Preços, não é passível de adesão. Ainda assim, a experiência do Estado do Amazonas evidencia a viabilidade técnica da solução e reforça a adequação da contratação pretendida. (Estudo Técnico Preliminar 149 (72025469) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1774).

³⁶ 12.6. Adicionalmente, experiências de mercado, como a contratação realizada pelo Detran/AM, demonstram que o modelo integrado — com veículo, tecnologia e equipe sob responsabilidade de um único contratado — apresenta maior eficiência e efetividade, reduzindo riscos de fragmentação e garantindo padronização na execução (Estudo Técnico Preliminar 149 (72025469) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1793).

³⁷ Cotação - CONTRATO Nº02/2024/DETRAN/AM - PREGÃO nº534/2023 0064725127.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Ao fundamentar parte relevante da estimativa de custos em cotações concentradas em praça federativa diversa e em experiência administrativa tomada como paradigma técnico, sem demonstração suficiente de aderência à realidade local, a Administração fragiliza a representatividade da pesquisa mercadológica e reforça a necessidade de exame quanto à suficiência da amostra e à compatibilidade dos preços obtidos.

O art. 23, *caput*, da Lei nº 14.133/2021 estabelece que o valor estimado da contratação deve ser compatível com os preços praticados pelo mercado, consideradas as quantidades a serem contratadas, a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto. Essa diretriz exige pesquisa ampla, representativa e tecnicamente aderente à realidade da contratação.³⁸

Nessa mesma linha, o Tribunal de Contas da União orienta que a estimativa de preços deve ser precedida de pesquisa ampla e criteriosa, com utilização de fontes idôneas e compatíveis com o objeto, devendo a Administração considerar, quando relevantes, as peculiaridades do mercado local de execução e justificar a pertinência das referências utilizadas.³⁹

Nesse contexto, as fragilidades metodológicas identificadas comprometem a confiabilidade da estimativa orçamentária e exigiam motivação técnica mais robusta quanto à pertinência dos fornecedores consultados, à representatividade da amostra e à compatibilidade dos preços obtidos com as peculiaridades locais da execução.

³⁸ Art. 23. O valor previamente estimado da contratação deverá ser compatível com os valores praticados pelo mercado, considerados os preços constantes de bancos de dados públicos e as quantidades a serem contratadas, **observadas a potencial economia de escala e as peculiaridades do local de execução do objeto**. § 1º No processo licitatório para aquisição de bens e contratação de serviços em geral, conforme regulamento, o valor estimado será definido com base no melhor preço aferido por meio da utilização dos seguintes parâmetros, adotados de forma combinada ou não: I - composição de custos unitários menores ou iguais à mediana do item correspondente no painel para consulta de preços ou no banco de preços em saúde disponíveis no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP); II - contratações similares feitas pela Administração Pública, em execução ou concluídas no período de 1 (um) ano anterior à data da pesquisa de preços, inclusive mediante sistema de registro de preços, observado o índice de atualização de preços correspondente; III - utilização de dados de pesquisa publicada em mídia especializada, de tabela de referência formalmente aprovada pelo Poder Executivo federal e de sítios eletrônicos especializados ou de domínio amplo, desde que contenham a data e hora de acesso; IV - pesquisa direta com no mínimo 3 (três) fornecedores, mediante solicitação formal de cotação, desde que seja apresentada justificativa da escolha desses fornecedores e que não tenham sido obtidos os orçamentos com mais de 6 (seis) meses de antecedência da data de divulgação do edital; V - pesquisa na base nacional de notas fiscais eletrônicas, na forma de regulamento.

³⁹ "Para fins de estimativa de preços em licitação, além de ampla pesquisa, que pode incluir referências de diversas localidades, é essencial se considerar, caso existam referências específicas, o mercado local (art. 23 da Lei 14.133/2021 e art. 4º da IN Seges-ME 65/2021), a fim de se evitar propostas que possam ser inexequíveis em razão de peculiaridades do local de execução do objeto." (TCU, Acórdão 1855/2025-Plenário, Rel. Min. Jorge Oliveira, julgamento em 13.08.2025) Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/acordao-completo/*?NUMACORDAO%253A1855%2520ANOACORDAO%253A2025/DTRELEVANCIA%2520desc%252C%2520NUMACORDAOINT%2520desc%252C%2520COPIACOLEGIADO%2520desc/0 Acesso em 26.06.2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Portanto, no entendimento deste Órgão Ministerial, a pesquisa de preços não se mostra suficientemente robusta para balizar contratação de tamanho vulto financeiro, em possível afronta aos deveres de planejamento, economicidade e adequada estimativa do valor da contratação, previstos nos arts. 18 e 23 da Lei nº 14.133/2021.

2.4.4. Da ausência de composição analítica de custos e formação de preços

Enquanto o subitem anterior tratou das fragilidades da pesquisa de preços utilizada para balizar o valor estimado da contratação, o presente tópico recai sobre deficiência distinta da fase preparatória: a ausência de composição analítica dos custos que formam o preço da solução escolhida.

A demonstração da formação do valor estimado da contratação constitui elemento essencial do TR, não se tratando de mera faculdade administrativa, mas de requisito indispensável para que a Administração evidencie, de forma objetiva e verificável, os preços unitários referenciais, as memórias de cálculo, os documentos de suporte e os parâmetros utilizados na composição do orçamento.

No caso em apreço, a deficiência é evidenciada pelo próprio Edital nº 29/2026/DETRAN-CPLMS, cujo resumo dos dados da licitação registra resposta negativa no campo da planilha de custos e formação de preços.

INSTRUMENTO CONVOCATÓRIO		
PREGÃO ELETRÔNICO PARA REGISTRO DE PREÇOS Nº 90040/2025/DETRAN-RO		
AMPLA CONCORRÊNCIA		
(Processo Administrativo nº 0010.026767/2025-14)		
RESUMO DOS DADOS DA LICITAÇÃO		
Encerramento do recebimento de propostas e abertura da sessão pública: 15/06/2026, às 10h (horário de Brasília), no site http://www.comprasgovernamentais.gov.br UASG 926002	Limite para esclarecimentos e impugnações ao edital: 10/06/2026.	
Objeto: Registro de Preço para futura e eventual contratação de empresa especializada na prestação de serviços contínuos e itinerantes de apoio operacional, com fornecimento de Unidades Móveis Customizadas (Ônibus e Furgões), estrutura de backup, equipamentos tecnológicos integrados e profissionais especializados, destinados à execução das ações de educação, monitoramento, fiscalização e autuação viária, bem como campanhas educacionais de trânsito, implementadas com tecnologias integradas, a fim de atender ao desenvolvimento das atividades do Departamento Estadual de Trânsito do Estado de Rondônia – DETRAN/RO, conforme especificações estabelecidas no Termo de Referência.		
Valor Estimado da Contratação (Global): R\$ 334.474.629,00 (trezentos e trinta e quatro milhões, quatrocentos e setenta e quatro mil seiscentos e vinte e nove reais)		
Registro de Preços? SIM	Vistoria: Sim	Instrumento Contratual: Contrato
Forma de Adjudicação: Menor Preço por grupo	Modo de disputa: aberto	Intervalo mínimo entre lances: R\$ 1.000,00 (mil reais)
Licitação Exclusiva ME/EPP? Não	Reserva Cota ME/EPP? Não	Exige amostra/demonstração? Sim
Planilha de custos e formação de preços: Não		

Figura 4: Edital 29 (72602495) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 2071.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A ausência dessa composição analítica fez com que a pesquisa de preços se limitasse, substancialmente, à consolidação de valores anuais e globais por tipo de unidade móvel, cotações por empresas, sem detalhamento dos custos de pessoal, encargos trabalhistas, tributos, seguros, manutenção, combustível, conectividade, equipamentos embarcados, sistemas tecnológicos, drones, logística, depreciação, margem de administração e demais insumos necessários à execução do objeto.

Essa lacuna é especialmente relevante porque a contratação pretendida não se resume à locação de veículos, mas envolve solução integrada de alta complexidade técnica e operacional, composta por unidades móveis customizadas, tecnologia embarcada, equipamentos de fiscalização, sistemas de leitura de placas, conectividade, mão de obra especializada, manutenção, seguros e suporte logístico contínuo.

Sem a decomposição mínima desses componentes, fica comprometida a aferição da razoabilidade, da exequibilidade e da economicidade do orçamento estimado, bem como a futura gestão contratual, inclusive quanto à verificação de inadimplementos parciais, glosas proporcionais, substituições de equipamentos, eventuais desequilíbrios econômico-financeiros, reajustes, repactuações e mensuração da efetiva entrega dos itens e serviços contratados.

Cumprе destacar que a pesquisa de preços não substitui a composição analítica de custos. Enquanto a pesquisa busca referências externas para balizar o valor estimado, a planilha de composição permite verificar a formação do preço, as premissas adotadas e a compatibilidade dos principais custos com as exigências reais de execução do objeto.

Esse cenário configura possível violação ao art. 6º, inciso XXIII, alínea "i", e ao art. 18, § 1º, incisos IV e V, ambos da Lei nº 14.133/2021, que exigem estimativa do valor da contratação acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo, dos documentos que lhe dão suporte e dos parâmetros utilizados para obtenção dos preços.⁴⁰

⁴⁰ Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se: (...) XXIII - termo de referência: documento necessário para a contratação de bens e serviços, que deve conter os seguintes parâmetros e elementos descritivos: (...) **i) estimativas do valor da contratação, acompanhadas dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, com os parâmetros utilizados para a obtenção dos preços e para os respectivos cálculos, que devem constar de documento separado e classificado;** j) adequação orçamentária;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A indispensabilidade desse detalhamento encontra amparo na jurisprudência dessa Corte de Contas, que reconhece a ausência de composição de custos unitários e de orçamento detalhado como falha relevante de planejamento, especialmente quando compromete a adequada definição do objeto, a estimativa correta dos custos e a demonstração da vantajosidade da contratação.

Nesse sentido, no Acórdão nº 00015/2026, da relatoria do Conselheiro Paulo Curi Neto, a Corte de Contas consignou que a aprovação de TR eivado de falhas estruturais e objetivamente perceptíveis, tais como ausência de composição de custos unitários, insuficiência na especificação do objeto e inexistência de estudos técnicos que fundamentem a contratação, configura **irregularidade grave na fase interna da licitação**, apta a caracterizar erro grosseiro:

PEDIDO DE REEXAME. REPRESENTAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. TERMO DE REFERÊNCIA. **FALHAS GRAVES DE PLANEJAMENTO. AUSÊNCIA DE ORÇAMENTO DETALHADO, ESTUDOS TÉCNICOS PRELIMINARES E DEFINIÇÃO ADEQUADA DO OBJETO. APROVAÇÃO PELO PREFEITO. ERRO GROSSEIRO. CULPA GRAVE. RESPONSABILIZAÇÃO. REVOGAÇÃO DO CERTAME E INEXISTÊNCIA DE DANO. IRRELEVÂNCIA PARA AFASTAR A SANÇÃO. MANUTENÇÃO DO ACÓRDÃO. JURISPRUDÊNCIA DO TCU. NÃO PROVIMENTO.** 1. O Termo de Referência constitui peça central do procedimento licitatório, sendo indispensável à adequada definição do objeto, **à estimativa correta dos custos e à demonstração da vantajosidade da contratação.** 2. A aprovação de Termo de Referência eivado de falhas estruturais e objetivamente perceptíveis, **tais como ausência de composição de custos unitários, insuficiência na especificação do objeto e inexistência de estudos técnicos que fundamentem a contratação, configura irregularidade grave na fase interna da licitação.** 3. A homologação ou aprovação do Termo de Referência pelo Chefe do Poder Executivo atrai sua responsabilidade, ainda que a elaboração tenha sido realizada por unidade técnica, quando evidenciada a quebra do dever objetivo de cuidado, caracterizando erro grosseiro, nos termos do art. 22, §2º, da LINDB e da jurisprudência do Tribunal de Contas da União. 4. A revogação posterior do certame não afasta a análise de mérito nem elide a responsabilidade do gestor por atos praticados com erro grosseiro, sendo prescindível a demonstração de dano ao erário para a aplicação de multa por grave infração à norma legal. 5. Pedido de Reexame conhecido e, no mérito, não provido, mantendo-se integralmente o Acórdão recorrido. (AC Nº 00015/26, Processo n. 02741/25, Pleno, Relator Paulo Curi Neto, Publicação 03/03/2026, Julgamento 23/02/2026). **(Grifei).**

Art. 18. A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual de que trata o inciso VII do caput do art. 12 desta Lei, sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, compreendidos (...) **§ 1º O estudo técnico preliminar** a que se refere o inciso I do caput deste artigo deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de modo a permitir a avaliação da viabilidade técnica e econômica da contratação, e conterá os seguintes elementos: (...) **IV - estimativas das quantidades** para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, **de modo a possibilitar economia de escala; V - levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis, e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar; (Destaquei).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Assim, a ausência de composição mínima do preço configura irregularidade substancial da fase preparatória, por comprometer a transparência do orçamento, a aferição da economicidade, a análise de exequibilidade das propostas, a fiscalização da execução contratual e, em última análise, a seleção da proposta mais vantajosa.

No caso concreto, essa deficiência assume maior gravidade diante do expressivo vulto da contratação e da complexidade da solução pretendida, em possível violação aos princípios previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

2.4.5. Da insuficiente demonstração da sustentabilidade orçamentário-financeira da contratação plurianual

Outro ponto que reforça a fragilidade da fase preparatória consiste na insuficiente demonstração da sustentabilidade orçamentário-financeira da solução pretendida, especialmente diante da natureza continuada do serviço, da vigência projetada de 60 meses e do elevado valor global da contratação.

No SRP, é certo que a formalização da Ata não se confunde com a celebração do contrato administrativo, nem gera, por si só, obrigação imediata de contratar ou de empenhar a integralidade dos recursos estimados.

Todavia, essa circunstância não dispensa a Administração de demonstrar, ainda na fase de planejamento, a consistência da modelagem orçamentário-financeira adotada, sobretudo quando a ata é concebida para viabilizar contratação continuada, de alta materialidade e com potencial execução por cinco anos, prorrogável até o limite de dez anos.

No caso concreto, constam dos autos certificados de disponibilidade/classificação orçamentária e Declaração de Adequação Financeira – Exercício 2025, com indicação de previsão no Plano Plurianual, na Lei Orçamentária Anual, na Lei de Diretrizes Orçamentárias e no Plano de Contratações Anual, assim como há indicação da classificação funcional-programática, da fonte de recursos e do elemento de despesa correspondente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS



RONDÔNIA
Governo do Estado

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Departamento Estadual de Trânsito - DETRAN

Coordenadoria de Planejamento, Orçamento e Políticas Públicas de Trânsito - DETRAN-CPLAN

DECLARAÇÃO DE ADEQUAÇÃO FINANCEIRA

EXERCÍCIO 2025

Processo nº	Cód. U.O.	Unidade Gestora
0010.026767/2025-14	15.20	DETRAN/RO
Programa de Trabalho	Fonte de Recurso	Elemento de Despesa
0612210152087	17530 - Recursos Provenientes de Taxas, Contribuições e Preços Públicos	3390.39
Discriminação da Despesa		
CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NA PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS ITINERANTES PARA CAMPANHAS EDUCACIONAIS DE TRÂNSITO, MONITORAMENTO, FISCALIZAÇÃO E AUTUAÇÃO VIÁRIA, IMPLEMENTADAS COM TECNOLOGIAS INTEGRADAS, COM FORNECIMENTO DE PROFISSIONAIS, EQUIPAMENTOS OPERACIONAIS E UNIDADES MÓVEIS CUSTOMIZADAS, AFIM DE ATENDER O DESENVOLVIMENTO DAS AÇÕES DO DETRAN/RO.		
Dotação Orçamentária		
Documento	Data da Emissão	
Certificado DETRAN-GMA (ID 0066286470)	10/11/2025	
Valor Estimativo 12 meses: R\$ 75.025.476,30 (setenta e cinco milhões, vinte e cinco mil quatrocentos e setenta e seis reais e trinta centavos)		
Valor Estimativo 60 meses: R\$ 375.127.381,50 (trezentos e setenta e cinco milhões, cento e vinte e sete mil trezentos e oitenta e um reais e cinquenta centavos)		
DESEMBOLSO TRIMESTRAL ESTIMADO		
1º TRIMESTRE	2º TRIMESTRE	3º TRIMESTRE
-	-	-
4º TRIMESTRE		
R\$ 75.025.476,30		
Declaramos para os fins previstos no inciso II, do artigo 16 da Lei Complementar nº 101, de 04 de maio de 2000, e com base no certificado exarado pela Gerência de Monitoramento e Avaliação de Programas deste DETRAN/RO, que a despesa pública acima especificada tem adequação financeira com a Lei Orçamentária Anual e compatibilidade com o Plano Plurianual e com a Lei de Diretrizes Orçamentárias.		

sistema.

Porto Velho, data e hora do

Figura 5: Declaração de Adequação Financeira 0066292068 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 940.

Nada obstante, tais documentos não afastam, em exame preliminar, a deficiência da instrução.

Isso porque se limitam a declarar a existência de adequação financeira e de classificação orçamentária, sem apresentar avaliação analítica da capacidade de custeio da obrigação ao longo dos 60 meses, tampouco projeção circunstanciada do impacto da contratação nos exercícios subsequentes.

Ademais, a Declaração de Adequação Financeira concentra o desembolso estimado no **4º trimestre do exercício de 2025**, sem explicitar, de modo suficiente, como se dará a sustentação financeira da obrigação nos exercícios seguintes, caso venha a ser celebrado contrato decorrente da Ata de Registro de Preços com vigência plurianual.

Assim, a documentação orçamentário-financeira constante dos autos não se mostra suficiente para comprovar, com a densidade exigida pela materialidade e pela duração da contratação, a sustentabilidade financeira da solução pretendida. A



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

deficiência reforça os indícios de falha no planejamento da contratação, em possível afronta aos arts. 18 e 105 da Lei Federal nº 14.133/2021 e às normas de responsabilidade fiscal aplicáveis à assunção de obrigações plurianuais, materializadas nas disposições dos arts. 15 a 17 da Lei Complementar n. 101/2000, *verbis*:

CAPÍTULO IV DA DESPESA PÚBLICA Seção I Da Geração da Despesa

Art. 15. Serão consideradas **não autorizadas, irregulares e lesivas ao patrimônio público** a geração de despesa ou assunção de obrigação que não atendam o disposto nos arts. 16 e 17.

Art. 16. A criação, expansão ou aperfeiçoamento de ação governamental que acarrete aumento da despesa será acompanhado de: [\(Vide ADI 6357\)](#)

I - **estimativa do impacto orçamentário-financeiro no exercício em que deva entrar em vigor e nos dois subsequentes;**

II - declaração do ordenador da despesa de que o aumento tem adequação orçamentária e financeira com a lei orçamentária anual e compatibilidade com o plano plurianual e com a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 1º Para os fins desta Lei Complementar, considera-se:

I - adequada com a lei orçamentária anual, a despesa objeto de dotação específica e suficiente, ou que esteja abrangida por crédito genérico, de forma que somadas todas as despesas da mesma espécie, realizadas e a realizar, previstas no programa de trabalho, não sejam ultrapassados os limites estabelecidos para o exercício;

II - compatível com o plano plurianual e a lei de diretrizes orçamentárias, a despesa que se conforme com as diretrizes, objetivos, prioridades e metas previstos nesses instrumentos e não infrinja qualquer de suas disposições.

§ 2º A **estimativa de que trata o inciso I do caput será acompanhada das premissas e metodologia de cálculo utilizadas.**

§ 3º Ressalva-se do disposto neste artigo a despesa considerada irrelevante, nos termos em que dispuser a lei de diretrizes orçamentárias.

§ 4º As normas do *caput* constituem condição prévia para:

I - **empenho e licitação de serviços**, fornecimento de bens ou execução de obras;

II - desapropriação de imóveis urbanos a que se refere o [§ 3º do art. 182 da Constituição](#). **(Destaquei).**

Subseção I Da Despesa Obrigatória de Caráter Continuado

Art. 17. Considera-se **obrigatória de caráter continuado** a despesa corrente derivada de lei, medida provisória ou ato administrativo normativo que **fixem para o ente a obrigação legal de sua execução por um período superior a dois exercícios.** [\(Vide ADI 6357\)](#)

§ 1º Os **atos que criarem ou aumentarem despesa de que trata o caput deverão ser instruídos com a estimativa prevista no inciso I do art. 16 e demonstrar a origem dos recursos para seu custeio.** [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 2º Para efeito do atendimento do § 1º, o ato será acompanhado de **comprovação de que a despesa criada ou aumentada não afetará as metas de resultados fiscais** previstas no anexo referido no § 1º do art. 4º, devendo seus efeitos financeiros, nos períodos seguintes, ser compensados pelo aumento permanente de receita ou pela redução permanente de despesa. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

§ 3º Para efeito do § 2º, considera-se aumento permanente de receita o proveniente da elevação de alíquotas, ampliação da base de cálculo, majoração ou criação de tributo ou contribuição. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 4º A comprovação referida no § 2º, apresentada pelo proponente, conterá as premissas e metodologia de cálculo utilizadas, sem prejuízo do exame de compatibilidade da despesa com as demais normas do plano plurianual e da lei de diretrizes orçamentárias. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 5º A despesa de que trata este artigo não será executada antes da implementação das medidas referidas no § 2º, as quais integrarão o instrumento que a criar ou aumentar. [\(Vide Lei Complementar nº 176, de 2020\)](#)

§ 6º O disposto no § 1º não se aplica às despesas destinadas ao serviço da dívida nem ao reajustamento de remuneração de pessoal de que trata o inciso X do art. 37 da Constituição.

§ 7º Considera-se aumento de despesa a prorrogação daquela criada por prazo determinado. **(Grifei)**.

A ausência de comprovação de atendimento de tais requisitos de sustentabilidade orçamentário-financeira da futura contratação compromete irremediavelmente o prosseguimento do certame licitatório em sua fase externa.

2.4.5. Da ausência de salvaguardas objetivas quanto à proteção de dados pessoais e à segurança da informação

Outra deficiência relevante da fase preparatória refere-se à ausência de critérios técnicos objetivos e salvaguardas suficientes para a proteção de dados pessoais e sensíveis tratados no âmbito da contratação, especialmente diante da natureza do objeto, que envolve monitoramento viário, captação de imagens, leitura de placas, transmissão de dados em tempo real e potencial tratamento de informações biométricas.

Como parte dos estudos preliminares, a própria Administração elaborou matriz de riscos destinada a prever e mitigar potenciais incidentes, na qual identificou, no **Risco 21 (Vazamento ou perda de dados sensíveis)**,⁴¹ a possibilidade de vazamento ou perda de dados coletados na fiscalização viária. Não obstante esse mapeamento prévio, o TR não traduziu tal risco em salvaguardas técnicas e contratuais suficientemente objetivas, limitando-se a previsões genéricas sobre proteção de dados pessoais.

⁴¹ Matriz de Risco 23 (0064727609) SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 570.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Com efeito, o item **6 (Da Proteção de Dados Pessoais)** do TR⁴² define, em linhas gerais, os papéis de controlador e operador, a base legal do tratamento, deveres genéricos da contratada, regras abstratas de retenção e eliminação, auditoria e responsabilização, sem estabelecer parâmetros verificáveis compatíveis com a complexidade da operação pretendida.

Embora tais previsões sejam relevantes, elas não se mostram suficientes diante da natureza da solução contratada, que pressupõe a captação, transmissão, armazenamento e eventual integração de imagens, placas, dados de localização e informações associadas à fiscalização viária.

Nesse contexto, caberia à Administração definir, desde a fase de planejamento, obrigações específicas quanto aos fluxos de tratamento, controles de acesso, trilhas de auditoria, segregação de perfis, prazos de retenção, descarte seguro, criptografia, cadeia de custódia e resposta a incidentes.

A omissão é especialmente sensível porque o DETRAN/RO, na condição de controlador, permanece responsável pela definição das finalidades e dos meios essenciais do tratamento, cabendo-lhe exigir medidas técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais contra acessos não autorizados, perda, alteração, destruição ou tratamento inadequado, nos termos do art. 46 da Lei nº 13.709/2018.⁴³

⁴² **6. DA PROTEÇÃO DE DADOS PESSOAIS (LGPD)** 6.1. **Dos Papéis no Tratamento de Dados** 6.1.1. Controlador: O DETRAN/RO, a quem competem as decisões referentes ao tratamento de dados pessoais e a definição da finalidade. 6.1.2. Operador: A CONTRATADA, que realiza o tratamento de dados pessoais em nome do Controlador, seguindo estritamente as instruções contidas neste TR e no contrato. 6.2. Base Legal e Finalidade 6.2.1. O tratamento de dados pessoais (coleta de imagens, placas, dados de condutores, etc.) fundamenta-se no Art. 7º, III, da Lei nº 13.709/2018, com a finalidade exclusiva de viabilizar a fiscalização viária, a segurança do trânsito e o processamento de infrações no Estado de Rondônia. **6.3. Obrigações do Operador (Contratada):** a) Tratar os dados exclusivamente para a execução do objeto contratual, sendo vedado o uso para fins comerciais, publicitários ou cessão a terceiros sem autorização prévia e por escrito do Controlador; b) **Implementar medidas técnicas e administrativas de segurança aptas** a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda ou alteração; c) Notificar o Controlador em até 24 (vinte e quatro) horas sobre qualquer incidente de segurança que possa acarretar risco ou dano relevante aos titulares; d) Manter registro das operações de tratamento de dados realizadas (log de acesso). **6.4. Retenção e Eliminação** 6.4.1. Os dados pessoais deverão ser armazenados **apenas pelo período necessário** para o cumprimento da finalidade pública e das obrigações legais de guarda. Ao término do contrato, ou por ordem do Controlador, a CONTRATADA deverá eliminar os dados ou transferi-los integralmente ao DETRAN/RO, conforme instrução técnica. 6.5. Auditoria e Governança: 6.5.1. O DETRAN/RO reserva-se o direito de realizar auditorias periódicas nos sistemas e processos da CONTRATADA para verificar o cumprimento das normas de proteção de dados, devendo a empresa fornecer total colaboração e acesso aos relatórios de impacto, se solicitados. 6.6. Responsabilização 6.6.1. A CONTRATADA responderá administrativa e civilmente por danos causados em virtude do descumprimento das normas da LGPD, nos termos do Art. 42 da Lei nº 13.709/2018 e das sanções previstas na Lei nº 14.133/2021. **(Destaquei)**.

⁴³ Art. 46. Os agentes de tratamento devem adotar medidas de segurança, técnicas e administrativas aptas a proteger os dados pessoais de acessos não autorizados e de situações acidentais ou ilícitas de destruição, perda, alteração, comunicação ou qualquer forma de tratamento inadequado ou ilícito.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A simples previsão de que a contratada deverá “implementar medidas técnicas e administrativas de segurança aptas” não satisfaz, por si só, o dever de planejamento, pois se trata de cláusula aberta, sem parâmetros mínimos de aferição da conformidade da solução tecnológica e sem correspondência objetiva com o risco previamente identificado pela própria Administração.

Também não se mostra suficiente a referência isolada a características de determinados equipamentos, como criptografia HTTPS ou suporte 802.1X de fábrica, pois requisitos pontuais de hardware não substituem a necessária governança contratual da proteção de dados, que deve abranger todo o ciclo de tratamento, desde a coleta até a eliminação ou transferência das informações ao controlador.

A ausência de disciplina objetiva sobre esses aspectos fragiliza a capacidade de fiscalização do DETRAN/RO, dificulta a verificação da conformidade da contratada e aumenta o risco de incidentes de segurança, responsabilização administrativa ou civil e questionamentos quanto à validade dos dados utilizados em procedimentos de fiscalização e autuação.

Portanto, a omissão na estipulação de salvaguardas técnicas e contratuais suficientes para assegurar a segurança, o sigilo, a integridade, a rastreabilidade e a governança dos dados pessoais tratados no âmbito da contratação reforça a deficiência do planejamento, em possível afronta à Lei nº 13.709/2018, especialmente ao art. 46, bem como aos deveres de planejamento, motivação e gestão de riscos previstos na Lei nº 14.133/2021.

2.5. Das cláusulas potencialmente restritivas à competitividade

Para além da potencial restrição decorrente do julgamento pelo critério de menor preço por grupo, reunido em lote único, já examinada anteriormente, o edital e o TR contêm outras exigências capazes de limitar o universo de competidores. Destacam-se, nesse ponto, a vedação insuficientemente motivada à participação de empresas reunidas em consórcio e as condições estabelecidas para a Prova de Conceito (PoC), conforme se passa a demonstrar.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

2.5.1. Da vedação injustificada à participação de empresas reunidas em consórcio

A vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, prevista no subitem 4.4.6 do Edital e subitem 9.1.1 do TR, revela-se insuficientemente motivada, pois a Administração justificou a restrição sob o fundamento de que o objeto, embora estratégico, não se caracterizaria como de "grande porte ou de complexidade técnica" apta a demandar a união de esforços entre diferentes empresas.

Os respectivos dispositivos enunciam:

4.4.6. Fica **vedada a participação de pessoas jurídicas reunidas em consórcio**, conforme disposição constante no item 6 do Anexo I - Termo de Referência.

9. DAS VEDAÇÕES

9.1.1. Da Vedação de Empresa sob Forma de Consórcio Fica vedada a participação de empresas reunidas sob a forma de consórcio, considerando que o objeto da presente contratação, embora de relevância estratégica, **não se caracteriza como de grande porte ou de complexidade técnica que demande a união de esforços entre diferentes empresas**. A execução dos serviços e fornecimento das unidades móveis pode ser realizada por uma única empresa especializada, sem prejuízo da qualidade ou da eficiência. Assim, não se aplica o disposto no art. 15 da Lei nº 14.133/2021, que prevê a possibilidade de consórcios **apenas em casos de grande vulto ou elevada complexidade operacional**.⁴⁴

A motivação apresentada, todavia, mostra-se incompatível com a própria realidade material do certame, pois a contratação possui expressivo valor global estimado de **R\$ 334.474.629,00** e reúne, em lote único, prestações de naturezas diversas, abrangendo locação, adaptação e customização de ônibus e furgões, fornecimento de equipamentos embarcados, drones, soluções de tecnologia da informação, inteligência artificial, leitura automática de placas, reconhecimento facial, conectividade, suporte logístico e alocação de equipes operacionais especializadas.

Como consabido, a vedação à participação em consórcio, embora legalmente admitida, demanda fundamentação técnica específica e consistente, sobretudo em contratações que envolvem múltiplas especialidades, elevado grau de integração ou significativa complexidade operacional, situações em que a associação entre empresas pode ampliar a competitividade do certame, reunir competências

⁴⁴ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1911.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

complementares e viabilizar a participação de fornecedores especializados em diferentes segmentos da solução pretendida.

No caso concreto, exigir que uma única empresa detenha, simultaneamente, capacidade operacional para executar atividades relacionadas à logística veicular, à customização de unidades móveis, ao fornecimento de equipamentos embarcados (que englobam sistemas de videomonitoramento aéreo, infraestrutura de conectividade 5G e via satélite), à sustentação de soluções tecnológicas e à disponibilização de mão de obra especializada revela potencial restrição à competitividade, na medida em que reduz o universo de possíveis empresas capazes de assumir, isoladamente, todas as frentes do objeto.

A restrição adquire maior relevância quando avaliada de forma sistêmica, em conjunto com os demais elementos que compõem a modelagem da contratação, especialmente a concentração de atividades tecnicamente distintas em lote único global, a utilização de contratação promovida pelo DETRAN/AM como paradigma para a definição da solução e a predominância de pesquisas de preços obtidas junto a fornecedores sediados naquele Estado, conforme contrato celebrado com a empresa **GUIMARÃES FERNANDES LTDA.** constante dos autos.⁴⁵

Essas circunstâncias, associadas à vedação de participação em consórcio, podem produzir efeito cumulativo de redução do ambiente concorrencial, com potencial limitação do acesso de fornecedores que, embora plenamente aptos à execução de parcelas específicas do objeto, não detenham estrutura suficiente para assumir, isoladamente, a integralidade das obrigações contratuais.

A participação de empresas reunidas em consórcio é expressamente admitida pelo art. 15⁴⁶ da Lei nº 14.133/2021 e pode constituir mecanismo apto a

⁴⁵ Cotação - CONTRATO Nº02/2024/DETRAN/AM - PREGÃO nº534/2023 0064725127.

⁴⁶ Art. 15. Salvo vedação devidamente justificada no processo licitatório, pessoa jurídica poderá participar de licitação em consórcio, observadas as seguintes normas: I - comprovação de compromisso público ou particular de constituição de consórcio, subscrito pelos consorciados; II - indicação da empresa líder do consórcio, que será responsável por sua representação perante a Administração; III - admissão, para efeito de habilitação técnica, do somatório dos quantitativos de cada consorciado e, para efeito de habilitação econômico-financeira, do somatório dos valores de cada consorciado; IV - impedimento de a empresa consorciada participar, na mesma licitação, de mais de um consórcio ou de forma isolada; V - responsabilidade solidária dos integrantes pelos atos praticados em consórcio, tanto na fase de licitação quanto na de execução do contrato. § 1º O edital deverá estabelecer para o consórcio acréscimo de 10% (dez por cento) a 30% (trinta por cento) sobre o valor exigido de licitante individual para a habilitação econômico-financeira, salvo justificativa. § 2º O acréscimo previsto no § 1º deste artigo não se aplica aos consórcios compostos, em sua totalidade, de microempresas e pequenas empresas, assim definidas em lei. § 3º O licitante vencedor é obrigado a promover, antes da celebração do contrato, a constituição e o registro do consórcio, nos termos do compromisso referido no



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

ampliar a competitividade, especialmente em contratações complexas e multidisciplinares.

Embora a Administração possa admitir ou vedar essa forma de participação, a restrição deve estar amparada em motivação técnica específica, demonstrando sua compatibilidade com o objeto e a inexistência de prejuízo à isonomia, à competitividade e à seleção da proposta mais vantajosa.

Esse entendimento encontra respaldo na jurisprudência do próprio TCE-RO, que, no Acórdão nº 00988/2024 da Primeira Câmara, Processo nº 01126/24, considerou irregular a vedação à participação de empresas reunidas em consórcio desacompanhada de motivação técnica suficiente, por violação aos arts. 5º e 15 da Lei nº 14.133/2021:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO. EDITAL DE LICITAÇÃO. PREGÃO ELETRÔNICO. REGISTRO DE PREÇOS. PROJETOS DE ARQUITETURA E ENGENHARIA. IRREGULARIDADES GRAVES. MULTA. 1. Estimativa de valores da licitação não justificada nos termos estabelecidos pelo art. 23, § 2º, da Lei n. 14.133/21, configurando, demais disso, violação ao princípio da economicidade e aos arts. 5º e 11 da Lei n. 14.133/21. **2. Justificativa insuficiente da escolha de vedação à participação de empresas reunidas em consórcio, descumprindo os arts. 5º e 15 da Lei n. 14.133/21.** 3. Irregularidades de natureza grave. 4. Confirmação da tutela de urgência, para o fim de ser julgado ilegal, com pronúncia de nulidade, o edital de licitação em exame. 5. Apuradas condutas dos responsáveis pelos fatos ilícitos remanescentes e as suas contribuições para as graves infrações à norma legal, deve-se aplicar multa do art. 55, II, da Lei Complementar n. 154/96. 6. Determinação de ações corretivas. 7. Arquivamento. (Acórdão nº 00988/2024, Processo 01126/24, 1ª Câmara, Rel. Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, Julgado em 25/11/2024).⁴⁷ **(Destaquei).**

Assim, diante da elevada materialidade da contratação, da complexidade técnica e operacional do objeto, da aglutinação de múltiplas prestações em lote único e da ausência de justificativa concreta quanto aos riscos que a participação consorciada traria à execução contratual, a cláusula de vedação a consórcios mostra-se insuficientemente motivada e potencialmente restritiva à competitividade, podendo direcionar a contratação para a atual contratada no Estado do Amazonas, em afronta

inciso I do caput deste artigo. § 4º Desde que haja justificativa técnica aprovada pela autoridade competente, o edital de licitação poderá estabelecer limite máximo para o número de empresas consorciadas. § 5º A substituição de consorciado deverá ser expressamente autorizada pelo órgão ou entidade contratante e condicionada à comprovação de que a nova empresa do consórcio possui, no mínimo, os mesmos quantitativos para efeito de habilitação técnica e os mesmos valores para efeito de qualificação econômico-financeira apresentados pela empresa substituída para fins de habilitação do consórcio no processo licitatório que originou o contrato.

⁴⁷ Disponível em: <https://papyrus.tce.ro.br/detalhes/89412>.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

ao art. 15 da Lei nº 14.133/2021 e aos princípios da isonomia, da motivação, da competitividade, da economicidade e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º do mesmo diploma legal.

2.5.2. Do prazo exíguo e das inconsistências procedimentais da Prova de Conceito (PoC)

Não se questiona, em abstrato, a possibilidade de exigência de Prova de Conceito (PoC) do licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar, medida admitida pelos arts. 17, § 3º, e 41, inciso II, da Lei nº 14.133/2021, quando necessária à verificação da aderência da solução ofertada às especificações do instrumento convocatório.

Questionam-se, no caso concreto, a proporcionalidade, a clareza, a objetividade e a motivação das condições estabelecidas pelo DETRAN/RO para sua realização.

No caso examinado, o TR disciplina a Prova de Conceito (PoC) no subitem 22.2.2, estabelecendo que a demonstração prática deverá contemplar os sistemas e tecnologias previstos no TR e no ETP, bem como a apresentação de unidade veicular equipada com tecnologia embarcada e infraestrutura mínima necessária à verificação das condições operacionais da solução ofertada.

Além disso, o subitem 22.2.2.4 do TR, fixa o prazo de **até 5 (cinco) dias úteis**, contados da sessão pública do pregão eletrônico, para que o licitante declarado vencedor da etapa de lances realize a Prova de Conceito (PoC), admitindo que a demonstração ocorra de forma presencial, nas **instalações do DETRAN/RO ou da própria proponente, e/ou remota**, a critério da Administração:

22.2.2. Da Prova de Conceito (POC)
[...]

22.2.2.2. A licitante melhor classificada deverá realizar Prova de Conceito (PoC), consistente na validação prática da solução ofertada, contemplando a demonstração funcional de todos os sistemas e tecnologias descritos no Termo de Referência e no Estudo Técnico Preliminar, incluindo monitoramento, conectividade, registro e transmissão de dados em tempo real, operação e controle de drones, sistemas de fiscalização viária, simulação de ações educativas itinerantes e integração entre equipamentos tecnológicos embarcados e a infraestrutura veicular.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

22.2.2.3. Adicionalmente, **deverá ser apresentada uma unidade veicular (igual ou superior ao especificado no objeto), devidamente equipada com a tecnologia embarcada e a infraestrutura mínima necessária**, permitindo a verificação em campo das condições operacionais, de acessibilidade, de ergonomia e de desempenho dos sistemas. Esta apresentação é um requisito de Qualificação Técnica Operacional e não um documento de habilitação jurídica.

22.2.2.4. O licitante declarado vencedor da etapa de lances deverá efetuar a Prova de Conceito **no prazo de até cinco dias úteis contados da realização da sessão pública de pregão eletrônico, podendo a demonstração ser realizada de forma presencial (instalações do DETRAN ou da própria Proponente) e/ou remota, a critério da Administração, com duração máxima de uma hora, prorrogável pela Comissão Técnica Avaliadora**, caso julgue necessário. Para fins de avaliação, a licitante deverá apresentar também memorial descritivo técnico, contendo as especificações da arquitetura tecnológica, fluxos de transmissão de dados e integração entre dispositivos, de modo a subsidiar a análise dos avaliadores.

22.2.2.5. **Para fins de transparência e isonomia, a Comissão Técnica Avaliadora elaborará checklist próprio para aferição de conformidade, observando critérios objetivos de desempenho, estabilidade, integração, latência de comunicação e segurança dos sistemas demonstrados. O referido checklist integrará o relatório final da POC.⁴⁸ (Grifei).**

A partir da leitura dos dispositivos acima, verifica-se que a exigência não se limita à demonstração de *software* ou de funcionalidades isoladas, ao contrário, envolve a **disponibilização de veículo pesado ou utilitário customizado**, equipado com sistemas de conectividade, monitoramento, transmissão de dados em tempo real, drones, mecanismos de fiscalização viária e demais tecnologias embarcadas, o que demanda mobilização logística, integração técnica, calibração de equipamentos e testes prévios de funcionamento.

Nesse contexto, a fixação do prazo de até 5 (cinco) dias úteis, prevista no subitem 22.2.2.4 do TR, não se mostra suficientemente motivada nos autos, pois não se identifica, no ETP ou no próprio TR, justificativa técnica específica que demonstre a razoabilidade desse interregno diante da complexidade da solução exigida, da necessidade de apresentação de unidade veicular equipada e da amplitude dos testes previstos.

A própria dinâmica posterior do certame reforça essa conclusão, pois a licitante **GUIMARÃES FERNANDES LTDA.**, requereu a realização da Prova de Conceito (PoC) fosse realizada em suas instalações, no Estado do Amazonas, sob o argumento de

⁴⁸ Termo de Referência 72029714 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 1926.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

que o ambiente fabril reduziria riscos logísticos e climáticos e evitaria o deslocamento de unidade de alta complexidade apenas para a fase de demonstração.

A solicitação recebeu manifestação técnica favorável da Coordenadoria de Tecnologia da Informação do DETRAN/RO, conforme Despacho de ID 73869144,⁴⁹ cujo item 3 reconheceu que a avaliação mitigaria riscos logísticos e climáticos e concordou com a adoção de cronograma técnico de **4 (quatro) dias** estruturado pela própria empresa, circunstância que evidencia que a realização da Prova de Conceito (PoC) demanda organização logística e técnica incompatível com tratamento simplificado ou meramente ordinário.

Além do prazo reduzido para a realização da Prova de Conceito, o próprio TR e o ETP apresentam inconsistências quanto à duração da demonstração e ao prazo de emissão do laudo técnico.

Enquanto o subitem 22.2.2.4 do TR prevê duração máxima de **1 (uma) hora**, prorrogável a critério da Comissão Técnica Avaliadora, os subitens 22.2.2.8.2 e 22.2.2.12.1 do TR, bem como o item 4.2.19.1 do ETP, indicam duração de **até 3 (três) horas** para a apresentação.

De igual modo, há divergência quanto ao prazo para emissão do laudo técnico, pois o subitem 22.2.2.8.4 do TR e o item 4.2.19.5 do ETP preveem prazo de **24 (vinte e quatro) horas**, ao passo que o subitem 22.2.2.13.1 do TR indica prazo de **48 (quarenta e oito) horas**, circunstâncias que fragilizam a clareza, a previsibilidade e a objetividade do procedimento de avaliação.

Registre-se, ainda, que o instrumento convocatório prevê, estranhamente, a **elaboração posterior de checklist pela Comissão Técnica Avaliadora**, o qual integrará o relatório final da Prova de Conceito (PoC).

Embora a utilização de *checklist* possa contribuir para a padronização da análise, sua inusitada elaboração apenas em momento posterior, sem roteiro

⁴⁹ 3. DO LOCAL, CRONOGRAMA E DATA DEFINIDA PARA A POC No que tange à solicitação da licitante (Documento ID 73847812) para que a POC seja realizada de forma presencial em suas instalações na cidade de Manaus/AM, esta CTI manifesta-se tecnicamente favorável. A avaliação em ambiente fabril mitigará riscos logísticos e climáticos, garantindo a lisura dos testes exigidos em todas as 6 (seis) frentes de avaliação. Esta Coordenadoria concorda com a adoção do cronograma técnico de 4 (quatro) dias estruturado pela empresa (Anexo solicitação de POC presencial (73847812), conforme detalhado abaixo:⁴⁹ (Destaquei).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

previamente consolidado no edital, reduz a transparência dos critérios de avaliação e pode comprometer a objetividade do julgamento.

A questão assume maior relevância por se tratar de SRP, em que a ata não gera direito subjetivo à contratação, mas mera expectativa de fornecimento. Nesse contexto, a exigência de mobilização prévia de estrutura operacional complexa para fins de demonstração demanda fundamentação especialmente robusta quanto à sua necessidade, adequação e proporcionalidade.

Nesse contexto, a exigência de mobilização prévia de estrutura operacional complexa para fins de demonstração demanda fundamentação especialmente robusta quanto à sua necessidade, adequação e proporcionalidade, sob pena de impor custos antecipados excessivos aos licitantes e restringir indevidamente o universo de competidores, notadamente diante de prazo tão exíguo.

A jurisprudência do TCU admite a exigência de amostras, exames de conformidade e provas de conceito, desde que a medida seja devidamente justificada, dirigida ao licitante provisoriamente classificado em primeiro lugar e disciplinada de modo compatível com a natureza e a complexidade do objeto, em observância aos princípios da razoabilidade, da proporcionalidade, do julgamento objetivo, da isonomia e da competitividade.

Nessa linha, o Acórdão nº 6.638/2015 da Primeira Câmara, no qual a Corte de Contas da União reconheceu que a exigência de prazo exíguo para apresentação de amostras pode restringir o caráter competitivo do certame.⁵⁰

Em reforço, o Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE-MG), em caso envolvendo contratação de serviços de fiscalização de trânsito, reconheceu a presença de restrição indevida à competitividade diante da exiguidade de prazo para avaliação de amostras e da necessidade de integração tecnológica, assentando que

⁵⁰ [...] 1.7.2. a exigência de prazo exíguo (48 horas) para apresentação das amostras nos Pregões 45/2012 e 26/2014 restringe o caráter competitivo do certame, em afronta ao art. 3º, *caput* e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, bem como ao art. 3º, inciso II, da Lei 10.520/2002, devendo ser concedido prazo razoável e suficiente para cumprimento da obrigação pelas empresas interessadas em participar do certame, considerando principalmente, o prazo para fabricação e transporte; [...] (TCU Acórdão nº 6.638/2015 – 1ª Câmara, Processo nº 008.284/2015-6, Rel. Min. Bruno Dantas, sessão de 27.10.2015).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

exigências complexas, quando associadas a prazo insuficiente, podem violar os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade.⁵¹

Embora o precedente trate de prazo diverso, sua *ratio decidendi* é pertinente ao caso concreto, pois a suficiência do prazo para apresentação de amostras ou realização de Prova de Conceito (PoC) deve ser aferida em função da complexidade técnica da demonstração exigida, da logística necessária, dos custos impostos ao licitante e do risco de restrição indevida à competitividade.

Assim, a disciplina da Prova de Conceito (PoC) revela indícios de desproporcionalidade e de insuficiente clareza procedimental, especialmente diante da exigência de apresentação de unidade veicular customizada e integrada a múltiplos sistemas tecnológicos em prazo reduzido, da estranha e ilógica previsão de elaboração posterior de *checklist* pela Comissão Técnica Avaliadora e das inconsistências verificadas entre os dispositivos do TR e do ETP quanto à duração da demonstração e ao prazo de emissão do laudo técnico.

Tais elementos evidenciam possível afronta aos princípios do planejamento, da motivação, da razoabilidade, da competitividade, do julgamento objetivo e da seleção da proposta mais vantajosa, previstos no art. 5º da Lei nº 14.133/2021.

3. DA NECESSIDADE DE CONCESSÃO DE TUTELA ANTECIPATÓRIA

O STF reconhece, com amparo na Teoria dos Poderes Implícitos, que os Tribunais de Contas dispõem de poder geral de cautela, podendo expedir medidas de urgência destinadas a assegurar a efetividade de suas decisões e preservar o resultado útil do processo de controle externo.

⁵¹ DENÚNCIA. REFERENDO. PREFEITURA MUNICIPAL. PREGÃO ELETRÔNICO. SERVIÇOS DE FISCALIZAÇÃO DE TRÂNSITO. INADEQUAÇÃO DO REGISTRO DE PREÇOS. EXIGÊNCIA DE CARTA DO FORNECEDOR. **PRAZO EXÍGUO PARA AVALIAÇÃO DE AMOSTRAS . INTEGRAÇÃO AO WEBSERVICE DA PRODEMGE.** IRREGULARIDADES. RESTRIÇÃO INDEVIDA À COMPETITIVIDADE. PRESENÇA DOS REQUISITOS DO FUMUS BONI IURIS E DO PERICULUM IN MORA . SUSPENSÃO LIMINAR DO CERTAME. DECISÃO MONOCRÁTICA REFERENDADA. Configurados os elementos prejudiciais aos princípios do interesse público, da economicidade, da razoabilidade e da proporcionalidade, que evidenciam a presença do fumus boni iuris, bem como o elemento caracterizador do perigo de dano, ou o risco ao resultado útil do processo, periculum in mora, presente no art. 300 do CPC/2015, a continuidade do procedimento licitatório, no formato que se apresenta, pode trazer graves prejuízos à municipalidade e ofensa aos princípios basilares das licitações. (TCE-MG - DEN: 1102386, Relator.: CONS. WANDERLEY ÁVILA, Data de Julgamento: 07/07/2022, Data de Publicação: 22/07/2022). **(Destaquei).**



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

No âmbito dessa Corte, o art. 108-A do RITCERO autoriza a concessão de tutela antecipatória de caráter inibitório quando presentes a plausibilidade do direito invocado e o risco de ineficácia da decisão final. Tais requisitos encontram-se configurados no caso concreto.⁵²

O *fumus boni iuris* decorre dos indícios de irregularidade extraídos dos próprios documentos da fase preparatória e do instrumento convocatório do Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO, especialmente: **(i)** possível transferência a particulares de parcelas sensíveis de atividades relacionadas à fiscalização, ao monitoramento viário e ao suporte à autuação de trânsito; **(ii)** aparente inadequação do SRP para solução contínua, previamente dimensionada e vocacionada à execução por 60 meses; **(iii)** deficiências relevantes no planejamento, notadamente quanto à demonstração da vantajosidade econômica no ciclo completo da contratação, à pesquisa de preços, à ausência de composição analítica de custos, à sustentabilidade orçamentário-financeira da obrigação plurianual e às salvaguardas de proteção de dados pessoais; e **(iv)** cláusulas potencialmente restritivas à competitividade, como a vedação insuficientemente motivada à participação de consórcios e as inconsistências procedimentais da Prova de Conceito.

A plausibilidade jurídica do pedido é reforçada pela elevada materialidade da contratação, estimada em **R\$ 334.474.629,00**, bem como pelo resultado da fase competitiva, na qual quatro das seis licitantes ofertaram exatamente o valor estimado pela Administração e a primeira colocada requereu sua própria desclassificação, dando margem a potencial direcionamento do certame à empresa atualmente contratada pelo Estado do Amazonas, justamente o modelo de contratação adotado como paradigma pelo DETRAN/RO, circunstâncias que recomendam exame cautelar mais rigoroso quanto à efetiva competitividade e à consistência da estimativa de preços.

⁵² **Art. 108-A.** A Tutela Antecipatória é a decisão proferida de ofício ou mediante requerimento do Ministério Público de Contas, da Unidade Técnica, de qualquer cidadão, pessoa jurídica interessada, partido político, associação ou sindicato, por juízo singular ou colegiado, com ou sem a prévia oitiva do requerido, normalmente de caráter inibitório, que antecipa, total ou parcialmente, os efeitos do provável provimento final, nos casos de fundado receio de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade, desde que presente justificado receio de ineficácia da decisão final. (Destacou-se).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

O *periculum in mora*, por sua vez, decorre do estágio avançado do procedimento. Em 29.06.2026, a licitante **GUIMARÃES FERNANDES LTDA.** foi convocada para a realização da Prova de Conceito (PoC), designada para o dia **13.07.2026**, nas instalações da própria empresa, na cidade de **Manaus/AM**.

Senhora Pregoeira,

Em complementação ao Despacho anteriormente exarado por esta Coordenadoria de Tecnologia da Informação, que designou a Comissão Técnica de Avaliação para a Prova de Conceito (PoC) do Pregão Eletrônico nº 90040/2026/DETRAN/RO, e considerando a indicação formal realizada pela Diretoria Técnica de Fiscalização e Apoio de Trânsito (DTFAT), inclui-se na composição da Área 2 – Diretoria de Fiscalização (Veículo, Chassi e Resultado Geral) os seguintes representantes, que passam a integrar a referida Comissão:

Nº	Nome do Servidor	Cargo / Função	Matrícula	Frente de Avaliação
6	WELTON RONEY NUNES RIBEIRO	Diretor Técnico de Fiscalização e Apoio de Trânsito	300089517	ÁREA 2 – Diretoria de Fiscalização
7	LUCA DA SILVA RESENDE	Agente de Trânsito Operacional	300082274	ÁREA 2 – Diretoria de Fiscalização
8	EKELFLAN GEORGE DA SILVA DANTAS	Coordenador de Operações	300114868	ÁREA 2 – Diretoria de Fiscalização

Com a inclusão acima, a Área 2 – Diretoria de Fiscalização passa a ser composta por 3 (três) representantes da DTFAT, em substituição aos 2 (dois) slots originalmente previstos no Despacho de referência, totalizando agora 8 (oito) membros na Comissão Técnica de Avaliação da PO.

As demais disposições do Despacho original permanecem inalteradas, incluindo as frentes de avaliação das demais áreas, o cronograma de 4 (quatro) dias, a localidade de realização (Manaus/AM) e a data de início acordada em 13 de julho de 2026.

RESPECTIVAMENTE:

CLEOM RAYKARD MARQUES DE ALMEIDA
COORDENADOR DE TI
Coordenadoria de Tecnologia da Informação
Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia DETRAN/RO
Coordenadoria de Tecnologia da Informação
e-mail: cti@detran.ro.gov.br

Documento assinado eletronicamente por CLEOM RAYKARD MARQUES DE ALMEIDA, Coordenador(a), em 30/06/2026, às 14:19, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.796, de 9 Abril de 2017.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal.do.sei, informando o código verificador 73901687 e o código CRC 9939032.

Referência: Caso respondido utilize(s) Adendo, indicando o(s) processo(s) nº 0010.026767/2025-14

Criado por 01169365256, versão 2 por 01169365256 em 30/06/2026 14:18:49

Figura 6: Adendo 73901687 SEI 0010.026767/2025-14 / pg. 2162.

Caso essa etapa seja superada, o certame poderá avançar rapidamente para julgamento, adjudicação, homologação, assinatura da Ata de Registro de Preços e celebração de contratos decorrentes.

Embora a Ata de Registro de Preços não gere, por si só, obrigação imediata de contratação, sua formalização consolida o resultado do certame e cria instrumento jurídico apto a viabilizar contratações futuras durante sua vigência.

Além disso, o edital⁵³ e o TR⁵⁴ admitem a adesão de órgãos ou entidades não participantes, o que pode irradiar os efeitos da modelagem para além da demanda originária do DETRAN/RO, ampliando o alcance jurídico e financeiro de um

⁵³ 16.2. Nos termos do Artigo 124 do Decreto Estadual 28.874/2024, esta Ata de Registro de Preços, durante a sua vigência, **poderá ser utilizada por qualquer órgão que não tenha participado do certame licitatório**, mediante anuência do órgão gerenciador.

16.9. Dos requisitos para Adesão da Ata de Registro de Preços "CARONA"

⁵⁴ 16.9. Dos requisitos para Adesão da Ata de Registro de Preços "CARONA". 16.9.1. A Ata de Registro de Preços, durante sua validade, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador, desde que devidamente justificada a vantagem e respeitadas as condições e as regras estabelecidas na Lei Nº 14.133, de 2021.

[...] 16.9.7. As aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

procedimento licitatório com os inúmeros indícios de graves irregularidades aqui apontadas.

Nessas condições, a continuidade do certame pode tornar mais onerosa e complexa a recomposição da legalidade, especialmente se houver formalização da ata, adesões, celebração de contratos ou início da execução contratual.

O risco, portanto, não se limita à celebração de contrato decorrente da ata, mas alcança a própria formalização do registro de preços, pois, uma vez constituído o registro, a Administração passa a dispor de instrumento jurídico apto a fundamentar convocações, contratações sucessivas e eventual irradiação dos efeitos da ata para além da demanda originalmente planejada.

Uma vez formalizada a ata e, posteriormente, iniciada a execução contratual, a Administração Pública estará expostas a grandes riscos jurídicos, operacionais e financeiros, diante da materialidade orçamentário-financeiro da futura contratação, estimada em R\$ 334.474.629,00.

A concessão da medida em caráter *inaudita altera parte* mostra-se adequada diante da proximidade da Prova de Conceito (PoC) e da possibilidade de avanço imediato do procedimento para suas etapas finais, circunstâncias que podem comprometer a utilidade prática da tutela inibitória caso se aguarde a prévia oitiva dos responsáveis.

Por outro lado, a suspensão do certame no estágio em que se encontra não compromete a continuidade dos serviços públicos de trânsito em Rondônia, uma vez que o DETRAN/RO permanece em funcionamento com sua estrutura atual, frota própria e quadro de pessoal. A medida apenas impede o avanço de novo modelo contratual sobre o qual recaem indícios relevantes de ilegalidade, preservando-se, assim, a proporcionalidade da intervenção.

Diante desse quadro, revela-se necessária, adequada e proporcional a concessão de tutela antecipatória de natureza inibitória, a fim de **determinar a imediata suspensão do Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO, Processo SEI nº 0010.026767/2025-14, no estágio em que se encontrar, bem como de todos os atos dele decorrentes**, inclusive realização da Prova de Conceito



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

(PoC), adjudicação, homologação, assinatura da Ata de Registro de Preços, adesões por órgãos não participantes e celebração de eventuais contratos, até ulterior deliberação dessa Corte de Contas.

A medida visa preservar o resultado útil do controle externo, evitando a consolidação de contratação potencialmente lesiva à legalidade, à competitividade, à economicidade e ao interesse público, de modo a impedir que eventual ata decorrente de certame sob fundada controvérsia produza efeitos jurídicos, financeiros e operacionais de difícil reversão.

4. DOS PEDIDOS

Diante de todo o exposto, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia requer o(a):

I – recebimento e processamento da presente Representação, com fundamento no art. 80, inciso I, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, diante do atendimento aos requisitos de admissibilidade previstos nos normativos que regem a atuação dessa Corte de Contas;

II – concessão da tutela antecipatória pleiteada, *inaudita altera parte*, com fundamento no art. 108-A, *caput* e § 1º, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, para determinar ao Diretor-Geral do Departamento Estadual de Trânsito de Rondônia (DETRAN/RO) e ao Pregoeiro do DETRAN/RO, ou a quem vier a lhes substituírem, **suspenda imediatamente o Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO**, autuado no Processo SEI nº 0010.026767/2025-14, no estágio em que se encontrar, abstendo-se de praticar quaisquer atos tendentes ao prosseguimento do certame, especialmente a realização da Prova de Conceito (PoC) designada para o dia **13.07.2026**, a adjudicação, a homologação, a assinatura da Ata de Registro de Preços, a celebração de contratos dela decorrentes e a autorização de adesões por órgãos ou entidades não participantes, até ulterior deliberação dessa Corte de Contas;

III – após apreciado o pedido de tutela antecipatória e realizada a análise preliminar pela Secretaria-Geral de Controle Externo, determinada a audiência os



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

agentes abaixo indicados, sem prejuízo da inclusão de novos achados e/ou responsáveis pela unidade técnica, para que apresentem, no prazo legal, as razões de justificativa que entenderem pertinentes quanto aos indícios de irregularidades apontados nesta Representação, sem prejuízo daqueles eventualmente agregados pelo órgão de instrução, tudo nos termos do art. 5º, inciso LV, da Constituição da República, c/c o art. 40, inciso II, da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, assegurando-se o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa:

a) Sandro Ricardo Rocha dos Santos, Diretor-Geral do DETRAN/RO, na qualidade de autoridade máxima da Autarquia e responsável, em tese, pela aprovação dos principais atos decisórios da fase preparatória e pela deflagração do certame;

b) Welton Roney Nunes Ribeiro, Diretor Técnico de Fiscalização e Ações de Trânsito (DTFAT), na qualidade de requisitante e responsável técnico pelo eixo de fiscalização, monitoramento e autuação viária contemplado na solução licitada;

c) Hassan Mohamad Hijazi, Diretor da Escola Pública de Trânsito (EPT/DETRAN-RO), na qualidade de requisitante e responsável técnico pelo eixo educacional da contratação, especialmente pelas campanhas educacionais de trânsito inseridas no objeto;

d) Taiz Fânia Cid Melo, Assessora do Núcleo de Aquisições e Contratações (DETRAN-NAC), em razão de sua atuação na consolidação dos artefatos de planejamento da contratação, especialmente do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência;

e) Cleom Rayckard Marques de Almeida, Coordenador de Tecnologia da Informação (CTI), em razão de sua atuação na validação dos requisitos tecnológicos da solução, inclusive quanto a sistemas, equipamentos embarcados, Prova de Conceito, segurança da informação e proteção de dados;

f) Ândria Povodeniak Stenzel, Diretora de Planejamento, Administração e Finanças, em razão de ter subscrito a Declaração de Adequação Financeira e participado da validação orçamentário-financeira da contratação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

g) Fábio José de Oliveira Monteiro, Pregoeiro, em razão de sua atuação como signatário do Edital nº 29/2026/DETRAN-CPLMS e condutor da fase externa do Pregão Eletrônico nº 90040/2025/DETRAN/RO;

h) Cliverton Denis Estevo Barros, responsável pela pesquisa de preços, em razão de sua atuação na condução e validação da estimativa de custos que subsidiou o valor de referência do certame.

IV – ao final, após a regular instrução processual e observado o contraditório e a ampla defesa, caso confirmados, total ou parcialmente, os indícios de irregularidades apontados nesta Representação, seja **reconhecida a sua procedência**, com a adoção das medidas corretivas, orientativas e/ou sancionatórias cabíveis aos responsáveis, inclusive, se for o caso, com a determinação de anulação, revogação ou adequação do certame, sem prejuízo da responsabilização pessoal por eventuais despesas irregulares ou prejuízos causados ao erário em decorrência de suas condutas.

Porto Velho/RO, 07 de julho de 2026.

(assinado eletronicamente)

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador do Ministério Público de Contas