



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA Nº 04/2026-GPGMPC

(EXTRATO)

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA –MPC-RO**, por seu Procurador-Geral de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, constantes, em especial, no artigo 129 da Constituição Federal e no artigo 83 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, **RESOLVE** expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA** ao **Presidente do Consórcio Interfederativo de Desenvolvimento de Rondônia (CINDERONDÔNIA)**, Wéliton Pereira Campos, para que:

I – REVEJA o rol exemplificativo constante do art. 3º, § 1º, da Resolução n. 24/2023, com a reavaliação criteriosa das categorias de bens ali elencadas, de modo a excluir da dispensa automática os objetos que, por sua complexidade técnica, estratégica ou financeira, ou por estarem sujeitos a rápida obsolescência e a expressiva variação de preços no mercado, demandam planejamento prévio e individualizado, em conformidade com os arts. 6º, inciso XX, e 18 da Lei n. 14.133/2021. Desse modo, a autoridade competente deverá avaliar as especificidades e a real conveniência estratégica de cada contratação antes de delimitar a eventual supressão da etapa preparatória, uma vez que a natureza desses objetos exige, inexoravelmente, a demonstração técnica da necessidade, o dimensionamento adequado e a análise de mercado;

II – PROMOVA a adequação da Resolução n. 24/2023, a fim de que a dispensa do Estudo Técnico Preliminar prevista no art. 3º, § 1º, ainda quando o objeto conste do rol, não opere de forma automática e em abstrato. Deve-se exigir, em cada certame concreto, motivação específica quanto à natureza usual do bem, à sua baixa complexidade técnica ou à dependência do prévio conhecimento da realidade social e orçamentária dos entes consorciados, nos termos dos incisos I e II do *caput* do referido artigo;

III – ESTABELEÇA parâmetros objetivos que orientem a aplicação das cláusulas abertas previstas no inciso III do *caput* e no inciso XXXIV do § 1º do art. 3º da Resolução n. 24/2023, com o objetivo de evitar que a expressão "outras hipóteses devidamente justificadas" seja aplicada sem critérios mínimos de aferição objetiva, em reforço ao dever de motivação que rege os atos da Administração Pública;

IV – ASSEGURE a estrita observância aos termos do art. 4º da Resolução n. 24/2023, no que se refere à dispensa conjunta da elaboração de projetos e do Estudo Técnico Preliminar para obras e serviços comuns de engenharia, com a exigência efetiva, em cada processo licitatório, de demonstração técnica robusta e específica de

que essa supressão não compromete a aferição dos padrões de desempenho e de qualidade pretendidos, de modo a evitar que a condicionante do dispositivo se torne meramente formal;

V – ABSTENHA-SE de dispensar de forma genérica e absoluta o Estudo Técnico Preliminar nos casos de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 5º da Resolução n. 24/2023, exigindo a demonstração técnica da inviabilidade de competição e da escolha da solução; e

VI – ADEQUE o art. 8º da Resolução n. 24/2023, a fim de garantir que as licitações centralizadas pelo Consórcio observem rigorosamente o dever de planejamento. A medida visa afastar a irradiação de eventuais vícios de concepção, sobrepreço ou inadequação técnica para os municípios aderentes, de modo a assegurar que a centralização das aquisições atue como verdadeiro instrumento de otimização de recursos e de economia de escala, em estrita observância às diretrizes da Lei n. 14.133/2021.

ADVERTE-SE que o não atendimento injustificado desta Notificação Recomendatória, poderá ensejar a adoção de medidas cabíveis por este Ministério Público de Contas, inclusive com a interposição de Representação ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para apuração de responsabilidades, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e do Regimento Interno do TCERO.

As razões que justificam esta Notificação Recomendatória e os seus fundamentos jurídicos constam em anexo, que constitui parte integrante deste instrumento.

É o que se notifica e recomenda, por ora.

Porto Velho/RO, 18 de agosto de 2026.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

O **MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA –MPC-RO**, por seu Procurador-Geral de Contas, no uso de suas atribuições constitucionais e legais, constantes, em especial, no artigo 129 da Constituição Federal e no artigo 83 da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, no exercício da sua missão institucional de resguardar a ordem jurídica, o regime democrático e a proteção da Lei no âmbito do controle externo desta Unidade Federativa, lastreado nas disposições contidas na Lei Complementar n. 154/1996, no Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (RITCERO) e na Lei Complementar n. 214, de 16 de janeiro de 2025, formula a presente

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA N. 04/2026-GPGMPC

Ao **Presidente do Consórcio Interfederativo de Desenvolvimento de Rondônia (CINDERONDÔNIA), Wéliton Pereira Campos**, em razão da amplitude e do caráter genérico das hipóteses de dispensa do Estudo Técnico Preliminar previstas na Resolução n. 24/2023, editada por esse Consórcio Público, bem como da ausência de parâmetros objetivos que orientem a aplicação de suas cláusulas abertas, circunstâncias que fragilizam o dever de planejamento e contrariam as diretrizes da Lei n. 14.133/2021, conforme as razões adiante indicadas.

DOS FATOS

O Ministério Público de Contas tomou conhecimento de que o Consórcio Interfederativo de Desenvolvimento de Rondônia (CINDERONDÔNIA) editou a Resolução n. 024, de 4 de agosto de 2023, com o propósito de regulamentar, no âmbito de sua atuação, as hipóteses de dispensa do Estudo Técnico Preliminar previstas na Lei Federal n. 14.133, de 2021.

Verificou-se que o art. 3º da referida Resolução estabelece três hipóteses genéricas para a dispensa do Estudo Técnico Preliminar, estruturadas da seguinte forma:

- a)** contratação de produtos ou serviços usuais e de baixa complexidade técnica;
- b)** aquisições cuja viabilidade dependa do prévio conhecimento da realidade social e orçamentária dos entes consorciados;
- c)** outras situações devidamente justificadas em que se comprove a impossibilidade de realização do estudo.

O § 1º do mesmo dispositivo, todavia, apresenta um rol exemplificativo de trinta e quatro categorias de bens cuja contratação estaria dispensada do Estudo Técnico Preliminar. Entre essas categorias figuram, ao lado de itens de fato usuais e de baixa complexidade, bens de relevante complexidade técnica, estratégica e financeira, a exemplo de medicamentos e artigos médico-hospitalares. Incluem-se, ainda, computadores, servidores de rede e equipamentos de videomonitoramento, bens que, por sua natureza tecnológica, estão sujeitos a rápida obsolescência e a expressiva variação de preços no mercado.

Constatou-se, ainda, que o artigo 4º da Resolução n. 024/2023, ao replicar o artigo 18, §3º, da Lei n. 14.133/2021, autoriza a dispensa do Estudo Técnico Preliminar e de projetos para obras e serviços comuns de engenharia, condicionada à comprovação de que tal dispensa não prejudica a aferição dos padrões de desempenho e qualidade. No entanto, a aplicação dessa faculdade pelo CINDERONDÔNIA, que atende a múltiplos entes consorciados com necessidades diversas, exige que a demonstração de inexistência de prejuízo seja qualificada e não meramente protocolar, sob o risco de esvaziar o dever de planejamento e expor o consórcio a riscos de contratações ineficientes.

Adicionalmente, o art. 5º do normativo dispensa, de forma genérica e absoluta, a realização do Estudo Técnico Preliminar para todos os casos de contratação direta na modalidade de inexigibilidade de licitação.

Observou-se, por fim, que o art. 8º estabelece que as hipóteses de dispensa se aplicam exclusivamente às licitações conduzidas pelo próprio CINDERONDÔNIA, não alcançando os certames autônomos dos entes consorciados. Na prática, essa regra permite que o Consórcio, ao atuar como centralizador de compras, exima-se da etapa preparatória essencial, desconsiderando o impacto de suas aquisições.

O conjunto dessas disposições normativas, ao esvaziar o planejamento das contratações centralizadas, gera risco iminente de prejuízo ao erário, sobrepreço e inadequação técnica das soluções adquiridas. Como consequência direta da regra do art. 8º, eventuais vícios de concepção acabam sendo irradiados para todos os municípios consorciados que aderirem a esses certames, transferindo-lhes o ônus de contratações mal dimensionadas.

Diante desse cenário, este Ministério Público de Contas entende necessária a expedição da presente Notificação Recomendatória, a fim de que sejam adotadas medidas tempestivas de adequação normativa, evitando-se a fragilização do dever de planejamento que rege as contratações públicas.

DO DIREITO

De início, é imperioso destacar que a Lei Federal n. 14.133, de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), elevou o planejamento à categoria de princípio basilar das contratações públicas, ao lado dos princípios da motivação, da economicidade e da segurança jurídica, conforme preceitua o seu art. 5º^[1]. O Estudo Técnico Preliminar, definido no art. 6º, inciso XX, da referida norma, não constitui mera formalidade burocrática, mas sim o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento, essencial para caracterizar o interesse público e identificar a melhor solução de mercado.

Da própria definição legal, extrai-se a relevância de tal instrumento para a escolha da alternativa mais vantajosa à Administração. Nesse sentido, dispõe a legislação:

Art. 6º Para os fins desta Lei, consideram-se:

[...]

XX - **estudo técnico preliminar**: documento constitutivo da **primeira etapa do planejamento** de uma contratação que **caracteriza o interesse público envolvido e a sua melhor solução** e dá base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico a serem elaborados caso se conclua pela viabilidade da contratação; [Negritou-se]

Com efeito, o planejamento constitui etapa fundamental para o desenvolvimento das contratações públicas. Por conseguinte, o órgão ou entidade deve adotar diversas medidas preparatórias antes de realizar a licitação, destacando-se a identificação, por meio do Estudo Técnico Preliminar, da real necessidade e da viabilidade técnica e econômica da contratação.

Depreende-se, assim, que o estudo técnico preliminar *“consiste em uma análise criteriosa das necessidades do órgão, bem como dos requisitos técnicos do objeto a ser contratado, com o fim de embasar de forma consistente o preparo para a contratação”* [2].

O art. 11 da Lei n. 14.133/2021 [3] estabelece que o processo licitatório tem por objetivos assegurar a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e evitar contratações com sobrepreço ou superfaturamento. Em complemento, o parágrafo único [4] do referido dispositivo impõe à alta administração o dever de governança, exigindo a implementação de processos e controles internos que assegurem o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico, de modo a promover a eficiência, a efetividade e a eficácia.

É justamente por meio do Estudo Técnico Preliminar que se materializa esse dever de planejamento e se viabiliza a análise de mercado e a estimativa de valor necessárias ao atingimento desses objetivos. Tal premissa depreende-se do art. 18 da referida lei, que disciplina a fase preparatória do processo licitatório e exige que esta contenha a descrição da necessidade da contratação fundamentada em estudo técnico preliminar, com a devida caracterização do problema a ser resolvido e a análise de mercado correspondente. A esse respeito, transcreve-se o dispositivo legal:

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:

I - a descrição da necessidade da contratação **fundamentada em estudo técnico preliminar que caracterize o interesse público envolvido**;

[...]

§ 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**:

I - **descrição da necessidade da contratação**, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;

II - demonstração da previsão da contratação no plano de contratações anual, sempre que elaborado, de modo a indicar o seu alinhamento com o planejamento da Administração;

III - requisitos da contratação;

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;

VII - **descrição da solução como um todo**, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso;

VIII - **justificativas para o parcelamento ou não da contratação**;

IX - demonstrativo dos resultados pretendidos em termos de economicidade e de melhor aproveitamento dos recursos humanos, materiais e financeiros disponíveis;

X - providências a serem adotadas pela Administração previamente à celebração do contrato, inclusive quanto à capacitação de servidores ou de empregados para fiscalização e gestão contratual;

XI - contratações correlatas e/ou interdependentes;

XII - **descrição de possíveis impactos ambientais** e respectivas medidas mitigadoras, **incluídos requisitos de baixo consumo de energia e de outros recursos**, bem como logística reversa para desfazimento e reciclagem de bens e refugos, quando aplicável;

XIII - posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

§ 2º **O estudo técnico preliminar deverá conter ao menos os elementos previstos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do § 1º deste artigo** e, quando não contemplar os demais elementos previstos no referido parágrafo, **apresentar as devidas justificativas.**

§ 3º **Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados**, a especificação do objeto **poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico**, dispensada a elaboração de projetos.

Depreende-se, portanto, que a elaboração do Estudo Técnico Preliminar constitui exigência legal imperativa. Ademais, nos termos do § 2º do art. 18 do referido diploma legal, são obrigatórios os elementos descritos nos incisos I, IV, VI, VIII e XIII do seu § 1º, determinando-se que a ausência dos demais requisitos deve ser devidamente justificada.

A dispensa da elaboração do estudo reveste-se de caráter excepcional. A norma federal admite tal possibilidade na hipótese de obras e serviços comuns de engenharia (art. 18, § 3º), desde que demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade. Outrossim, nas contratações diretas, a obrigatoriedade do documento é relativizada pela expressão "se for o caso", constante do art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133/2021.[\[5\]](#)

Feitas essas considerações, a Resolução n. 24/2023 estabelece, em seu art. 3º, §1º, a dispensa do Estudo Técnico Preliminar para as seguintes contratações, conforme se transcreve a seguir:

Art. 3º **Fica dispensada a realização de estudo técnico preliminar** pelo CINDERONDÔNIA nas seguintes hipóteses:

[...]

§ 1º Dentre outras hipóteses devidamente justificadas nos termos do caput deste artigo, está dispensada a realização do Estudo Técnico Preliminar para as seguintes contratações, dentre outras:

I- Café;

II- Água mineral e bebedouros;

III- Materiais de expediente, escolares, didáticos e de artesanato;

IV- Medicamentos, cosméticos, suplementos alimentares, inclusive para atendimentos de decisões judiciais;

V- Álcool em gel e líquido;

VI- Fornecimentos de gêneros alimentícios, inclusive, cesta de alimentos;

VII- Papel higiênico e papel toalha;

VIII- Suprimentos para impressão;

IX- Materiais saneantes para higienização e limpeza;

X- Fraldas geriátricas e infantis;

XI- Açúcares e adoçantes;

XII- Materiais odontológicos;

XIII- Materiais ambulatoriais;

XIV- Testes rápidos para Covid e Influenza A e B;

XV- Fórmulas e suplementos alimentares, inclusive para atendimentos de decisões judiciais;

XVI- Móveis para escritório, cadeiras e longarinas;

XVII- Televisores, eletrodomésticos e utensílios;

XVIII- Pneus, câmaras e protetores;

XIX- Tubos e conexões;

XX- Artigos médicos hospitalares, odontológicos e fisioterapia;

XXI- Soro fisiológico;

XXII- Tiras teste de glicose;

XXIII- Curativos para tratamento de feridas;

XXIV- Materiais de fisioterapia;

XXV- Aquisição de computadores, monitores, notebooks, monitores e tablets; XXVI- Aquisição de Impressoras;

XXVII- Projetores de multimídia;

XXVIII- Câmeras de videomonitoramento;

XXIX- Telas interativas, lousas digitais e suporte para telas interativas;

XXX- Nobreaks, estabilizadores e gabinetes de recarga;

XXXI- Luminárias e projetores de LED;

XXXII- Equipamentos de rede de dados e servidores de rede;

XXXIII- Equipamentos de informática, eletrônicos, acessórios e periféricos; XXXIV- Outras devidamente justificadas no processo licitatório. [Negritou-se]

Nesse contexto, observa-se que o rol constante do artigo 3º, parágrafo primeiro, da Resolução n. 024, de 2023, ao dispensar de forma genérica a elaboração do Estudo Técnico Preliminar, incluiu indevidamente bens de alta complexidade técnica, estratégica e financeira, a exemplo de medicamentos, artigos médico-hospitalares (incisos IV e XX), materiais odontológicos (inciso XII), materiais ambulatoriais (inciso XIII) e materiais de fisioterapia (incisos XX e XXIV).

A natureza complexa desses insumos decorre da exigência de especificações rigorosas, como regras estritas de registro junto a órgãos de controle sanitário, normas de acondicionamento e prazos de validade críticos. Sob o prisma estratégico e financeiro, o planejamento é inafastável, pois a aquisição, por consórcio, frequentemente ocorre em larga escala para atender simultaneamente a diversos entes consorciados. Sendo itens essenciais à continuidade da prestação de serviços de saúde à população, falhas de dimensionamento sem o devido rigor técnico do ETP podem resultar em desabastecimento crítico ou na perda de altos investimentos públicos em lotes vencidos.

De igual modo, a inclusão indevida no rol de dispensa alcançou bens como móveis para escritório, cadeiras e longarinas (inciso XVI), televisores, eletrodomésticos e utensílios (inciso XVII), e tubos e conexões (inciso XIX). Esses objetos, embora comuns, demandam análise prévia de compatibilidade, estimativa real de demanda e averiguação das condições de instalação ou especificações técnicas (como ergonomia e resistência física) que o ETP deveria nortear para assegurar que a compra, feita em grande escala pelo Consórcio, atenda de fato aos diversos pontos de entrega com eficiência.

Paralelamente, o normativo dispensou o planejamento para equipamentos de rede de dados, servidores, computadores, câmeras de videomonitoramento, telas interativas, nobreaks e eletrônicos em geral (incisos XXV a

XXXIII). A contratação desses itens sem a prévia elaboração do estudo viola frontalmente o artigo 18 da Lei n. 14.133/2021. Sem esse instrumento, a Administração fica impossibilitada de justificar tecnicamente o dimensionamento da compra, a escolha da solução tecnológica ou a estimativa de consumo alinhada às necessidades específicas de cada um dos entes participantes do consórcio, que possuem estrutura física e realidades operacionais distintas. Ademais, bens de tecnologia da informação estão sujeitos a rápida obsolescência e expressiva variação de preços, circunstâncias que o planejamento prévio se destina a mapear para prevenir sobrepreço, a aquisição de equipamentos inadequados e garantir a seleção da proposta mais vantajosa.

Cumpre observar que, embora a regra seja a obrigatoriedade, o ordenamento jurídico prevê hipóteses em que o Estudo Técnico Preliminar pode ser dispensado ou facultado, como em licitações frustradas, contratações de baixo valor ou situações de emergência (artigo 75, incisos I, II, III e VIII, da Lei n. 14.133/2021). Contudo, a norma do Consórcio criou uma dispensa genérica e abstrata, desvinculada de qualquer situação emergencial ou de baixo valor, o que subverte a lógica de excepcionalidade da norma geral.

Importa registrar, por oportuno, que a Lei n. 14.133/2021 abrange os consórcios públicos em seu âmbito de aplicação, de modo que o CINDERONDÔNIA submete-se integralmente às disposições da norma geral de licitações, inclusive no que tange ao dever inafastável de planejamento e à excepcionalidade que deve orientar a dispensa do Estudo Técnico Preliminar.

Nessa linha, a dispensa apriorística e genérica de itens de maior complexidade, sem a exigência de justificativa técnica individualizada para cada procedimento licitatório, distancia-se dessa lógica de excepcionalidade e configura uma verdadeira dispensa em abstrato. Referida conduta é incompatível com o comando do art. 18 da referida Lei, o qual pressupõe a análise da necessidade e da viabilidade técnica e econômica atrelada às circunstâncias concretas de cada contratação.

Por conseguinte, cabe à autoridade competente avaliar as especificidades e a real conveniência estratégica de cada item antes de delimitar a eventual supressão da etapa preparatória, uma vez que a complexidade desses objetos exige, inexoravelmente, a demonstração técnica da necessidade, o dimensionamento adequado e a análise de mercado. Essa exigência poderia ser suprida, no mínimo, pela elaboração de um Estudo Técnico Preliminar em sua forma simplificada, motivo pelo qual a dispensa irrestrita revela-se dissonante das diretrizes de eficiência e de economicidade que devem nortear as aquisições em larga escala realizadas por consórcios públicos.

Some-se a isso a existência, no inciso III do *caput* e no inciso XXXIV do § 1º do art. 3º da Resolução n. 24/2023, de cláusulas de textura aberta, que autorizam a dispensa do Estudo Técnico Preliminar em "outras hipóteses devidamente justificadas", sem que o próprio normativo estabeleça critérios objetivos mínimos que orientem a sua aplicação, conforme se observa a seguir:

Art. 3º Fica dispensada a realização de estudo técnico preliminar pelo CINDERONDÔNIA nas seguintes hipóteses:

I- Produtos ou serviços usuais, de baixa complexidade técnica, e indispensáveis à manutenção da atividade administrativa;

II- Produtos ou serviços em que a análise de viabilidade técnica e econômica depende do prévio conhecimento da realidade social e orçamentária dos Entes Consorciados; **III- Outras hipóteses, devidamente justificadas**, onde fique comprovado a impossibilidade do CINDERONDÔNIA realizar o estudo técnico preliminar nos termos exigidos pela Lei Federal n. 14.133, de 2021.

[...]

§ 1º Dentre outras hipóteses devidamente justificadas nos termos do caput deste artigo, está dispensada a realização do Estudo Técnico Preliminar para as seguintes contratações, dentre outras:

[...]

XXXIV- Outras devidamente justificadas no processo licitatório. [Negritou-se]

Embora a exigência de justificativa no processo licitatório mitigue, em parte, o risco de arbitrariedade, a ausência de parâmetros predefinidos pode fragilizar o controle *a posteriori* exercido pelos órgãos de fiscalização, em contraposição aos princípios da motivação, da segurança jurídica e da legalidade, insculpidos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.

No que tange ao artigo 4º da Resolução n. 24/2023, verifica-se a dispensa conjuntamente o Estudo Técnico Preliminar e a elaboração de projetos para obras e serviços comuns de engenharia, nos termos transcritos:

Art. 4º Dispensa-se a realização do Estudo Técnico Preliminar na contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, **dispensada a elaboração de projetos.**

No ponto, a Lei n. 14.133/2021, em seu ar. 18, §3º, estabelece as seguintes premissas:

§ 3º Em se tratando de estudo técnico preliminar para contratação de obras e serviços comuns de engenharia, se demonstrada a inexistência de prejuízo para a aferição dos padrões de desempenho e qualidade almejados, a especificação do objeto poderá ser realizada apenas em termo de referência ou em projeto básico, **dispensada a elaboração de projetos.**

Apesar da consonância literal entre o dispositivo da Resolução e a lei geral, a cautela reside na aplicação prática dessa faculdade. Considerando que o CINDERONDÔNIA atende às necessidades de múltiplos entes consorciados, com realidades e demandas distintas, a Resolução, ao replicar o texto legal, transfere para o Consórcio a responsabilidade de assegurar que, em cada caso concreto, a ausência de Estudo Técnico Preliminar e de projetos detalhados para obras e serviços comuns de engenharia seja precedida de uma análise técnica rigorosa e bem fundamentada. Essa análise deve comprovar, de forma inequívoca, que os objetivos de desempenho e qualidade serão alcançados, sem comprometer a especificidade de cada contratação e a realidade de cada consorciado.

A aplicação inadequada da dispensa da elaboração de projetos, mesmo para obras e serviços comuns de engenharia, quando não acompanhada de uma demonstração robusta e específica da inexistência de prejuízo, pode resultar em contratações ineficientes, com riscos de sobrepreço, superfaturamento, atrasos e baixa qualidade. Essa prática comprometeria os princípios da economicidade e da eficiência que devem nortear a Administração Pública.

Desse modo, a dispensa da elaboração de projetos, mesmo em obras e serviços comuns de engenharia, exige uma análise robusta e específica, em cada processo, de que essa dispensa não compromete a aferição dos padrões de desempenho e de qualidade almejados, sob pena de esvaziamento do dever de planejamento previsto no artigo 18 da lei geral.

Ademais, a dispensa genérica e absoluta do Estudo Técnico Preliminar para todos os casos de inexigibilidade de licitação, conforme o art. 5º da Resolução n. 24/2023, subverte a lógica do art. 72, inciso I, da Lei n. 14.133/2021, razão pela qual se afigura oportuna a transcrição dos referidos comandos normativos para a adequada elucidação da matéria:

Resolução n. 24/2023

Art. 5º É dispensada a realização do Estudo Técnico Preliminar para os casos de contratação direta, na modalidade inexigibilidade de licitação.

Lei n. 14.133/2021

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda e, **se for o caso, estudo técnico preliminar**, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; [...] [Negritou-se]

Nessa linha, embora o referido dispositivo legal utilize a expressão "se for o caso", conferindo margem para simplificações à luz do princípio da proporcionalidade, a norma não autoriza a supressão prévia e irrestrita do dever de planejamento para toda uma modalidade de contratação.

Nesse sentido, lecionam Guimarães, Motta, Ferraz, Marrara e Amorim^[6]:

Os documentos relacionados no inciso I do art. 72 são instrumentos importantes de planejamento das contratações públicas, independentemente da realização de licitações. Na dicção literal, é possível perceber a intenção de que o documento de formalização da demanda seja o único obrigatório para todas as contratações, devendo a necessidade dos demais ser analisada pelo gestor responsável à luz da natureza do objeto (incluindo sua eventual complexidade), da modalidade contratual utilizada e do valor contratual, entre outros requisitos. Assim como o estudo técnico preliminar e a análise de risco, o documento de formalização da demanda foi originalmente previsto na Instrução Normativa nº 05/2017 da então Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento.

Entretanto, apesar da utilização da expressão “se for o caso”, deve-se entender que a realização de estudos técnicos preliminares (ETPs) é regra para o planejamento das contratações diretas e sua elaboração dará suporte aos demais instrumentos preparatórios, sobretudo ao termo de referência e aos projetos. [...] [Negritou-se].

Na inexigibilidade, a inviabilidade de competição exige a demonstração técnica de que apenas uma solução específica atende ao interesse público, o que se materializa precipuamente por meio do Estudo Técnico Preliminar. Ao dispensá-lo de forma absoluta, a regra interna inviabiliza a justificativa técnica da escolha do fornecedor, violando os princípios da impessoalidade, da motivação e da eficiência.

Por fim, cumpre analisar o art. 8º da Resolução n. 24/2023, o qual estabelece que as hipóteses de dispensa de planejamento se aplicam exclusivamente às licitações conduzidas pelo CINDERONDÔNIA, não alcançando os certames autônomos dos entes consorciados, conforme redação a seguir transcrita:

Art. 8º As hipóteses de dispensa de estudo técnico preliminar previstas nesta resolução dizem respeito às licitações do CINDERONDÔNIA, não sendo aplicáveis às licitações autônomas dos entes da federação consorciados.

Ocorre que essa premissa desconsidera a própria natureza e a finalidade do consórcio público, cuja vocação é realizar procedimentos licitatórios centralizados justamente para o atendimento das demandas desses entes.

Ao suprimir a etapa de planejamento na formação da licitação compartilhada, o consórcio irradia eventuais vícios de concepção, sobrepreço ou inadequação técnica para todos os municípios aderentes. A centralização das aquisições deve atuar como instrumento de otimização de recursos e de garantia da economia de escala, em estrita observância às diretrizes da Lei n. 14.133/2021, não podendo servir de mecanismo para esvaziar o dever basilar de planejar as contratações que impactarão diretamente as administrações locais.

Para ampliar o debate, importa registrar que, recentemente, o Ministério Público de Contas manifestou-se no Processo n. 01041/26, referente a Pedido de Reexame interposto contra o Acórdão AC1-TC 00083/26, proferido pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia nos autos da Representação autuada sob o Processo n. 03867/24/TCERO.

Naquele julgamento, restou reconhecida a responsabilização do Diretor-Executivo e da Assessora de Assuntos Estratégicos do CINDERONDÔNIA, exatamente por dispensarem o Estudo Técnico Preliminar com fundamento na Resolução n. 24/2023. A irregularidade ocorreu na licitação de mobiliário escolar que incluía telas interativas e demais equipamentos com tecnologia embarcada, itens que constam expressamente do rol do § 1º do art. 3º do próprio normativo interno.

Na ocasião, o Tribunal de Contas assentou que a resolução do Consórcio não possui força normativa para afastar nem contrariar a disciplina estabelecida pela Lei n. 14.133/2021. A norma geral define o Estudo Técnico Preliminar como documento constitutivo da primeira etapa do planejamento da contratação, nos termos dos arts. 6º, inciso XX, e 18, inciso I e §§ 1º e 2º, sendo juridicamente inviável que regra infralegal pretenda dispensar etapa essencial prevista na legislação nacional.

Consignou-se, ainda, que a equiparação de bens tecnologicamente complexos a mobiliário comum, para fins de dispensa do Estudo Técnico Preliminar, revela ausência de motivação idônea e compromete a definição adequada das parcelas de maior relevância do objeto licitado. Essa conduta configurou violação aos arts. 5º, 9º, inciso I, alínea "a", 18, inciso IX, e 67, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, circunstância que ensejou a declaração de nulidade do certame e a aplicação de multas pecuniárias individuais aos referidos agentes, com expresse afastamento da tese de estrito cumprimento de dever legal fundada na presunção de legitimidade da norma interna.

Ademais, o Colegiado determinou, no item XI^[Z] do dispositivo do referido Acórdão, alerta ao responsável pelo CINDERONDÔNIA para que observe o estrito cumprimento da Lei n. 14.133/2021 quanto ao Estudo Técnico Preliminar. Essa providência converge com as recomendações ora formuladas e demonstra que o próprio órgão de controle externo já identificou, em julgamento de mérito, a necessidade de adequação da prática normativa do Consórcio no tocante à matéria.

Esse precedente, mesmo pendente de apreciação definitiva em sede de Pedido de Reexame, evidencia que a manutenção da Resolução n. 24/2023 nos termos atuais não apenas fragiliza o dever de planejamento das contratações do CINDERONDÔNIA, mas também tem efetivamente ensejado a responsabilização pessoal dos

agentes públicos incumbidos de sua aplicação. Essa constatação reforça, de modo concreto e reiterado, a pertinência e a urgência da revisão normativa recomendada pelo Ministério Público de Contas

Diante do exposto, entende-se recomendável que o CINDERONDÔNIA promova a adequação da Resolução n. 024, de 2023, de modo a preservar a compatibilidade do ato normativo com os princípios e regras da Lei Federal n. 14.133, de 2021, sem prejuízo da eficiência e da celeridade buscadas pelas licitações compartilhadas conduzidas pelo Consórcio.

DAS RECOMENDAÇÕES E ADVERTÊNCIA

Diante do exposto, com fundamento nas razões ora indicadas, o Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia **RECOMENDA** ao Presidente do Consórcio Interfederativo de Desenvolvimento de Rondônia, Wéliton Pereira Campos, que:

I – REVEJA o rol exemplificativo constante do art. 3º, § 1º, da Resolução n. 24/2023, com a reavaliação criteriosa das categorias de bens ali elencadas, de modo a excluir da dispensa automática os objetos que, por sua complexidade técnica, estratégica ou financeira, ou por estarem sujeitos a rápida obsolescência e a expressiva variação de preços no mercado, demandam planejamento prévio e individualizado, em conformidade com os arts. 6º, inciso XX, e 18 da Lei n. 14.133/2021. Desse modo, a autoridade competente deverá avaliar as especificidades e a real conveniência estratégica de cada contratação antes de delimitar a eventual supressão da etapa preparatória, uma vez que a natureza desses objetos exige, inexoravelmente, a demonstração técnica da necessidade, o dimensionamento adequado e a análise de mercado;

II – PROMOVA a adequação da Resolução n. 24/2023, a fim de que a dispensa do Estudo Técnico Preliminar prevista no art. 3º, § 1º, ainda quando o objeto conste do rol, não opere de forma automática e em abstrato. Deve-se exigir, em cada certame concreto, motivação específica quanto à natureza usual do bem, à sua baixa complexidade técnica ou à dependência do prévio conhecimento da realidade social e orçamentária dos entes consorciados, nos termos dos incisos I e II do caput do referido artigo;

III – ESTABELEÇA parâmetros objetivos que orientem a aplicação das cláusulas abertas previstas no inciso III da *caput* e no inciso XXXIV do § 1º do art. 3º da Resolução n. 24/2023, com o objetivo de evitar que a expressão "outras hipóteses devidamente justificadas" seja aplicada sem critérios mínimos de aferição objetiva, em reforço ao dever de motivação que rege os atos da Administração Pública;

IV – ASSEGURE a estrita observância aos termos do art. 4º da Resolução n. 24/2023, no que se refere à dispensa conjunta da elaboração de projetos e do Estudo Técnico Preliminar para obras e serviços comuns de engenharia, com a exigência efetiva, em cada processo licitatório, de demonstração técnica robusta e específica de que essa supressão não compromete a aferição dos padrões de desempenho e de qualidade pretendidos, de modo a evitar que a condicionante do dispositivo se torne meramente formal;

V – ABSTENHA-SE de dispensar de forma genérica e absoluta o Estudo Técnico Preliminar nos casos de inexigibilidade de licitação, conforme previsto no art. 5º da Resolução n. 24/2023, exigindo a demonstração

técnica da inviabilidade de competição e da escolha da solução; e

VI – ADEQUE o art. 8º da Resolução n. 24/2023, a fim de garantir que as licitações centralizadas pelo Consórcio observem rigorosamente o dever de planejamento. A medida visa afastar a irradiação de eventuais vícios de concepção, sobrepreço ou inadequação técnica para os municípios aderentes, de modo a assegurar que a centralização das aquisições atue como verdadeiro instrumento de otimização de recursos e de economia de escala, em estrita observância às diretrizes da Lei n. 14.133/2021.

ADVERTE-SE que o não atendimento injustificado desta Notificação Recomendatória, poderá ensejar a adoção de medidas cabíveis por este Ministério Público de Contas, inclusive com a interposição de Representação ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, para apuração de responsabilidades, nos termos da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e do Regimento internos do TCE/RO.

Por fim, esclarece-se que a presente Notificação Recomendatória não reflete, não interfere e nem vincula a atuação própria do Tribunal de Contas, posto que se trata de orientação pedagógica e preventiva contemplada no art. 98-H da Lei Complementar n. 154/96, com vistas a contribuir para o aperfeiçoamento dos atos administrativos.

É o que se notifica e recomenda, por ora.

Porto Velho/RO, 18 de agosto de 2026.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

[1] Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do **planejamento**, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do [Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 \(Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro\)](#).

[2] QUINTAS, Alcione Silva; CRUZ, Jamil Manasfi da; OLIVEIRA, Lara Brainer Magalhães Torres de (Org.). Desvendando o estudo técnico preliminar na contratação pública: guia completo com base na Lei nº 14.133/2021. Leme: Mizuno, 2025. p. 37.

[3] Art. 11.O processo licitatório tem por objetivos:

I - assegurar a seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração Pública, inclusive no que se refere ao ciclo de vida do objeto;

II - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes, bem como a justa competição;

III - evitar contratações com sobrepreço ou com preços manifestamente inexequíveis e superfaturamento na execução dos contratos; [...]

[4] Parágrafo único. A alta administração do órgão ou entidade é responsável pela governança das contratações e deve implementar processos e estruturas, inclusive de gestão de riscos e controles internos, para avaliar, direcionar e monitorar os processos licitatórios e os respectivos contratos, com o intuito de alcançar os objetivos estabelecidos no **caput** deste artigo, promover um ambiente íntegro e confiável, assegurar o alinhamento das contratações ao planejamento estratégico e às leis orçamentárias e promover eficiência, efetividade e eficácia em suas contratações.

[5] Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I - documento de formalização de demanda **e, se for o caso, estudo técnico preliminar**, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo.

[6] GUIMARÃES, Edgar; MOTTA, Fabrício; FERRAZ, Luciano; MARRARA, Thiago; AMORIM, Victor. **Manual de licitações e contratos administrativos**: Lei n. 14.133, de 1º de abril de 2021. 5. ed. rev., atual. e reform. Rio de Janeiro: Forense, 2026. p. 242.

[7] XI – Alertar o responsável pelo Consórcio Interfederativo de Desenvolvimento do Estado de Rondônia – CINDERONDÔNIA para que, no que diz respeito ao Estudo Técnico Preliminar (ETP), observe o estrito cumprimento da pela Lei Federal n. 14.133/2021.



Documento assinado eletronicamente por **MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO**, **Procurador-Geral**, em 18/08/2026, às 14:01, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 3º da [Instrução Normativa n. 84/2025/TCE-RO](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tzero.tc.br/validar>, informando o código verificador **1098905** e o código CRC **FB875038**.