



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 da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania (SESDEC/RO), **HÉLIO GOMES FERREIRA**, Secretário Adjunto, **RACHID DINIZ FERREIRA SALLÉ**, Tenente-Coronel QOPPM e Gerente de Aviação do Estado GAVE-SESDEC, **JEFERSON LEANDRO CORREIA MACHADO**, Tenente-Coronel QOPPM e Gerente de Integração de Segurança e Fronteira – GISF/SESDEC, e **RENER DE OLIVEIRA MICHALSKI**, Primeiro-Sargento PM e Chefe de Controle Técnico e Manutenção da Gerência de Aviação do Estado – GAVE/SESDEC, em razão dos indícios

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

de irregularidades constatadas no **Pregão Eletrônico n. 90288/2025/SUPEL/RO** autuado sob o **Processo SEI n. 0037.000886/2025-31**, 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 n. 90288/2025/SUPEL/RO**,³ autuado no Processo SEI n. 0037.000886/2025-31, promovido pela SESDEC/RO, sob a forma eletrônica, ampla participação, tipo menor preço, modo de disputa aberto, para formação de registro de preços, com abertura inicialmente designada para o dia **16.07.2026**, às 10h, no sistema Compras.gov.⁴

O certame tem por objeto formação de Registro de Preços para futura e eventual contratação de horas de voo, mediante locação de três aeronaves multimissão tipo helicóptero (duas aeronaves monoturbina e uma aeronave biturbina), sem piloto comandante, incluindo manutenção, abastecimento e demais obrigações operacionais, para atendimento das necessidades da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania – SESDEC/RO, com possibilidade de apoio a operações de outros órgãos públicos e de adesão à ata por órgãos e entidades não participantes, pelo prazo estimado de 24 meses.⁵

A contratação pretendida alcança o expressivo valor estimado de **R\$ 102.287.827,20**, circunstância que, por si só, recomenda especial atenção do controle externo, em razão da elevada materialidade do certame, da complexidade técnica da solução pretendida e dos relevantes reflexos que eventuais falhas no planejamento ou na definição das condições de participação podem produzir sobre a competitividade, a seleção da proposta mais vantajosa e a eventual contratação.

³ Diário Oficial do Estado de Rondônia (DIOF, ed. 125, de 01.07.2026, p. 77).

⁴ Disponível em: <https://cnetmobile.estaleiro.serpro.gov.br/comprasnet-web/public/compras/acompanhamento-compra?compra=92537305902882025>



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)** da ausência de memória de cálculo apta a demonstrar a necessidade simultânea de três aeronaves e a fixação de 40 horas mensais para cada uma delas; **(ii)** da alteração do modelo remuneratório pelo Adendo Modificador I, com instituição de franquias mensal remunerada e banco de horas; **(iii)** da insuficiente rastreabilidade da formação do orçamento estimado, inclusive quanto à aderência das cotações ao regime remuneratório alterado; **(iv)** da ausência de comparação efetiva das alternativas no Estudo Técnico Preliminar; e **(v)** das exigências de qualificação técnica com potencial impacto na competitividade.

Ao perscrutar o Processo Administrativo SEI n. 0037.000886/2025-31, vê-se que o procedimento de contratação foi instaurado mediante o Documento de Formalização de Demanda (DFD), em 29.01.2025, indicando as seguintes quantidades dos serviços e itens a serem contratados:

2. QUANTIDADE DOS SERVIÇOS/ITENS A SEREM CONTRATADOS						
Lote	Item	Descrição	Unidade	Qtde Estimativa horas mensais	Período	Qtde Estimativa horas anuais
1	1	Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 06 (seis) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas do Anexo II.	Horas de Voo	40 h	24 meses	480 h
	2	Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 07 (sete) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas do Anexo II.	Horas de Voo	40 h	24 meses	480 h
	3	Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, IFR, sem Piloto Comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 07 (sete) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas do Anexo II.	Horas de Voo	40 h	24 meses	480 h

Fonte: Documento de Formalização de Demanda, ID 0056860782. SEI 0037.000886/2025-31, p. 2

Após autorização da autoridade competente⁶ e a designação dos servidores responsáveis pelo planejamento da contratação,⁷ foram juntados aos autos o Termo de Referência de 20.02.2025, posteriormente desconsiderado, o Estudo Técnico Preliminar (ETP), em 24.02.2025, Mapa de Riscos, de 24.02.2025 e o novo Termo de Referência, de 27.02.2025, os quais subsidiaram a elaboração do instrumento convocatório.

⁶ Despacho firmado pelo Secretário Adjunto, Senhor Hélio Gomes Ferreira (ID 0056911229, SEI-RO 0037.000886/2025-31).

⁷ Portaria n. 143, de 30 de janeiro de 2025 (ID 0056912040, SEI-RO 0037.000886/2025-31).



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Em 25.09.2025, a Procuradoria Geral do Estado (PGE) emitiu o Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC, no qual apontou a necessidade de aprimoramento da instrução processual, especialmente quanto à definição do objeto, à justificativa dos quantitativos e à formação do orçamento estimado.

Ao final, manifestou-se pela viabilidade jurídica do certame, condicionada ao atendimento das 30 recomendações formuladas ou à apresentação de justificativas técnicas e jurídicas suficientes para o seu eventual não acolhimento.

Dentre as recomendações apresentadas pela PGE, destacam-se: a atenção quanto à definição e detalhamento do objeto, a fim de evitar restrições indevidas à competitividade; a inclusão, no ETP, da descrição da solução como um todo; a apresentação da memória de cálculo dos quantitativos; a utilização de dados históricos de demanda; a verificação da integralidade dos custos considerados no orçamento estimado; a demonstração da compatibilidade entre as referências utilizadas na pesquisa de preços e as características da contratação pretendida; e a atualização das cotações obtidas junto aos fornecedores.

Por meio do Despacho (ID 0065147065), o Procurador-Geral Adjunto aprovou o Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC e ressaltou a necessidade de ampliar e diversificar a pesquisa de preços, assegurando a compatibilidade dos objetos utilizados como referência e justificando expressamente eventual impossibilidade; verificar se todos os custos da contratação estavam contemplados nas planilhas e respaldados por orçamento detalhado, memórias de cálculo e documentos de suporte; e adequar o edital e o Termo de Referência às regras do Sistema de Registro de Preços, especialmente quanto ao quantitativo mínimo a ser cotado, às condições de alteração e atualização dos preços registrados, às obrigações do órgão gerenciador e da detentora da ata e às regras de adesão.

O prosseguimento da licitação ficou, portanto, condicionado à implementação dessas adequações ou à apresentação das correspondentes justificativas.

Na sequência, a Administração inseriu novos instrumentos preparatórios à licitação – Termo de Referência, Estudo Técnico Preliminar e três Pesquisas de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

mercado – seguido de Despacho explicando que a documentação foi atualizada e revisada para atender às recomendações da PGE.

Dado o transcurso de tempo entre a primeira pesquisa de preços (junho/2025) e a realização de todos ajustes acima indicados, foi realizada nova cotação (maio/2026), culminando com o valor estimado de **R\$ 102.287.827,20**, o qual foi levado à efeito para a fase externa da licitação.

Na fase externa do certame, cuja sessão pública estava inicialmente designada para 16.07.2026, foram apresentados pedidos de esclarecimento e impugnações por três empresas. Em razão da necessidade de analisar essas manifestações, a própria Administração suspendeu o certame sine die em 15.07.2026, um dia antes da data prevista para a abertura, conforme registro disponível no Compras.gov.br.



Fonte: consulta ao sistema ComprasGOV. Registro de suspensão do Pregão Eletrônico n. 90288/2025

Após a suspensão, foi elaborado Adendo Modificador I (ID 74773226) publicado em 29.07.2026, cujo instrumento alterou disposições relevantes do edital e de seus anexos e redesignou a sessão pública para **14.08.2026**, às 10h.⁸

Do exame do processo, contudo, foram identificadas irregularidades que podem comprometer o procedimento licitatório.

Nesse cenário, assume posição central a insuficiente demonstração técnica do quantitativo de aeronaves e da carga horária mensal atribuída a cada item, lacuna que se torna ainda mais expressiva diante da conversão das 40 horas mensais em franquia remunerada.

⁸ Aviso 650 de Reabertura, ID 74773267. SEI 0037.000886/2025-31, p. 856.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A essa questão central somam-se outras inconsistências que com ela se relacionam e reforçam a necessidade de aprofundamento da análise, notadamente as dúvidas quanto à sistemática do banco de horas, à compatibilidade da contratação pretendida com a frota própria e com contratação correlata já existente, à aderência da pesquisa de preços ao modelo de remuneração introduzido pelo Adendo Modificador I, à adequada comparação das alternativas no ETP e à proporcionalidade das exigências de habilitação.

Tais inconsistências, é bom enfatizar, foram constatadas em análise preliminar e não exauriente, e, bem por isso, eventuais falhas adicionais podem ser desnudadas durante a instrução do feito pela Secretaria Geral de Controle Externo.

Desse modo, diante das inconformidades detectadas em primeira análise, aliadas ao avançado estágio atual do certame e ao risco de posterior homologação e formalização de Ata de Registro de Preços potencialmente irregular, justifica-se 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 os vícios identificados na modelagem do Pregão Eletrônico n. 90288/2025/SUPEL/RO, com a urgência e a profundidade que o caso requer.

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, como expressamente reconhecido no art. 52-A, inciso III, da Lei Orgânica do TCE.⁹

⁹ 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

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 n. 90288/2025/SUPEL/RO, especialmente diante do risco de consolidação de despesa pública de elevado vulto, potencialmente irregular.

A controvérsia central gravita em torno da ausência de memória de cálculo da demanda das três aeronaves e das 40 horas mensais por item, da alteração material do modelo remuneratório pelo Adendo Modificador I, da insuficiente rastreabilidade da formação do orçamento estimado, da ausência de comparação efetiva das alternativas no ETP e da presença de exigências de qualificação técnica com potencial impacto na competitividade.

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 por meio deste instrumento 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.

Passa-se, então, ao apontamento das inconformidades identificadas ao longo da instrução da contratação pretendida.

2.2. Das irregularidades identificadas na fase interna do certame

A análise dos documentos que integram a fase preparatória e o instrumento convocatório permitiu identificar achados de duas naturezas distintas, embora relacionados entre si.

O primeiro grupo compreende **deficiências verificadas no planejamento da contratação**, especialmente quanto à comparação das alternativas disponíveis para



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

o atendimento da necessidade administrativa, à demonstração dos quantitativos estimados e à formação do orçamento de referência. Tais aspectos dizem respeito à própria fundamentação da solução escolhida e à possibilidade de reconstrução do percurso técnico e econômico que conduziu à configuração final do objeto.

O segundo grupo refere-se a **requisitos do objeto e de qualificação técnica potencialmente restritivos à competitividade**. Nesse caso, a questão central consiste em verificar se as exigências estabelecidas pela Administração são indispensáveis à adequada execução contratual, encontram-se suficientemente motivadas e guardam proporcionalidade com os riscos que pretendem mitigar, sem reduzir indevidamente o universo de possíveis licitantes.

A separação dos achados nesses dois grupos permite examinar, de um lado, a consistência do processo de planejamento e, de outro, os possíveis efeitos das condições editalícias sobre a competição.

Passa-se, inicialmente, à análise das deficiências identificadas na fase de planejamento.

2.2.1. Das irregularidades na fase de planejamento e na fundamentação técnica da contratação

A Lei n. 14.133/2021 elevou o planejamento à condição de elemento estruturante das contratações públicas, com especial atenção aos arts. 5º e 18,¹⁰ os quais estabelecem que a definição da solução contratual deve ser precedida da adequada instrução técnica, especialmente mediante elaboração do Estudo Técnico Preliminar e dos demais documentos que compõem a fase preparatória.

Essa etapa deve contemplar as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão capazes de interferir na contratação, partindo da identificação fundamentada da demanda para, somente após a avaliação das alternativas disponíveis, definir a solução mais adequada ao seu atendimento.

¹⁰ **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 [...].

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:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Nessa sistemática, deve-se distinguir a **necessidade administrativa** da **solução contratual escolhida**. A primeira corresponde ao problema, resultado ou interesse público a ser satisfeito; a segunda consiste no meio técnico e econômico selecionado para atendê-lo.

No âmbito estadual, a mesma diretriz reproduz-se no art. 30 do Decreto Estadual n. 28.874/2024,¹¹⁻¹² segundo o qual a fase preparatória deve ser orientada pelo planejamento e considerar os aspectos técnicos, mercadológicos e de gestão relevantes à contratação. O inciso I desse dispositivo,¹³ por sua vez, prevê, como etapa inicial, a identificação da necessidade administrativa por meio do Documento de Formalização da Demanda (DFD).

Esse instrumento, portanto, possui função eminentemente inaugural: visa identificar os elementos preliminares indispensáveis ao desenvolvimento do planejamento, sem substituir o ETP nem antecipar conclusões que deveriam resultar da análise técnica e comparativa das soluções disponíveis.

Por sua vez, compete ao ETP aprofundar o problema identificado, levantar as alternativas disponíveis, comparar seus custos, benefícios, riscos e limitações e, somente ao final, demonstrar a solução mais adequada. A solução selecionada deve, então, ser traduzida em quantitativos objetivamente justificados e em orçamento estimado suficientemente detalhado e rastreável.

Não basta, portanto, a existência formal de DFD, ETP, mapa de riscos e Termo de Referência. É indispensável que esses documentos sejam coerentes entre si, contenham informações suficientes e permitam reconstruir o itinerário decisório percorrido pela Administração, desde a identificação da necessidade até a definição do objeto, de seus quantitativos e do valor estimado da contratação.

Essa função encontra disciplina específica no art. 18, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, que prevê, entre os elementos do ETP: a estimativa das quantidades a

¹¹ Regulamenta as contratações públicas no âmbito da Administração Pública direta, autárquica e fundacional do Estado de Rondônia.

¹² **Art. 30.** A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento, devendo compatibilizar-se com o Plano de Contratações Anual e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação, observando as seguintes etapas:

¹³ **Art. 30. [...] I** - identificação da necessidade administrativa formalizada por meio de documento de formalização da demanda, ou documento que lhe substitua, a ser emitido por setor ou unidade do órgão ou entidade promotora da contratação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

serem contratadas, acompanhada das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, consideradas as interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, conforme o inciso IV; o levantamento de mercado, consistente na análise das alternativas possíveis e na justificativa técnica e econômica da escolha da solução, nos termos do inciso V; e a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, conforme o inciso VI.

Embora nem todos os elementos enumerados no § 1º sejam obrigatórios em qualquer contratação, o art. 18, § 2º, exige que a ausência daqueles não incluídos no conteúdo mínimo do ETP seja devidamente justificada. Assim, a eventual não realização do levantamento de mercado previsto no inciso V, ou sua realização de forma limitada, demanda motivação compatível com as circunstâncias do caso concreto.¹⁴

De modo específico, quando houver possibilidade de compra ou locação de bens, o art. 44 da Lei n. 14.133/2021 determina que o ETP considere os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.¹⁵

Malgrado a licitação examinada também compreenda serviços aeronáuticos associados à disponibilização e à operação das aeronaves, o dispositivo reforça, no que

¹⁴Art. 18 [...] § 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.

¹⁵ Art. 44. Quando houver a possibilidade de compra ou de locação de bens, o estudo técnico preliminar deverá considerar os custos e os benefícios de cada opção, com indicação da alternativa mais vantajosa.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

for aplicável, a necessidade de avaliação comparativa entre aquisição e locação, sem prejuízo do exame de outras formas de atendimento da demanda.

No caso em exame, as deficiências identificadas manifestam-se em três momentos sucessivos e interdependentes da fase preparatória: **(i)** na comparação das alternativas aptas ao atendimento da necessidade administrativa; **(ii)** na demonstração dos quantitativos estimados; e **(iii)** na rastreabilidade da formação do orçamento estimado.

A relação entre esses elementos é direta e, portanto, a ausência de efetiva comparação das soluções disponíveis compromete a demonstração da adequação da alternativa escolhida; a insuficiente justificativa dos quantitativos impede aferir se o objeto foi corretamente dimensionado; e a falta de rastreabilidade do orçamento dificulta verificar a compatibilidade do valor estimado com a solução e as quantidades definidas.

Passa-se, assim, ao exame individualizado dessas deficiências, iniciando-se pela ausência de efetiva comparação das alternativas no Estudo Técnico Preliminar.

2.2.1.1. Da ausência de efetiva comparação das alternativas no Estudo Técnico Preliminar

No caso, a análise do Documento de Formalização da Demanda, de 29.01.2025, revela que a unidade demandante não se limitou à identificação da necessidade administrativa - consistente, em essência, na disponibilização de transporte aéreo para suporte às operações pretendidas pela SESDEC - e aos elementos preliminares delineados no art. 30, I e parágrafo único, do Decreto Estadual n. 28.874/2024.

Ao revés, ainda nesse caminho inicial do pedido, procedeu ao delineamento substancial da própria solução contratual, estabelecendo como medida a ser adotada a locação, mediante Sistema de Registro de Preços, de 3 helicópteros, conforme se observa:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

1. INFORMAÇÕES DA CONTRATAÇÃO/DESCRIÇÃO DO ITEM

Registro de Preços para eventual Contratação de empresa especializada em locação de 03 (três) aeronaves multi missão tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, sendo 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 07 (sete) pessoas, 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 06 (seis) pessoas, equipados com instrumentos e acessórios para voo visual diurno e noturno, e 01 (uma) biturbina, com capacidade para no mínimo 08 (oito) pessoas, equipada com instrumentos e acessórios para voo por instrumentos (IFR), incluída, para as 03 (três) aeronaves toda logística de abastecimento e manutenção, com idade máxima de 15 anos de fabricação, com Certificados de Aeronavegabilidade válidos e matrículas nacional definitiva, estando enquadrados nas exigências da Agência Nacional de Aviação Civil –ANAC, além de homologados, o aparelho e seus equipamentos, para operação no Brasil

Documento de Formalização de Demanda - DFD 20 (0056860782) SEI 0037.000886/2025-31 / pg. 1

pela Gerência Geral de Certificação de Produtos -GGCP da ANAC, conforme o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Nr. 27 (RBAC-27), para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, e demais órgãos da administração pública.

Fonte: Documento de Formalização de Demanda, ID 0056860782. SEI 0037.000886/2025-31, p. 1.

Não se desconhece que o inciso I do parágrafo único do art. 30 autoriza que o DFD indique a opção pela terceirização dos serviços, assim como o seu inciso II admite a indicação de quantitativo estimado.¹⁶ A questão não reside, portanto, na simples referência à locação ou na estimativa inicial das horas de voo, tampouco se afirma que a indicação preliminar de uma solução no DFD configure, isoladamente, irregularidade.

O aspecto crucial é que o documento avançou substancialmente sobre matérias próprias das etapas subsequentes do planejamento, definindo, por exemplo, a arquitetura técnica da solução, o procedimento auxiliar a ser empregado, as características das aeronaves e seus equipamentos, o modelo de execução e até mesmo a afirmar a superioridade econômica da solução adotada.

Essa antecipação pode ser confirmada nos seguintes trechos do documento:

¹⁶ **Art. 30. [...] Parágrafo único.** O documento de formalização de demanda deverá, na medida do possível conter os seguintes elementos: I - a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso; II - a quantidade de serviço a ser contratada;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

A contratação de duas aeronaves monoturbina e uma biturbina, por meio de registro de preços, é uma decisão estratégica que visa garantir uma resposta rápida e eficiente em todas as regiões de Rondônia. Todas as três aeronaves serão empregadas em uma ampla variedade de missões, como operações policiais, resgates, fiscalização ambiental e defesa civil. A aeronave biturbina, contudo, se destaca por operar em condições IFR (Regras de Voo por Instrumentos), o que lhe permite realizar voos em condições meteorológicas adversas e em período noturno. Essa capacidade aumenta significativamente a eficiência operacional da unidade, especialmente em situações de extrema gravidade, quando o uso de helicópteros se torna imprescindível. A aeronave biturbina, por poder se afastar do perímetro urbano com segurança, expande o alcance das operações e garante suporte em cenários críticos.

No **item 1**, a aeronave monoturbina contratada apresenta as mesmas características da já operada pela GAVE, o que facilita a integração operacional e a manutenção da frota. Ela oferece versatilidade para operações em áreas urbanas e rurais, com facilidade de operação em diferentes tipos de terreno, mantendo uma alta eficiência.

Já no **item 2**, a segunda aeronave monoturbina apresenta capacidades superiores em termos de potência do motor e carga útil. Sua capacidade de transportar uma pessoa a mais faz uma diferença crucial em operações específicas, como operações policiais especiais, resgates e missões que envolvem equipes médicas. Além disso, essa aeronave permite que uma vítima seja transportada confortavelmente sem comprometer a presença de um copiloto, algo que pode ser vital em operações de longa duração ou de

Documento de Formalização de Demanda - DFD 20 (0056860782)

SEI 0037.000886/2025-31 / pg. 4

maior complexidade.

Por fim, no **item 3**, a aeronave biturbina traz uma gama de vantagens operacionais. Com capacidade para operar em condições IFR e equipada com piloto automático, essa aeronave oferece uma maior segurança e autonomia para missões em condições adversas. Ela possui maior capacidade para passageiros e pode acomodar até duas macas, o que é essencial em resgates e transporte aeromédico. Sua versatilidade e robustez a tornam indispensável para missões de alta complexidade, especialmente em situações de emergência onde a segurança e a capacidade de resposta são cruciais.

A locação dessas aeronaves permitirá ao Estado de Rondônia aumentar sua presença em áreas críticas, garantir maior efetividade nas operações policiais e de fiscalização ambiental, e proporcionar apoio a operações de resgate e socorrimento em locais de difícil acesso. A flexibilidade oferecida pelo sistema de registro de preços possibilita a contratação conforme a demanda, atendendo às necessidades urgentes de segurança pública e preservação da ordem no Estado.

Fonte: Documento de Formalização de Demanda, ID 0056860782. SEI 0037.000886/2025-31, p. 4

Ao consignar que a contratação dessas aeronaves mediante o Sistema de Registro de Preços constituía uma “decisão estratégica” e ao apresentar justificativa individualizada para cada aeronave, o documento deixou de tratar a solução como hipótese sujeita à validação posterior e passou a apresentá-la como escolha já definida.

O mesmo ocorreu no tópico “Das definições técnicas”, no qual foram estabelecidos, desde o DFD, parâmetros de dimensões, peso máximo de decolagem, potência, velocidade, autonomia, configuração de rotor, sistemas de navegação, aviônicos, acessórios operacionais e equipamentos aeromédicos, além de condições relativas à manutenção, abastecimento, substituição das aeronaves e treinamento das equipes:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Das Especificações Técnicas

Registro de Preços para eventual Contratação de empresa especializada em locação de 03 (três) aeronaves multi missão tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, sendo 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 07 (sete) pessoas, 01 (uma) monoturbina com capacidade para no mínimo 06 (seis) pessoas, equipados com instrumentos e acessórios para voo visual diurno e noturno, e 01 (uma) biturbina, com capacidade para no mínimo 08 (oito) pessoas, equipada com instrumentos e acessórios para voo por instrumentos (IFR), incluída, para as 03 (três) aeronaves toda logística de abastecimento e manutenção, com idade máxima de 15 anos de fabricação, com Certificados de Aeronavegabilidade válidos e matrículas nacional definitiva, estando enquadrados nas exigências da Agência Nacional de Aviação Civil –ANAC, além de homologados, o aparelho e seus equipamentos, para operação no Brasil pela Gerência Geral de Certificação de Produtos -GGCP da ANAC, conforme o Regulamento Brasileiro de Aviação Civil Nr. 27 (RBAC-27), para atender as necessidades da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania, e demais órgãos da administração pública, divididos em dois itens:

Item 1: Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 06 (seis) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas do Anexo II.

Esta aeronave será empregada em uma ampla gama de missões, atendendo integralmente às necessidades de operações de segurança pública e defesa civil. Capaz de transportar até seis ocupantes, incluindo o piloto, a aeronave é ideal para missões de patrulhamento aéreo em áreas urbanas e rurais, operações de monitoramento e acompanhamento de atividades ilícitas, bem como para a fiscalização ambiental. Ela também desempenha papel essencial em missões de busca e salvamento, transporte aeromédico e apoio a evacuações em situações de desastre natural.

Além disso, essa aeronave é projetada para realizar operações de resposta rápida, sendo eficaz em áreas de difícil acesso e em cenários de resgates complexos, onde a mobilidade e o tempo de resposta são fundamentais. Sua capacidade de adaptação para diferentes tipos de missões, como apoio em operações táticas de polícia, controle de distúrbios, transporte de equipes especializadas e evacuações de emergência, faz dela uma solução versátil para o uso em todo o território estadual, cobrindo tanto áreas urbanas quanto regiões remotas.

Item 2: Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, sem Piloto Comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 07 (sete) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas do Anexo II.

Esta aeronave, com capacidade ampliada para até sete pessoas, é destinada a missões que exigem o transporte de uma equipe tática ou de resgate mais completa. Sua configuração permite o transporte de uma equipe médica com todos os operadores necessários, sem sacrificar o copiloto, tornando-a adequada para missões que exigem resgate aeromédico, transporte de vítimas e evacuações em larga escala. Além disso, a aeronave será utilizada em operações de fiscalização ambiental, combate ao desmatamento, patrulhamento de fronteiras e transporte de pessoal em operações policiais de alta complexidade.

Com maior potência de motor e capacidade operacional, essa aeronave permite maior autonomia e eficiência em missões que exigem um número maior de operadores, além de suportar equipamentos de resgate e suporte médico. Isso a torna ideal para missões de longa duração ou em áreas com condições desafiadoras, garantindo maior eficiência e segurança para as equipes em campo.

Item 3: Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, IFR, sem Piloto Comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 07 (sete) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas do Anexo II.

Esta aeronave biturbina, capaz de operar em condições IFR, é equipada para missões de alta complexidade, principalmente em cenários de condições meteorológicas adversas ou durante voos noturnos. Sua capacidade de operar com piloto automático e realizar voos instrumentados proporciona maior segurança e flexibilidade em missões críticas. A aeronave é ideal para missões de resgate aeromédico de grande escala, sendo capaz de transportar até duas macas com conforto para a equipe médica, além de ser utilizada em missões de combate ao narcotráfico, patrulhamento de fronteiras e transporte de autoridades.

Com maior capacidade de passageiros e equipamentos, e a robustez necessária para operar em ambientes complexos, essa aeronave amplia significativamente a capacidade operacional da unidade aérea, permitindo que missões urgentes e críticas sejam realizadas com maior eficácia e segurança, mesmo em condições adversas.

Fonte: Documento de Formalização de Demanda, ID 0056860782. SEI 0037.000886/2025-31, p. 9-10

Esse grau de detalhamento extrapola a mera formalização da necessidade administrativa e revela que, antes mesmo da elaboração do ETP, já se encontravam



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

substancialmente definidos não apenas o modelo de contratação, mas também os atributos técnicos da solução a ser licitada.

Não se desconhece que o DFD admite, pontualmente, em relação a determinados equipamentos acessórios ou suplementares de apoio operacional, a utilização de modelos similares ou superiores aos expressamente indicados, a exemplo do GPS de navegação aeronáutica portátil, para o que se especificou o modelo Garmin 660 ou similar ou superior.¹⁷

Trata-se, contudo, de flexibilidade restrita a componentes acessórios da solução, que não se confunde com a possibilidade de adoção de alternativas distintas quanto às características essenciais da aeronave ou à própria solução contratual previamente delineada.

Essa circunstância afasta a conclusão de que tenha havido vedação absoluta à apresentação de equipamentos equivalentes, mas, por seu alcance limitado, recomenda cautela quanto à utilização desse aspecto, isoladamente considerado, para afastar eventual alegação de direcionamento.

O achado, contudo, não depende dessa premissa. A questão consiste em verificar se o ETP realizou efetiva comparação entre alternativas técnicas e econômicas ou se apenas confirmou, detalhou e precificou a solução já amplamente delineada no DFD. A admissão pontual de equipamentos equivalentes não substitui o levantamento de mercado nem demonstra que soluções distintas tenham sido efetivamente consideradas.

Cumpra observar, a propósito, que parâmetros como peso máximo de decolagem, potência mínima de motor e configuração de rotor de cauda não constituem elementos de formalização de demanda, mas especificação do objeto, matéria reservada ao Termo de Referência e condicionada, pelo art. 18, § 1º, incisos III

¹⁷ Informação extraída do Documento de Formalização de Demanda - DFD 20 (0056860782) SEI 0037.000886/2025-31. P. 15-16: 2.8 A aeronave deverá possuir os seguintes equipamentos suplementares de apoio operacional: I - 01 (um) aparelho GPS de navegação aeronáutica portátil, modelo Garmim 660, similar ou superior; IV - 02 (dois) Tablets modelo Apple iPad Pro® (com 5G/4G e Wi-Fi), ou similar superior.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

e IV, da Lei n. 14.133/2021, à prévia análise comparativa das alternativas no Estudo Técnico Preliminar.

Não se trata, pois, de simples antecipação cronológica, mas de deslocamento de conteúdo entre instrumentos que a legislação submete a momentos e a exigências distintas.

O próprio DFD realizou comparação restrita entre a locação e a aquisição de aeronaves, concluindo, desde logo, que o modelo locatício proporcionaria maior flexibilidade operacional e evitaria os encargos permanentes inerentes à aquisição. Essa conclusão, todavia, não foi acompanhada de análise comparativa documentada dos custos, benefícios, riscos e limitações de cada alternativa.

Fixado esse quadro, cumpre examinar se o ETP supriu a análise comparativa exigida pela lei.

O cotejo entre os documentos revela que a solução delineada no DFD foi substancialmente preservada no ETP, especialmente no que se refere à opção pela locação e à definição do quantitativo e do perfil das aeronaves.

Também foi mantida a utilização do Sistema de Registro de Preços como modelagem da contratação, sem que se evidencie percurso comparativo suficiente para validar essas escolhas. A própria fundamentação empregada para justificar a configuração das aeronaves foi reproduzida, *in verbis*:

1.12.	A contratação de duas aeronaves monoturбина e uma biturбина, por meio de registro de preços, é uma decisão estratégica que visa garantir uma resposta rápida e eficiente em todas as regiões de Rondônia. Todas as três aeronaves serão empregadas em uma ampla variedade de missões, como operações policiais, resgates, fiscalização ambiental e defesa civil. A aeronave biturбина, contudo, se destaca por operar em condições IFR (Regras de Voo por Instrumentos), o que lhe permite realizar voos em condições meteorológicas adversas e em período noturno. Essa capacidade aumenta significativamente a eficiência operacional da unidade, especialmente em situações de extrema gravidade, quando o uso de helicópteros se torna imprescindível. A aeronave biturбина, por poder se afastar do perímetro urbano com segurança, expande o alcance das operações e garante suporte em cenários críticos.
1.13.	No item 1, a aeronave monoturбина contratada apresenta as mesmas características da já operada pela GAVE, o que facilita a integração operacional e a manutenção da frota. Ela oferece versatilidade para operações em áreas urbanas e rurais, com facilidade de operação em diferentes tipos de terreno, mantendo uma alta eficiência.
1.14.	Já no item 2, a segunda aeronave monoturбина apresenta capacidades superiores em termos de potência do motor e carga útil. Sua capacidade de transportar uma pessoa a mais faz uma diferença crucial em operações específicas, como operações policiais especiais, resgates e missões que envolvem equipes médicas. Além disso, essa aeronave permite que uma vítima seja transportada confortavelmente sem comprometer a presença de um copiloto, algo que pode ser vital em operações de longa duração ou de maior complexidade.
1.15.	Por fim, no item 3, a aeronave biturбина traz uma gama de vantagens operacionais. Com capacidade para operar em condições IFR e equipada com piloto automático, essa aeronave oferece uma maior segurança e autonomia para missões em condições adversas. Ela possui maior capacidade para passageiros e pode acomodar até duas macas, o que é essencial em resgates e transporte aeromédico. Sua versatilidade e robustez a tornam indispensável para missões de alta complexidade, especialmente em situações de emergência onde a segurança e a capacidade de resposta são cruciais.
1.16.	A locação dessas aeronaves permitirá ao Estado de Rondônia aumentar sua presença em áreas críticas, garantir maior efetividade nas operações policiais e de fiscalização ambiental, e proporcionar apoio a operações de resgate e socorro em locais de difícil acesso. A flexibilidade oferecida pelo sistema de registro de preços possibilita a contratação conforme a demanda, atendendo às necessidades urgentes de segurança pública e preservação da ordem no Estado.

Fonte: Estudo Técnico Preliminar 2, ID 72656630. SEI 0037.000886/2025-31, p. 557.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Embora o ETP tenha acrescido elementos relativos ao alinhamento orçamentário, ao parcelamento, à estimativa de preços, aos resultados pretendidos e às contratações correlatas, não se identifica levantamento de mercado voltado à comparação entre soluções distintas aptas à satisfação da necessidade administrativa.

O tópico denominado “Levantamento de Mercado” restringiu-se à consulta de uma ata de registro de preços da Polícia Federal e de propostas comerciais de empresas do setor, utilizadas para estimar o custo da própria solução previamente concebida:

5. LEVANTAMENTO DE MERCADO			
5.1. Para estabelecer o valor estimado da contratação foi realizada uma pesquisa em sites governamentais e foram encontradas contratos existentes por outros órgãos governamentais compatíveis com as especificações do objeto do presente estudo técnico preliminar:			
Item	ID	ÓRGÃO	Obs
01 e 03	POLÍCIA FEDERAL ATA DE REGISTRO DE PREÇOS Nº42-2024 CGAD/DLOG	Polícia Federal	Processo nº 08200.030027/2023- 87 (0058244357).
01,02 e 03	Proposta Comercial Helimate	Helimate	(71121593)
01, 02 e 03	Proposta Comercial Henrimar	Henrimar	(71121676)
01,02 e 03	Proposta Comercial Helisul	Helisul	(71656351)

Fonte: Estudo Técnico Preliminar 2, ID 72656630. SEI 0037.000886/2025-31, p. 573.

Dessa forma, o levantamento realizado assumiu natureza predominantemente orçamentária, voltada à obtenção de referências de preços para o modelo previamente delineado, sem evidenciar análise comparativa estruturada entre alternativas distintas de atendimento da demanda.

A insuficiência do ETP, ademais, não decorre apenas da leitura deste Órgão Ministerial, visto que a Procuradoria Geral do Estado, ao examinar o feito administrativo, consignou expressamente a ausência da descrição da solução como um todo e recomendou sua inclusão nesse instrumento, conforme consignado no parágrafo 19 e na alínea “e” da conclusão do Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC.¹⁸

Trata-se de elemento exigido pelo art. 18, § 1º, inciso VII, da Lei n. 14.133/2021 e diretamente relacionado ao dever de demonstrar a adequação da

¹⁸ Informação extraída do Processo SEI 0037.000886/2025-31: Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC, ID 0064388043.P. 303-304 e 318.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

solução escolhida, cuja falta foi reconhecida pelo próprio órgão de assessoramento jurídico da Administração.

De igual modo, não se identificou avaliação de outras possibilidades de atendimento da necessidade administrativa, como a utilização ou ampliação da frota própria, tampouco de diferentes modalidades de disponibilização de aeronaves que pudessem constituir alternativas à solução adotada.

O conjunto documental indica, assim, que o ETP atuou predominantemente como instrumento de confirmação, detalhamento e precificação da solução delineada no DFD, e não como estudo destinado a identificar, comparar e selecionar, dentre alternativas viáveis, aquela mais adequada ao atendimento da necessidade administrativa.

Essa compreensão encontra respaldo em recente entendimento da Corte de Contas ao apreciar irregularidades igualmente relacionadas à fase de planejamento da contratação pública, cujo excerto se transcreve:

EMENTA: FISCALIZAÇÃO DE ATOS E CONTRATOS. PREGÃO ELETRÔNICO. AQUISIÇÃO DE EQUIPAMENTOS AGRÍCOLAS. EXISTÊNCIA DE IRREGULARIDADES GRAVES. EDITAL ILEGAL, COM PRONÚNCIA DE NULIDADE. TUTELA CONFIRMADA. DETERMINAÇÃO. ARQUIVAMENTO. ALERTA. RECOMENDAÇÃO. ARQUIVAMENTO.

1. O Documento de Oficialização de Demanda (DOD) deve identificar e descrever a necessidade administrativa sem antecipar especificações técnicas detalhadas, deixando para o Estudo Técnico Preliminar (ETP) a análise de alternativas e a definição das soluções mais adequadas;

2. O Estudo Técnico Preliminar (ETP) consiste na realização de efetivo levantamento de mercado, devidamente documentado, com a identificação das alternativas técnicas disponíveis, comparando especificações, custos e benefícios, e demonstrando, de maneira fundamentada, qual solução atende melhor às necessidades da Administração, devendo conter, dentre os vários aspectos necessários, a correta memória de cálculo dos quantitativos, baseada em dados objetivos e verificáveis; a definição dos resultados esperados de forma clara e mensurável; as justificativas para cada escolha e especificação técnica relevante; e a análise dos aspectos preparatórios à contratação, sustentabilidade e contratações correlatas;

3. O Mapa de Riscos é considerado como instrumento estruturado de gestão de riscos e deve conter em sua estrutura a (o): (i) identificação das causas-raiz de cada risco; (ii) definição clara dos responsáveis pela gestão de cada risco; (iii) estabelecimento de prazos para implementação de medidas de controle; (iv) definição de gatilhos de revisão; (v) estabelecimento de indicadores de desempenho; e (vi) priorização de medidas preventivas e de contingência em detrimento de ações meramente reativas;

4. O Termo de Referência (TR) é um instrumento importante nos processos de licitações públicas e nele devem constar, dentre outros aspectos relevantes, as especificações técnicas necessárias do objeto, porém, evitando exigências desprovidas de motivação



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

técnica individualizada, bem como os prazos de entrega do objeto compatíveis com a realidade do mercado; e a memória de cálculo dos quantitativos pretendidos;

5. O Orçamento Estimado deve conter pesquisa de preços com pluralidade de fontes, combinando, dentre outros: (i) banco de preços públicos, com crítica de aderência; (ii) contratações comparáveis de mercado geográfico equiparável; e (iii) cotações diretas de fabricantes/distribuidores;

6. A minuta da Ata de Registro de Preços deve fixar prazos de entrega compatíveis com a realidade do mercado; assegurar coerência com o Termo de Referência, eliminando contradições e ambiguidades; e refletir as decisões técnicas e as medidas de mitigação de riscos definidas nas etapas anteriores do planejamento. **(Acórdão AC2-TC 00135/26, Processo 02046/25, Cons. Relator Francisco Carvalho da Silva, 2ª Câmara. Publicado no Diário Oficial do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia n. 3554, de 06.05.2026).** (Destaquei).

O entendimento expresso nesse precedente guarda aderência com o caso em exame: embora o DFD pudesse conter uma hipótese preliminar de solução, sua adoção definitiva dependia de validação pelo ETP, mediante efetivo levantamento de mercado e análise técnica e econômica das alternativas razoavelmente disponíveis.

Assim, cabia ao estudo demonstrar por que a locação de três aeronaves, com os perfis e as franquias estabelecidos, constituiria a solução mais adequada e vantajosa para o atendimento da necessidade administrativa, demonstração que, como visto, não se realizou.

Não se afirma, nesta etapa, que a locação seja materialmente inadequada ou que outra solução seria necessariamente mais vantajosa. A irregularidade consiste na ausência de percurso comparativo verificável que demonstre que a solução escolhida resultou da análise técnica e econômica das alternativas disponíveis, e não apenas que os documentos posteriores detalharam e precificaram uma decisão anteriormente adotada sem qualquer indicação de respaldo técnico.

Desse modo, os elementos disponíveis indicam, em juízo preliminar, ausência de efetiva comparação das alternativas no Estudo Técnico Preliminar, que parece ter funcionado predominantemente como instrumento de ratificação *a posteriori* da escolha inicialmente realizada, em afronta aos arts. 5º e 18, § 1º, inciso V, e § 2º, da Lei n. 14.133/2021 e, no que se refere à possibilidade de aquisição ou locação das aeronaves, ao seu art. 44 e ao art. 34, § 1º, do Decreto Estadual n. 28.874/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

2.2.1.2 Da insuficiente demonstração técnica da quantidade de aeronaves e da franquia de horas

Nos termos do art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, o Estudo Técnico Preliminar deve conter as estimativas das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, tratando-se de elemento integrante do conteúdo mínimo obrigatório do ETP, conforme estabelece o § 2º do mesmo artigo.¹⁹

A exigência busca assegurar que o dimensionamento do objeto resulte de dados verificáveis e guarde correspondência com a necessidade administrativa identificada.

No caso em exame, a deficiência manifesta-se em dois níveis cumulativos: **(i)** na ausência de demonstração objetiva da necessidade de contratação simultânea de três aeronaves; e **(ii)** na falta de memória de cálculo que justifique a fixação de 40 horas mensais para cada uma delas.

Desde o DFD, adotou-se a solução composta por três aeronaves, cada qual com previsão de 40 horas mensais,²⁰ quantitativos posteriormente reproduzidos no ETP²¹ e no Termo de Referência.²²

O ETP apresenta justificativas qualitativas relacionadas à distribuição geográfica, à complexidade das missões, às necessidades dos órgãos subordinados e ao apoio a outras instituições. Tais elementos podem demonstrar a existência de necessidade administrativa, mas não substituem a estimativa quantitativa exigida pelo art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021.

¹⁹ **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;** [...] **§ 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. (Grifei).

²⁰ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: **Documento de Formalização de Demanda - DFD 20**, ID 0056860782.p. 2.

²¹ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: **Estudo Técnico Preliminar 2**, ID 72656630, p. 560.

²² Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: **Adendo Modificador I** (Considerada a última alteração ao Termo de Referência), ID 74773226, p. 846.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Da justificativa do Quantitativo:

As quantidades estimadas para a contratação das aeronaves multimissão foram calculadas com base nas demandas operacionais da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania (SESDEC) de Rondônia e nas necessidades específicas dos órgãos subordinados, como a Polícia Militar, Polícia Civil, Corpo de Bombeiros e outros parceiros estratégicos. A contratação de três aeronaves — duas monoturbina e uma biturbina — foi definida considerando a distribuição geográfica e a complexidade das missões a serem atendidas em todo o território estadual, incluindo áreas de fronteira, regiões ribeirinhas e zonas de floresta densa, onde a mobilidade terrestre é limitada ou inexistente.

O número de aeronaves reflete a capacidade operacional necessária para garantir a eficiência das missões de patrulhamento, resgate, combate a crimes ambientais e transporte aeromédico. A aeronave biturbina, com capacidade IFR, foi incluída no quantitativo para ampliar a capacidade de atuação em condições adversas, como voos noturnos e em climas desfavoráveis, assegurando que as forças de segurança possam operar com agilidade e segurança em situações críticas. Já as aeronaves monoturbina foram dimensionadas para missões de menor complexidade, porém com alta frequência, atendendo a patrulhamentos regulares, transporte de equipes táticas e operações em áreas de difícil acesso.

Além disso, o cálculo do quantitativo levou em consideração as necessidades de apoio a outros órgãos da administração pública, em operações conjuntas de fiscalização ambiental, proteção de terras indígenas e combate ao narcotráfico, garantindo que as aeronaves possam ser utilizadas de forma eficaz em missões integradas de segurança e defesa civil. Dessa forma, o número de aeronaves contratado corresponde ao mínimo necessário para atender com eficiência as demandas de segurança pública, defesa civil e proteção ambiental no Estado de Rondônia, cobrindo todas as regiões críticas do estado.

Fonte: Documento de Formalização de Demanda - DFD 20 (0056860782) SEI 0037.000886/2025-31 / pg. 9

Não se identificam projeções quanto ao número de missões, à duração média dos voos, à distribuição por perfil operacional, à sazonalidade, à necessidade de emprego simultâneo, à demanda reprimida, à capacidade de atendimento da frota própria ou à parcela da necessidade já coberta pela contratação vigente.

A lacuna assume especial relevância porque a Procuradoria-Geral do Estado já havia recomendado a apresentação da metodologia e da memória de cálculo dos quantitativos no Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC (ID 0064388043). Apesar dessa advertência, o instrumento preliminar de ID 72656630 permaneceu apoiado predominantemente em razões genéricas, sem estabelecer conexão verificável entre os dados disponíveis e os quantitativos adotados.

O próprio ETP indica dados históricos concretos das operações da GAVE: entre 2019 e 2023, o conjunto das aeronaves registrou, respectivamente, aproximadamente 221, 681, 647, 619 e 633 horas anuais; em 2024, até julho, foram 365 horas, conforme quadro demonstrativo abaixo:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

ANO	FALCÃO 01 (Horas)	FALCÃO 02 (Horas)	FALCÃO 03 (Horas)	TOTAL (Horas)
2009	71:48:00			71:48:00
2010	310:36:00			310:36:00
2011	507:48:00			507:48:00
2012	208:24:00			208:24:00
2013	233:30:00			233:30:00
2014	236:48:00			236:48:00
2015	127:30:00	350:48:00		478:18:00
2016	132:18:00	503:00:00		635:18:00
2017	121:42:00	421:26:00		543:08:00
2018	113:16:00	419:00:00		532:16:00
2019	49:40:00	153:06:00	18:16:00	221:02:00
2020	134:59:00	439:30:00	106:56:00	681:25:00
2021	28:10:00	500:40:00	118:46:00	647:36:00
2022	5:41:00	464:36:00	149:34:00	619:51:00
2023	64:04:00	515:40:00	53:25:00	633:09:00
2024	26:36:00	248:52:00	89:47:00	365:15:00
TOTAL	2.372:50:00	4.016:38:00	536:44:00	6.926:12:00

*Voadas até Julho de 2024

Fonte: Estudo Técnico Preliminar 2, ID 72656630. SEI 0037.000886/2025-31, p. 558

Embora esses dados históricos não sejam, isoladamente, diretamente comparáveis à contratação pretendida, eles constituem referência importante que deveria ter sido analisada, ajustada ou justificadamente afastada no cálculo da demanda futura. Os instrumentos não estabelecem correlação analítica entre esse histórico, a capacidade das três aeronaves próprias, as 600 horas anuais do Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC e a nova projeção de 1.440 horas anuais.

Acrescente-se que o Estudo Técnico Preliminar registra, no item 10.1, a existência de contratação vigente decorrente do Processo Administrativo n. 0037.007241/2024-48 e do Pregão Eletrônico n. 90165/2025, para locação de helicóptero monoturbina, classificada como correlata e expressamente reconhecida como não interdependente. Somadas as três aeronaves próprias, a aeronave já locada e as três desta contratação, o Estado passaria a dispor de sete aeronaves, sem que os instrumentos descontem, do dimensionamento pretendido, as horas já contratadas ou já disponíveis.²³

²³ **Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: Estudo Técnico Preliminar 2, ID 72656630, p. 575:** “10.1. A Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania — SESDEC possui contratação vigente decorrente do Processo Administrativo nº 0037.007241/2024-48, Pregão Eletrônico nº 90165/2025, destinada à prestação de serviços de horas de voo mediante disponibilização de helicóptero monoturbina com potência mínima de 730 SHP.”



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Há, portanto, dados históricos e contratação correlata identificada, mas não propriamente memória de cálculo que demonstre: (i) por que são necessárias três aeronaves adicionais; (ii) por que cada perfil operacional demanda exatamente 40 horas mensais; e (iii) como essa capacidade se articula com a frota própria e com o contrato vigente.

Não se identificam, de forma objetivamente verificável, a quantidade de missões projetadas, sua duração média e distribuição por perfil operacional, a sazonalidade da demanda, a existência de demanda reprimida, a capacidade de atendimento da frota própria nem a parcela da necessidade administrativa que seria efetivamente suprida por cada uma das aeronaves contratadas.

Tampouco se evidencia projeção individualizada que explique por que aeronaves com perfis operacionais distintos demandariam a mesma quantidade de 40 horas mensais.

A comparação com o histórico de utilização da frota não permite concluir, isoladamente, que o quantitativo projetado seja excessivo, sendo possível apenas imaginar que a ampliação das missões, a extensão territorial do Estado, a eventual insuficiência da frota própria ou a existência de demanda anteriormente não atendida até pudessem justificar a elevação das horas previstas, mas nada disso está evidenciado nos autos.

O problema reside na ausência de demonstração documental que traduza esses fatores qualitativos em parâmetros quantitativos e explique por que a medida adequada corresponderia precisamente a 40 horas mensais para cada uma das três aeronaves.

A relevância da lacuna foi substancialmente ampliada pela alteração do modelo remuneratório promovida pelo Adendo Modificador I.

Na redação original do item 20.3.1 do Termo de Referência, os serviços seriam pagos pelas quantidades efetivamente executadas, porém, com a alteração promovida no Adendo Modificador I (ID 74773226), passou-se a estabelecer, para cada item ou aeronave, franquias mensais de 40 horas, correspondente a 480 horas anuais e a 960 horas durante os 24 meses, determinando que o pagamento observe essa franquia



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

e que as horas não utilizadas ou excedentes sejam compensadas no curso da vigência contratual.

O instrumento também condiciona a remuneração à efetiva disponibilidade da aeronave e prevê que as horas não realizadas por fato imputável à contratada não serão computadas em seu favor, sem prejuízo de glosas e sanções. Por essa razão, não se afirma que o modelo corresponda, pura e simplesmente, a pagamento sem contraprestação: a disponibilidade permanente da aeronave, dos equipamentos e do suporte operacional pode constituir prestação economicamente relevante.

A alteração, contudo, modifica a distribuição do risco de ociosidade. No modelo original, a Administração suportaria o custo das horas efetivamente executadas; no regime consolidado pelo Adendo, passa a assumir compromisso financeiro mensal mínimo, ainda que a utilização operacional seja inferior à franquia, ressalvada a compensação posterior.

Essa transferência de risco torna ainda mais necessária a demonstração de que a capacidade reservada corresponde à demanda efetiva. Sem memória de cálculo das três aeronaves e das 40 horas mensais, não é possível aferir se a franquia foi dimensionada em nível compatível com a demanda projetada, com a capacidade da frota própria e com as horas já disponibilizadas pelo Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC.

O mecanismo de banco de horas também demanda disciplina contratual suficientemente precisa. Deve-se esclarecer se o saldo é controlado individualmente por aeronave, qual a ordem de utilização das horas acumuladas, se há limite de acumulação, quais os efeitos da indisponibilidade e da extinção antecipada do contrato e, principalmente, qual será o tratamento das horas remuneradas e não utilizadas ao término dos 24 meses.

A previsão genérica de compensação no curso da vigência contratual não esclarece se eventual saldo final será objeto de restituição, glosa, compensação financeira ou outra forma de liquidação. Na ausência dessa disciplina, subsiste o risco de encerramento do contrato com horas remuneradas e não utilizadas, sem mecanismo definido de recomposição econômica.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Assim, embora os autos contenham dados históricos de utilização da frota e referências gerais à extensão territorial e à complexidade das missões, não se identifica memória de cálculo que demonstre: (i) a necessidade simultânea de três aeronaves; (ii) a correlação entre a demanda projetada e a franquia de 40 horas mensais para cada item; (iii) a compatibilidade desse quantitativo com a frota própria e com a contratação correlata vigente; e (iv) a adequação econômica do banco de horas e do tratamento do saldo ao término contratual.

Conclui-se, em juízo preliminar, pela insuficiente demonstração técnica dos quantitativos e do compromisso financeiro deles decorrente, em possível afronta ao art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, elemento que integra o conteúdo mínimo obrigatório do ETP, conforme o § 2º do mesmo artigo, cuja deficiência é agravada pela alteração do modelo remuneratório e recomenda o saneamento antes da disputa.

2.2.1.3. Da insuficiente rastreabilidade da formação do orçamento estimado

O orçamento estimado constitui um dos principais instrumentos de governança das contratações públicas, cuja finalidade é a de subsidiar a escolha da solução, a reserva orçamentária, a avaliação da vantajosidade, o julgamento da aceitabilidade da proposta e o controle de eventual sobrepreço.

Dada a relevância desse instrumento, a Lei de Licitações exige não somente a pesquisa de preços, mas também que o valor estimado decorra de um procedimento técnico transparente, verificável e compatível com as características concretas da contratação.

O art. 18, inciso IV,²⁴ da Lei n. 14.133/2021 estabelece que a fase preparatória compreenderá a elaboração do orçamento estimado, acompanhado das composições dos preços utilizados em sua formação.

²⁴ Art. 18. [...] IV - o orçamento estimado, com as composições dos preços utilizados para sua formação;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Por sua vez, o art. 23²⁵ dispõe que o valor previamente estimado deverá ser compatível com os valores praticados no mercado, considerados os bancos de dados públicos, as contratações similares, as especificidades do objeto, as quantidades contratadas, a economia de escala e as peculiaridades locais.

No caso do Sistema de Registro de Preços, essa exigência assume relevo ainda maior, porquanto o art. 82, § 5º, inciso I,²⁶ condiciona sua utilização à realização de ampla pesquisa de mercado.

Assim, não basta que existam cotações ou referências econômicas.

É indispensável que o procedimento permita compreender, de forma objetiva: quais fontes foram utilizadas; por que foram consideradas comparáveis; quais parâmetros foram ajustados; quais custos compõem cada referência; qual metodologia conduziu ao preço final.

Essa rastreabilidade constitui pressuposto indispensável à aferição da adequação do orçamento e ao controle da economicidade da futura contratação, o que não foi demonstrado nesse procedimento.

Muito embora os autos contenham pesquisa de preços inicial, atualizações decorrentes das recomendações da Procuradoria-Geral do Estado²⁷ e nova cotação realizada em abril de 2026, desde a estimativa inicial de R\$ 92.564.736,00²⁸ até o orçamento de R\$ 102.287.827,20,²⁹ tem-se que a existência de múltiplas referências não permite, isoladamente, concluir pela regularidade do valor estimado.

A multiplicidade de pesquisas de preços, por si só, não evidencia a regularidade da estimativa, ao contrário, impõe o dever de verificar se houve coerência metodológica entre as pesquisas realizadas, adequada justificativa para a substituição

²⁵ **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.

²⁶ **Art. 82.** O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre: [...] § 5º O sistema de registro de preços poderá ser usado para a contratação de bens e serviços, inclusive de obras e serviços de engenharia, observadas as seguintes condições: I - realização prévia de ampla pesquisa de mercado;

²⁷ Conforme Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC: z) "Recomenda-se a atualização das cotações realizadas diretamente com fornecedores, conforme preconiza o art. 23, IV, da Lei n. 14.133/2021", constante do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31, ID 0064388043, de 25.09.2025.

²⁸ Conforme relatório de registro de preços indicando o valor inicial estimado da contratação de R\$ 92.564.736,00 constante do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31, ID 0060773578, de 02.06.2025.

²⁹ Conforme Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC: z) "Recomenda-se a atualização das cotações realizadas diretamente com fornecedores, conforme preconiza o art. 23, IV, da Lei n. 14.133/2021", constante do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31, ID 0064388043, de 25.09.2025.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

ou descarte de referências anteriormente obtidas e efetiva rastreabilidade da formação do valor final adotado pela Administração, aspectos cuja demonstração se revela insuficiente no caso concreto

Entretanto, os documentos posteriormente inseridos limitam-se, em grande medida, à juntada de novas propostas comerciais e referências contratuais, sem apresentar um quadro analítico capaz de evidenciar se as contratações foram equivalentes e quais ajustes foram empregados para compará-los.

Outro aspecto que reforça essa fragilidade na rastreabilidade do orçamento reside na inexistência de demonstração de que esses contratos usados como paradigma possuíam efetiva correspondência com o serviço pretendido.

A título de ilustrativo, o Contrato n. 41/2024-CGAD/DLOG/PF, utilizado como referência na última pesquisa de preços, possui como objeto a “locação de até 02 aeronave de asa rotativa, bimotores a reação, capacidade de ocupantes para 2 (dois) pilotos e, no mínimo 10 (dez) passageiros, 45 horas mínimas por mês [...]”.³⁰

Já a contratação pretendida pela Administração tem como descrição a “Locação de 01 (uma) aeronave multimissão, tipo helicóptero, sem piloto comandante, com 01 mecânico, manutenção, combustível, seguro de casco e RETA e todas as obrigações legais necessárias, capacidade de no mínimo 07 (sete) pessoas, incluindo o Piloto, conforme especificações técnicas”.

Apesar dessas diferenças objetivamente identificáveis, não se localiza nos autos qualquer manifestação técnica demonstrando que tais objetos seriam economicamente equivalentes ou indicando quais ajustes metodológicos foram empregados para neutralizar as distinções existentes entre eles.

Convém ainda acrescentar que há outro elemento que evidencia o insuficiente rastreio na formação do orçamento, consistente na ausência de tratamento analítico da contratação correlata mantida pela própria SESDEC.

O ETP registra expressamente que a Secretaria possui contratação vigente decorrente do Processo Administrativo n. 0037.007241/2024-48 e do Pregão Eletrônico n. 90165/2025, destinada à prestação de serviços de horas de voo mediante

³⁰ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31. ID 72054272, p. 417.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

disponibilização de helicóptero monoturбина, reconhecendo-a como contratação correlata à solução em exame, veja-se:

10. CONTRATAÇÕES CORRELATAS E/OU INTERDEPENDENTES	
10.1.	A Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania — SESDEC possui contratação vigente decorrente do Processo Administrativo nº 0037.007241/2024-48, Pregão Eletrônico nº 90165/2023, destinada à prestação de serviços de horas de voo mediante disponibilização de helicóptero monoturбина com potência mínima de 730 SHP.
10.2.	A referida contratação deve ser classificada como correlata à solução ora analisada, uma vez que ambas se inserem no conjunto de meios aéreos empregados pela SESDEC para apoiar ações de segurança pública, defesa civil, resgate, fiscalização ambiental e demais missões institucionais. Entretanto, não se trata de contratação interdependente, pois a execução do objeto pretendido não está condicionada à manutenção ou à utilização do contrato vigente, assim como o contrato atualmente existente pode continuar sendo regularmente executado independentemente da formalização da nova contratação.
10.3.	A nova contratação busca ampliar e diversificar a capacidade operacional da aviação de segurança pública estadual, suprimindo limitações técnicas verificadas no emprego do modelo atualmente contratado, especialmente quanto à potência disponível, à capacidade de transporte de pessoal e à aptidão para missões de maior complexidade. Pretende-se disponibilizar os seguintes perfis operacionais: I - 01 (uma) aeronave monoturбина multimissão, com potência máxima de decolagem do motor de, no mínimo, 950 SHP e capacidade mínima para 06 (seis) ocupantes, incluindo o piloto; II - 01 (uma) aeronave monoturбина multimissão, com potência máxima de decolagem do motor de, no mínimo, 950 SHP e capacidade mínima para 07 (sete) ocupantes, incluindo o piloto; e III - 01 (uma) aeronave biturбина multimissão, com potência máxima de decolagem de, no mínimo, 600 SHP em cada turbina, capacidade mínima para 08 (oito) ocupantes, incluindo o piloto, e equipamentos necessários à realização de voos VFR e IFR, diurnos e noturnos.
10.4.	As aeronaves serão destinadas ao atendimento de perfis operacionais distintos e complementares. O helicóptero abrangido pelo contrato vigente poderá continuar sendo empregado em missões compatíveis com suas características técnicas, especialmente em ações ordinárias ou de menor complexidade. As aeronaves objeto da nova contratação serão utilizadas quando a natureza da missão exigir maior potência, capacidade ampliada de transporte, melhores margens operacionais, possibilidade de emprego de equipamentos específicos, atuação simultânea em diferentes regiões ou operação em condições mais complexas, inclusive em missões que demandem aeronave biturбина e capacidade IFR.
Estudo Técnico Preliminar 2 (72656630) SEI 0037.000886/2025-31 / pg. 575	
10.5.	A coexistência contratual também permitirá ampliar a disponibilidade da frota e assegurar maior capacidade de resposta do Estado diante de demandas simultâneas, sazonais ou emergenciais, incluindo operações policiais, transporte de equipes especializadas, resgates, apoio aeromédico, defesa civil, combate a incêndios florestais, repressão ao desmatamento e a outros crimes ambientais, fiscalização em áreas remotas e apoio a operações integradas com órgãos estaduais e federais;
10.6.	Não haverá sobreposição indevida de despesas, uma vez que o acionamento das aeronaves será realizado conforme a necessidade concreta de cada missão e de acordo com as características técnicas exigidas para sua execução.
10.7.	A nova contratação não representa duplicação do objeto existente, mas complementação planejada da capacidade operacional da SESDEC, com ampliação da frota disponível e incorporação de aeronaves com desempenhos diferenciados, adequadas às variadas missões de segurança pública, defesa, resgate e proteção ambiental desenvolvidas no Estado de Rondônia.

Fonte: Estudo Técnico Preliminar 2, ID 72656630. SEI 0037.000886/2025-31, p. 575

Trata-se do Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC (anexo), cujo objeto compreende a locação de uma aeronave multimissão, tipo helicóptero monomotor a reação, sem piloto comandante, com capacidade mínima para seis ocupantes, incluídos manutenção, combustível, seguro de casco e RETA, pelo período de 24 meses, com franquia de 50 horas mensais, correspondentes a 600 horas anuais e 1.200 horas durante a vigência, no valor global de **R\$ 18.721.848,00**.

A partir disso, extrai-se o valor médio de **R\$ 15.601,54** por hora de voo, cujo parâmetro apresenta proximidade material com o item 1 da pretensa contratação ora em exame, igualmente destinado à locação de helicóptero monoturбина, sem piloto comandante, com capacidade mínima para seis ocupantes e inclusão de mecânico, manutenção, combustível e seguros.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Apesar da contemporaneidade, da identidade do órgão contratante e da similaridade dos objetos, o levantamento de mercado constante do ETP não apresenta esse contrato entre as referências utilizadas para a formação do orçamento, constando: 1º Termo Aditivo de Contrato n. 12/2025 da ALE-CE; Contrato n. 41/2024-CGAD/DLOG/PF; Contrato n. 131/2025/SESAU/SE; e propostas comerciais obtidas junto a empresas do setor.

Essa omissão mostra-se especialmente significativa porque a última cotação estimativa para o item 1, considerada na última versão do ETP, foi de R\$ 22.988.980,80 para 960 horas, correspondendo a aproximadamente R\$ 23.946,86 por hora, cerca de 53,49% superior ao preço médio resultante do pacto vigente da própria Sesdec.

É certo que essa diferença, por si só, não enseja a conclusão de existência de sobrepreço, uma vez que a nova contratação contempla requisitos técnicos e operacionais que podem não estar integralmente presentes no Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC.

Todavia, justamente por constituir referência contemporânea, interna e materialmente semelhante, competia à Administração incluí-la na pesquisa ou, ao menos, firmar uma comparação técnica e econômica que ilustrasse possíveis diferenças entre os objetos e quantificasse seus impactos sobre o preço, o que não foi feito.

A pertinência desse registro dá-se em razão do fato de que o DFD inicialmente atribuiu ao item 1 o valor unitário de **R\$ 15.603,62**, praticamente coincidente com o valor médio de **R\$ 15.601,54** extraído do contrato acima referido.

Posteriormente, contudo, a estimativa unitária foi elevada para aproximadamente **R\$ 23.946,86**, sem que os instrumentos examinados apresentem memória comparativa suficientemente clara para explicar a evolução do preço.

Forma-se, assim, uma lacuna na cadeia de formação do orçamento: os autos revelam um parâmetro interno contemporâneo, materialmente semelhante e aparentemente utilizado na estimativa inicial, mas não esclarecem por que ele deixou



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

de integrar a pesquisa consolidada nem como se chegou ao preço final significativamente superior.

Não se discute a existência formal de orçamento, mas a falta de metodologia que permita rastrear sua formação, razão pela qual não é possível extrair do planejamento elementos que expliquem:

- a) se o Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC foi efetivamente utilizado na estimativa inicial;
- b) por que não foi incorporado, ajustado ou expressamente afastado na pesquisa definitiva;
- c) quais diferenças técnicas e contratuais justificariam a elevação do preço unitário;
- d) quanto cada requisito adicional repercutiu sobre o orçamento; e
- e) se as referências utilizadas adotavam regime de pagamento compatível com o modelo consolidado pelo Adendo.

A questão assume maior relevância porque as cotações utilizadas na formação do orçamento foram obtidas antes da edição do Adendo Modificador I. Se as empresas consultadas formularam seus preços sob a premissa de remuneração apenas das horas efetivamente voadas, essas propostas não refletem necessariamente o regime posteriormente consolidado, fundado em franquia mensal, banco de horas, glosa por indisponibilidade e compensação futura do saldo.

A alteração pode influenciar a composição dos preços em sentidos distintos: de um lado, a receita mínima reduz o risco comercial da contratada; de outro, a obrigação de manter capacidade permanentemente disponível pode gerar custos próprios. Por isso, não se pode presumir que as cotações anteriores permaneçam automaticamente representativas.

Não se afirma que a alteração invalide necessariamente toda a pesquisa. Impõe-se, contudo, sua confirmação ou revisão, mediante consulta que exponha integralmente o novo regime remuneratório e permita verificar se os valores cotados permanecem adequados às condições consolidadas pelo Adendo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Não se trata, portanto, de mera divergência de preços, mas da impossibilidade de reconstrução do itinerário metodológico percorrido pela Administração até a formação do valor estimado.

O conjunto desses elementos não permite aferir a compatibilidade do orçamento com os preços praticados pela própria Administração e enfraquece a confiabilidade do valor estimado, em possível afronta aos arts. 18, inciso IV, e 23 da Lei n. 14.133/2021.

Assim, embora os autos contenham diferentes referências de preços, não se identifica demonstração técnica suficientemente clara dos critérios de comparabilidade, dos ajustes realizados, das razões para a seleção ou o afastamento dos paradigmas disponíveis e dos efeitos das diferenças contratuais sobre os valores pesquisados, especialmente quanto ao Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC e ao regime de remuneração consolidado pelo Adendo Modificador, razão pela qual se conclui, em juízo preliminar, pela insuficiente rastreabilidade da formação do orçamento estimado e pela consequente impossibilidade de aferir, com segurança, sua compatibilidade com os preços de mercado, em possível afronta aos arts. 6º, XXIII, “i”, 18, caput, IV, e § 1º, VI, 23, caput e § 1º, e 82, § 5º, I, da Lei n. 14.133/2021.

2.2.2. Dos requisitos do objeto e de qualificação técnica potencialmente restritivos à competitividade

O segundo grupo de inconformidades identificadas refere-se à existência de requisitos do objeto e de qualificação técnico-operacional potencialmente restritivos à competitividade do certame.

A definição das especificações necessárias ao atendimento da necessidade administrativa e dos requisitos destinados a assegurar a capacidade técnica da futura contratada insere-se no espaço de atuação da Administração.

Nada obstante, essa competência não possui caráter irrestrito, devendo ser exercida com fundamento em critérios técnicos demonstráveis e em conformidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

com os princípios da motivação, razoabilidade, proporcionalidade, igualdade e competitividade previstos no art. 5º da Lei n. 14.133/2021.³¹

Nesse sentido, o art. 9º, inciso I, alínea “a”, da referida Lei veda a inclusão³² nos atos da licitação, de situações que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do procedimento, enquanto o art. 11, inciso II, estabelece como objetivo do processo licitatório assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a justa competição.

Já em relação às características do objeto, o art. 18, § 1º, inciso III, exige que o Estudo Técnico Preliminar apresente os requisitos da contratação.

Tal previsão não se satisfaz com a simples enumeração das características pretendidas, devendo as especificações capazes de reduzir o universo de soluções ou fornecedores guardar relação objetiva com a necessidade administrativa, as condições de execução e os riscos concretamente identificados no planejamento.

Quanto à qualificação técnica, o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal admite apenas exigências indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Em desenvolvimento desse comando, o art. 67 da Lei n. 14.133/2021 delimita os documentos e critérios relativos à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional e estabelece que os atestados devem se referir a serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior.

A exigência de experiência anterior não pode, portanto, ser formulada de maneira a demandar a reprodução exata do objeto licitado, salvo quando particularidade excepcional, tecnicamente demonstrada, tornar essa identidade indispensável. Também devem ser justificadas as exigências de quantitativos mínimos capazes de dificultar a participação de empresas que possuam capacidade material para executar o objeto.

³¹ 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).

³² Art. 9º É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) **comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório [...]**.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Nesse sentido orienta-se a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, consolidada na Súmula n. 263, segundo a qual “para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado”.

Desse modo, a análise não pode partir da premissa de que toda especificação incomum ou exigência rigorosa seja, por si só, irregular. Em contratações aeronáuticas, requisitos mais elevados podem ser justificados pela complexidade das operações, pela segurança de voo, pelas condições geográficas da região, pelas missões pretendidas e pela necessidade de disponibilidade operacional.

Entretanto, as exigências potencialmente restritivas devem encontrar-se suficientemente motivadas no processo administrativo, com demonstração de sua pertinência e necessidade para a adequada execução do objeto, de sua proporcionalidade em relação aos riscos e benefícios pretendidos e de seu impacto sobre a competitividade.

No caso da qualificação técnico-operacional, deve-se demonstrar, ainda, sua vinculação às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto e a observância dos limites previstos no art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei n. 14.133/2021.³³

Sob essa perspectiva, serão examinadas: (i) a exigência de experiência mínima de 480 horas de voo; (ii) a limitação ao somatório de atestados; (iii) a exigência de experiência por período superior a um ano; e (iv) a limitação da idade das aeronaves a 15 anos.

³³ **Art. 67.** A documentação relativa à qualificação técnico-profissional e técnico-operacional será restrita a: [...] § 1º A exigência de atestados será restrita às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto da licitação, assim consideradas as que tenham valor individual igual ou superior a 4% (quatro por cento) do valor total estimado da contratação. § 2º Observado o disposto no **caput** e no § 1º deste artigo, será admitida a exigência de atestados com quantidades mínimas de até 50% (cinquenta por cento) das parcelas de que trata o referido parágrafo, vedadas limitações de tempo e de locais específicos relativas aos atestados.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

2.2.2.1. Da exigência de comprovação de experiência mínima de 480 horas de voo

No caso em exame, o item 17.4.3, alínea "a", do Termo de Referência exige, para cada item licitado, a comprovação de experiência mínima correspondente a 480 (quatrocentas e oitenta) horas de voo, quantitativo equivalente a 50% das 960 horas previstas para cada aeronave durante a vigência contratual.³⁴

A exigência não é ilegal pelo simples fato de corresponder a 50% do quantitativo do item, pois esse é o limite admitido pelo art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/2021. A questão reside na proporcionalidade concreta de sua adoção.

No caso, as 480 horas derivam de cadeia quantitativa ainda não demonstrada: 40 horas mensais multiplicadas por 24 meses resultam em 960 horas por aeronave; sobre esse total aplicou-se o percentual máximo de 50%. Assim, a fragilidade da memória de cálculo das 960 horas repercute sobre a própria base utilizada para definir a qualificação técnico-operacional.

Ainda que a Administração venha a demonstrar a necessidade das 960 horas, permanecerá o dever autônomo de justificar por que a comprovação de experiência inferior a 480 horas seria insuficiente para assegurar a adequada execução do objeto.

O art. 67 da Lei n. 14.133/2021 autoriza a comprovação da capacidade técnico-operacional mediante atestados de execução anterior de serviços similares, de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior, restringindo essa exigência às parcelas de maior relevância ou valor significativo do objeto.

O § 2º do referido dispositivo admite a exigência de atestados com quantitativos mínimos de até 50% dessas parcelas, evidenciando que o legislador estabeleceu um limite máximo, e não um parâmetro obrigatório ou automaticamente aplicável a toda contratação.

³⁴ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: Termo de Referência, ID 72641073, p. 520: a) Para cada item licitado, será exigida a comprovação da execução mínima de 480 (quatrocentas e oitenta) horas de voo de aeronave multimissão tipo helicóptero, quantitativo correspondente a 50% (cinquenta por cento) das 960 (novecentas e sessenta) horas estimadas para contratação em cada item. Essa exigência se justifica pela necessidade de assegurar que a empresa já tenha experiência significativa na gestão e operação de aeronaves em serviço contínuo, evitando riscos operacionais decorrentes da falta de expertise no gerenciamento de missões aéreas complexas.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Cumpra-se observar que o referido dispositivo enuncia dois deveres distintos e cumulativos: exige a motivação circunstanciada das condições do edital, tais como a justificativa das exigências de qualificação técnica, mediante indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto. Não basta, portanto, justificar o percentual adotado; é necessário que a Administração identifique, previamente e de forma expressa, sobre quais parcelas do objeto esse percentual incide.

Essa compreensão encontra amparo em recente precedente dessa Corte de Contas, firmado no Processo n. 03924/24, no qual se assentou que a ausência de motivação específica para a exigência de atestados de capacidade técnica correspondentes ao percentual de 50%, associada à falta de identificação das parcelas de maior relevância do objeto, configura ofensa aos arts. 18 e 67, § 1º, da Lei n. 14.133/2021 e aos princípios do planejamento, da motivação e da competitividade:

Acórdão APL-TC 00057/26 referente ao processo 03924/24

REPRESENTAÇÃO. ALE-RO. LICITAÇÃO. CONCORRÊNCIA PRESENCIAL. SERVIÇO DE PUBLICIDADE INSTITUCIONAL. AUSÊNCIA DE MOTIVAÇÃO PARA PARÂMETROS DE EXIGÊNCIA DE QUALIFICAÇÃO TÉCNICO-OPERACIONAL E ECONÔMICO-FINANCEIRA. IRREGULARIDADES FORMAIS CARACTERIZADAS. NEXO DE CAUSALIDADE DEMONSTRADO. RESPONSABILIZAÇÃO DOS AGENTES ENVOLVIDOS. PARCIALMENTE PROCEDENTE. MULTA [...]

2. A ausência de motivação específica para a exigência de atestados de capacidade técnica correspondentes a 50% do valor estimado da contratação, associada à ausência de identificação das parcelas de maior relevância do objeto, configura ofensa aos arts. 18, 67, §1º, e 69 da Lei n. 14.133/2021, bem como aos princípios do planejamento, da motivação e da competitividade.

3. O modelo normativo instituído pela Lei n. 14.133/2021 reforçou de maneira significativa a centralidade da fase preparatória da contratação pública, atribuindo ao planejamento função estruturante de todo o procedimento licitatório. Nesse contexto, a ausência de resultado naturalístico – como eventual dano ao erário ou restrição efetiva à competitividade – não impede a caracterização das irregularidades formais cometidas nessa etapa, pois se tratam de infrações que se consumam com a própria violação do dever jurídico de motivação, indispensável à transparência e ao controle da atividade administrativa, e expressamente previsto na norma, caracterizando erro grosseiro. Inteligência do art. 28 da LINDB, c./c. art. 12, caput e §1º, do Decreto n. 9.830/19.

Embora o precedente tenha examinado contratação de objeto distinto, sua razão de decidir mostra-se aplicável ao presente caso: a utilização do percentual máximo admitido pelo art. 67, § 2º, da Lei n. 14.133/2021 deve ser acompanhada de



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

motivação específica que permita aferir a necessidade e a proporcionalidade do quantitativo exigido.

No caso em análise, o Termo de Referência afirma, de forma genérica, que a contratação envolve operações aéreas de elevada complexidade e que a experiência operacional é necessária para assegurar a adequada execução do contrato, não se identificando, contudo, demonstração técnica suficiente para justificar a adoção do patamar de 480 horas de voo.

Com efeito, os instrumentos preparatórios examinados não evidenciam estudo técnico que demonstre por que a comprovação de quantitativo inferior seria insuficiente para assegurar a capacidade operacional da futura contratada.

Tampouco se identifica análise comparativa com contratações similares que valide a adoção do mesmo parâmetro ou fundamentação que estabeleça a correlação objetiva entre o quantitativo exigido e os riscos específicos da execução contratual, inclusive para efeito de demonstrar que o patamar exigido não restringe a competitividade do certame.

Além de não se identificar o ato de indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto, exigido pelo art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/2021, a própria base quantitativa sobre a qual se aplicou o percentual de 50% permanece sem memória de cálculo suficiente. As duas fragilidades são cumulativas: a Administração deve demonstrar tanto a necessidade das 960 horas por item quanto a indispensabilidade de exigir experiência correspondente a 480 horas, inclusive a partir de análise comparativa com o quantitativo considerado seguro em contratações similares, de modo a afastar o risco de restrição à competitividade do certame.

Registre-se que a deficiência foi apontada pelo próprio órgão de assessoramento jurídico da Administração. A Procuradoria Geral do Estado recomendou expressamente que a unidade técnica observasse os percentuais legais específicos para a definição das parcelas de maior relevância, nos termos do art. 67, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, conforme itens 150 e 151 e alínea “ac” da conclusão do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Parecer n. 271/2025/PGE-SESDEC,³⁵ mas não se identifica nos autos o cumprimento da recomendação nem justificativa circunstanciada para o seu não acatamento.

A complexidade do objeto e a necessidade de experiência anterior podem justificar a instituição de requisito de qualificação técnico-operacional, mas não explicam, isoladamente, por que essa experiência deve corresponder precisamente a 50% do quantitativo estimado. A motivação apresentada, portanto, demonstra a pertinência da exigência de experiência operacional anterior, mas não esclarece suficientemente as razões da escolha do quantitativo máximo autorizado pela legislação.

A equivalência entre 480 horas e doze meses no ritmo contratual previsto não supre essas lacunas. Essa racionalidade não consta dos instrumentos preparatórios, não demonstra a necessidade da base de 960 horas e tampouco explica por que aeronaves de perfis operacionais distintos demandariam idêntico parâmetro de experiência anterior.

Cumprido destacar que o próprio Mapa de Riscos elaborado pela Administração identificou, previamente à publicação do edital, a possibilidade de baixa concorrência em razão dos requisitos técnicos elevados, prevendo como medida mitigadora a revisão e avaliação dos requisitos técnicos antes da deflagração da fase externa do certame.

Risco de direcionamento indevido	Especificações excessivamente restritivas ou inadequadas	Possível impugnação do edital por favoritismo	5	5	25	Muito Alta	Evitar	Elaborar TR com base em critérios isonômicos e competitivos	SESDEC/Comissão Técnica	Antes da publicação	Análise jurídica e revisão de requisitos técnicos
----------------------------------	--	---	---	---	----	------------	--------	---	-------------------------	---------------------	---

Fonte: Mapa de Risco 50, ID 0056974554. SEI 0037.000886/2025-31. p. 80

Embora o Adendo Modificador I³⁶ tenha promovido flexibilizações em determinadas especificações técnicas do objeto — a exemplo do farol de busca, do sistema de climatização, da aeronave substituta e de outros equipamentos — não promoveu qualquer alteração nas exigências de qualificação técnico-operacional

³⁵ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31, ID 0064388043, p. 317.

³⁶ Adendo Modificador I, ID 74773226. SEI 0037.000886/2025-31. P. 845-855.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

constantes do item 17.4 do Termo de Referência, permanecendo inalterada a exigência de comprovação de 480 horas de voo para cada item licitado.

Assim, ainda que o Adendo tenha buscado ampliar a competitividade mediante a revisão de determinadas especificações do objeto, não supriu a principal deficiência relacionada à motivação do quantitativo exigido para a comprovação da capacidade técnico-operacional.

Ressalte-se que não se questiona, em juízo preliminar, a legitimidade da exigência de experiência operacional anterior, compatível, em princípio, com a natureza sensível dos serviços de aviação pública. A inconformidade reside especificamente na insuficiência da motivação para a escolha das 480 horas de voo e na ausência de identificação das parcelas de maior relevância do objeto, lacunas que dificultam a aferição da necessidade e da proporcionalidade da restrição imposta.

Também não se pretende substituir a avaliação técnica da Administração quanto à conveniência da exigência. O controle externo limita-se, nesse ponto, a verificar se a opção administrativa foi apoiada em fundamentação suficientemente motivada, apta a demonstrar a pertinência e a proporcionalidade do quantitativo estabelecido.

A irregularidade preliminarmente identificada não consiste na adoção abstrata de percentual permitido em lei, mas na utilização do limite máximo sobre quantitativo cuja necessidade ainda não foi demonstrada, sem motivação técnica individualizada quanto à indispensabilidade das 480 horas e sem a prévia indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto. Essa deficiência permaneceu após o Adendo Modificador I, em possível afronta ao art. 18, inciso IX, considerado em conjunto com o art. 67, §§ 1º e 2º, da Lei n. 14.133/2021, ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos princípios da motivação, da razoabilidade, da proporcionalidade e da competitividade.

Impõe-se, por conseguinte, que a Administração proceda à indicação das parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo do objeto e apresente motivação circunstanciada do percentual de aferição adotado, ou promova a sua



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

redução a patamar compatível com a complexidade e os riscos efetivamente demonstrados.

2.2.2.2. Da limitação ao somatório de atestados e da exigência de experiência por período superior a um ano

O item 17.4.9 do Termo de Referência admite o somatório de atestados somente quando os serviços tenham sido executados simultaneamente, exigência que pode ser admitida caso a execução concomitante constitua característica indispensável do objeto, mas que, por seu caráter excepcional, demanda motivação técnica específica.

No caso, a ausência de memória de cálculo quanto à necessidade simultânea das três aeronaves impede aferir se a experiência concomitante exigida na habilitação corresponde a característica efetiva da execução ou se apenas reproduz quantitativo ainda não demonstrado.

A restrição também deve ser examinada à luz do parcelamento por itens, pois, se cada item puder ser adjudicado separadamente, caberá à Administração demonstrar por que a capacidade do licitante deve ser aferida em relação à execução simultânea do conjunto, e não proporcionalmente ao item por ele disputado, de modo que não se sustenta a impossibilidade abstrata da exigência, mas a insuficiente demonstração de que a experiência simultânea seja indispensável e proporcional.

Já o item 17.4.8 do Termo de Referência exige que os atestados se refiram a contratos executados ou em execução por período superior a um ano,³⁷ requisito que, embora admitido pelo artigo 67, § 5º, da Lei nº 14.133/2021 para serviços contínuos, observado o limite de três anos e a possibilidade de cômputo de períodos sucessivos ou não, demanda motivação específica quanto à duração escolhida.

A Administração deve demonstrar por que a experiência quantitativa expressa em horas de voo não seria suficiente e por que se mostra necessário exigir, cumulativamente, experiência temporal superior a um ano, não se identificando, no caso, motivação individualizada fundada na essencialidade, nos riscos, na

³⁷ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31, ID 7261073, p. 521. Termo de Referência: 17.4.8. Os atestados deverão referir-se a contratos já executados ou em execução por período superior a um ano, e estar relacionados às atividades econômicas principais ou secundárias especificadas no contrato social da empresa licitante.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

complexidade ou em dificuldades verificadas em contratações anteriores que demonstre a indispensabilidade do lapso adotado.

Assim, não se questiona a possibilidade jurídica da exigência, mas a suficiência de sua fundamentação e a sua proporcionalidade, especialmente quando considerada em conjunto com a exigência de 480 horas de voo e com as demais condições técnico-operacionais.

2.2.2.3. Da limitação da idade das aeronaves a 15 anos

A Administração dispõe de discricionariedade técnica para definir as especificações do objeto a ser contratado, especialmente quando se trata de serviços de elevada complexidade operacional, como a disponibilização de aeronaves destinadas ao emprego em atividades de segurança pública, resgate aeromédico, defesa civil e combate a incêndios. Essa discricionariedade, contudo, não possui caráter absoluto.

Nos termos do art. 11 da Lei n. 14.133/2021, a licitação tem por objetivo a seleção da proposta mais vantajosa, vedando-se, portanto, a inclusão de exigências que excedam o estritamente necessário ao atendimento da necessidade administrativa.

Nesse contexto, embora seja legítima a definição de características mínimas de desempenho operacional, tais especificações devem estar apoiadas em justificativa técnica apta a demonstrar sua efetiva indispensabilidade, sobretudo quando possuam potencial de restringir o universo de fornecedores aptos a participar do certame. A exigência de motivação circunstanciada das condições do edital, na forma do art. 18, inciso IX, da Lei n. 14.133/2021, alcança, por igual fundamento, as especificações do objeto dotadas de aptidão restritiva.

No caso em exame, o Termo de Referência exige que todas as aeronaves possuam tempo máximo de fabricação de 15 (quinze) anos, requisito mantido integralmente mesmo após a edição do Adendo Modificador.

Registre-se, desde logo, que essa especificação já se encontrava definida no Documento de Formalização da Demanda, conforme demonstrado no item 2.2.1.1



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

desta Representação, constituindo, portanto, manifestação particular da antecipação de conteúdo ali examinada.

Essa exigência foi objeto de impugnação administrativa, oportunidade em que a Administração esclareceu que a limitação temporal buscava assegurar maior modernidade operacional, disponibilidade, menor risco de obsolescência tecnológica, compatibilidade com aviônicos e equipamentos mais modernos, redução de indisponibilidades e incremento da segurança das operações, acrescentando que outros certames públicos também adotaram critérios semelhantes.

Os fundamentos apresentados evidenciam preocupação legítima com a confiabilidade operacional da futura contratação e demonstram que a exigência não foi estabelecida de forma arbitrária.

Todavia, a motivação permanece assentada em premissas genéricas, sem demonstrar, de forma individualizada, por que o marco temporal de 15 anos, especificamente, constitui requisito indispensável para o atendimento das necessidades operacionais da SESDEC.

O sistema regulatório da Agência Nacional de Aviação Civil adota como eixo estruturante da segurança operacional não a idade cronológica da aeronave, mas a preservação permanente de sua aeronavegabilidade.

Nessa perspectiva, o próprio Regulamento Brasileiro da Aviação Civil – RBAC n. 39, que disciplina o regime das Diretrizes de Aeronavegabilidade,³⁸ estabelece procedimento obrigatório para identificação, correção e eliminação de condições inseguras verificadas em aeronaves, motores, hélices e demais produtos aeronáuticos.

A regulamentação impõe ao operador o cumprimento compulsório dessas diretrizes sempre que identificadas condições capazes de comprometer a segurança operacional, independentemente da idade de fabricação da aeronave.

Em idêntica linha, o próprio Termo de Referência exige que toda a manutenção seja executada em estrita observância aos Regulamentos Brasileiros de Aviação Civil, às normas da ANAC e aos programas de manutenção do fabricante.

³⁸ Disponível em: <https://www.anac.gov.br/assuntos/legislacao/legislacao-1/rbha-e-rbac/rbac/rbac-39> Consulta realizada em 11.08.2026.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Impõe, ainda, a observância dos ciclos e intervalos definidos pela autoridade aeronáutica, das inspeções obrigatórias, das revisões periódicas, dos boletins de serviço, das atualizações técnicas e das melhores práticas de segurança operacional, bem como a permanência das aeronaves em condições de aeronavegabilidade durante toda a vigência contratual.

21.	DEVERES DO CONTRATADO (BASE LEGAL: ART. 6º, XXIII E ART. 18 LEI FEDERAL 14.133/21; 8º, II E 14, IN 05/2017/MPOG).
21.1.	A empresa contratada será responsável por garantir o cumprimento de todas as atividades e responsabilidades relacionadas ao objeto contratado: horas de voo, para cada tipo de aeronave, com as especificações, equipamentos, complementos, e a prestação dos serviços, conforme descrito neste DOD. A seguir, listam-se as obrigações da contratada.
21.2.	Garantir a entrega das aeronaves e o início dos serviços de horas voo em até 120 (cento e vinte) dias após a assinatura do contrato. As aeronaves deverão estar em perfeitas condições de voo, de manutenção, de abastecimento e seguros obrigatórios, conforme especificações contratuais;
21.3.	No início da execução do contrato, a CONTRATADA, deverá apresentar as seguintes documentações: Registro da(s) Aeronave (s) junto à Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC em vigor; Certidão de matrícula, Nacionalidade e Aeronavegabilidade da aeronave que será utilizada na prestação de serviço; Ficha de Inspeção Anual da Aeronave (FIAM) ou registro dos últimos serviços de manutenção que atestam a IAM; Apólice de Seguro de Casco e RETA ou Certificado de Seguro com o respectivo comprovante de pagamento para cobertura de sinistros; Licença Estação da Aeronave emitida pela ANATEL com comprovante de pagamento;
21.4.	Disponibilizar a(s) aeronave(s) contratada(s) em plenas condições de aeronavegabilidade e de acordo com os requisitos previstos neste Termo de Referência;
21.5.	Observar e cumprir fielmente as disposições do Código Brasileiro de Aeronáutica – CBA e as determinações da Agência Nacional de Aviação Civil – ANAC;
21.6.	Manter a aeronave em perfeita e adequada condições de voo, de modo a permitir o fiel cumprimento das obrigações pactuadas, fornecendo, inclusive, combustíveis, lubrificantes, peças de reposição necessárias à operacionalização e manutenção da
Termo de Referência 72641073 SEI 0037.000886/2025-31 / pg. 525	
aeronave, assumindo inteira responsabilidade pela qualidade dos serviços contratados;	
21.7.	Deverá dispor de todos os equipamentos de segurança e primeiros socorros necessários conforme código da Agência Nacional de Aviação Civil - ANAC;
21.8.	Dispor de aeronave com capacidade igual ou superior ao contratado, que em caso de panes ou acidentes e manutenção mesmo que preventiva deverá ser utilizada em substituição, sem prejuízo das atividades e sem ônus para a Contratante;
21.9.	Submeter à aeronave a revisões periódicas por oficinas homologadas por órgão competente, sempre sendo mantida em perfeitas condições de uso;
21.10.	Comprovar que as manutenções e revisões estão atualizadas mediante apresentação das cadernetas de célula e motor;

Fonte: Termo de Referência 72641073 SEI 0037.000886/2025-31 / pg. 525

Observa-se, portanto, que o próprio modelo contratual já incorpora praticamente todos os mecanismos técnicos empregados pela autoridade aeronáutica para preservação da segurança operacional.

Nesse contexto, embora seja juridicamente possível que a Administração estabeleça requisito adicional relacionado ao tempo de fabricação da aeronave, a adoção desse critério cronológico absoluto demanda fundamentação técnica específica, demonstrando por que os mecanismos ordinários de controle da aeronavegabilidade — já integralmente exigidos pelo próprio Termo de Referência e disciplinados pelos RBAC aplicáveis, inclusive o RBAC n. 39 — seriam insuficientes para assegurar o nível de confiabilidade operacional pretendido.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Não se desconhece que a idade cronológica não se confunde com a aeronavegabilidade continuada, podendo relacionar-se a outras dimensões invocadas pela Administração, notadamente a disponibilidade operacional e a obsolescência de aviônicos. Ocorre que ambas já se encontram tuteladas por mecanismos próprios no instrumento convocatório.

Quanto à disponibilidade, o Termo de Referência estabelece nos itens 50.7, 50.12 e 50.22 um índice mínimo de 95%, impõe a substituição da aeronave indisponível por prazo superior a 20 dias e comina penalidades específicas para o descumprimento, mecanismos de aferição por resultado, menos gravosos à competitividade do que um filtro cronológico de entrada.³⁹

Quanto à obsolescência tecnológica, o próprio Termo de Referência especifica exaustivamente os equipamentos de navegação, comunicação e apoio operacional exigidos, de modo que aeronave que os atenda integralmente satisfaz o padrão tecnológico pretendido, independentemente do ano de fabricação.

Entretanto, os documentos constantes dos autos não apresentam estudo técnico correlacionando a idade cronológica da frota ao aumento da indisponibilidade operacional, ao incremento estatístico de falhas, à perda de confiabilidade ou ao comprometimento da segurança das missões desenvolvidas pela SESDEC, tampouco demonstram por que o marco específico de 15 anos representaria limite tecnicamente adequado, necessário e proporcional para a consecução da finalidade pública almejada.

No que se refere à alegação de que outros certames públicos teriam adotado critérios semelhantes, a resposta administrativa não indica quais contratações teriam servido de referência, seus objetos, perfis operacionais ou fundamentos, o que impede a verificação da pertinência do paralelo invocado.

De todo modo, a adoção de idêntico critério por outros órgãos não supre o dever de motivação próprio, porquanto a necessidade, a adequação e a proporcionalidade de uma exigência restritiva se aferem à luz do perfil de risco e das condições concretas de cada contratação.

³⁹ Informação extraída do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31, Termo de Referência, ID 72641076, p. 543.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Também não se identifica avaliação do impacto concorrencial decorrente dessa limitação, nem demonstração de que o universo de aeronaves regularmente certificadas, submetidas aos programas de manutenção, inspeções obrigatórias e Diretrizes de Aeronavegabilidade expedidas pela ANAC se revelaria insuficiente para atender às necessidades operacionais da Administração.

Diante desse quadro, remanesçam indícios de insuficiência da motivação administrativa quanto à necessidade da restrição imposta, recomendando-se o aprofundamento da instrução para que a Administração demonstre, mediante elementos técnicos objetivos, que a limitação cronológica estabelecida constitui requisito efetivamente necessário ao atendimento da finalidade pública pretendida, em conformidade com os arts. 5º, 9º, I⁴⁰ e 11 da Lei n. 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.

No âmbito desta Corte, o art. 3º-A da Lei Complementar Estadual n. 154/1996 e o art. 108-A do RITCERO autorizam a concessão de tutela antecipatória, normalmente de caráter inibitório, quando houver fundado receio de consumação, reiteração ou continuação de lesão ao erário ou de grave irregularidade e estiver presente justificado receio de ineficácia da decisão final, requisitos que, em juízo preliminar, encontram-se configurados no caso concreto.⁴¹

⁴⁰ **Art. 9º** É vedado ao agente público designado para atuar na área de licitações e contratos, ressalvados os casos previstos em lei: I - admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos que praticar, situações que: a) comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo do processo licitatório [...].

⁴¹ **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 *fumus boni iuris* decorre dos elementos documentais constantes da própria fase preparatória, os quais revelam, em análise preliminar:

(i) ausência de memória de cálculo que demonstre a necessidade simultânea de três aeronaves e a fixação uniforme de 40 horas mensais para cada item, apesar da existência de dados históricos, frota própria, contratação correlata vigente com valor de hora voada inferior ao estimado na formação do orçamento da licitação,⁴² ponto que foi objeto de recomendação expressa da Procuradoria-Geral do Estado, em possível desconformidade com o art. 18, § 1º, inciso IV, da Lei n. 14.133/2021, que exige que as estimativas quantitativas estejam acompanhadas das respectivas memórias de cálculo e considerem as interdependências com outras contratações;

(ii) alteração material do modelo remuneratório pelo Adendo Modificador I, com instituição de franquia mensal remunerada e banco de horas, sem demonstração de sua compatibilidade com a demanda projetada e sem disciplina suficientemente clara do saldo existente no encerramento contratual, especialmente quanto ao tratamento das horas remuneradas e não utilizadas ao término da vigência, circunstâncias que repercutem sobre os critérios de medição e pagamento e sobre a alocação do risco de ociosidade;

(iii) ausência de confirmação de que as referências utilizadas na formação do orçamento contemplavam o regime remuneratório posteriormente consolidado, sobretudo porque as cotações aparentemente foram obtidas antes da instituição da franquia mensal remunerada, do banco de horas e da glosa por indisponibilidade;

(iv) exigências de qualificação potencialmente restritivas, especialmente quanto à limitação do somatório de atestados, à experiência por período superior a um ano e às 480 horas de voo, estas calculadas sobre demanda ainda não demonstrada; e

(v) insuficiente comparação das alternativas no ETP e ausência de motivação técnica individualizada para a limitação da idade das aeronaves.

⁴² Para fins comparativos, o Contrato n. 1091/2025/PGE-SESDEC apresenta valor médio de R\$ 15.601,54 por hora de voo, ao passo que a última cotação utilizada na formação do orçamento estimado do Edital alcança aproximadamente R\$ 23.946,86 por hora de voo, montante 53,49% superior ao parâmetro contratual existente.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Os achados não se limitam a deficiências formais isoladas. Eles alcançam o dimensionamento do objeto, a forma de remuneração, a distribuição do risco de ociosidade, a estimativa de preços e as condições de acesso à disputa.

Trata-se, portanto, de vícios que antecedem a própria fase competitiva e que, caso confirmados, possuem aptidão para comprometer a adequação da modelagem contratual, a isonomia entre os licitantes e a justa competição, objetivos expressamente assegurados pelo art. 11, inciso II, da Lei n. 14.133/2021.

A plausibilidade jurídica do pedido é ainda reforçada pela elevada materialidade da contratação, cujo valor estimado alcança **R\$ 102.287.827,20**, não como fundamento autônomo para a suspensão, mas como circunstância que, associada à natureza estrutural das inconformidades identificadas, recomenda maior rigor no controle da legalidade da fase preparatória, especialmente quanto ao planejamento, à definição do objeto, à estimativa de preços e à competitividade.

O *periculum in mora* igualmente se mostra presente.

Após a suspensão da sessão inicialmente designada, a Administração promoveu alterações no instrumento convocatório mediante Adendo Modificador e **redesignou a sessão pública para o dia 14.08.2026**, circunstância que evidencia a iminência do prosseguimento do certame e do rápido avanço para as etapas subsequentes de julgamento, adjudicação, homologação, assinatura da Ata de Registro de Preços e celebração dos contratos dela decorrentes.

Embora a Ata de Registro de Preços não gere obrigação imediata de contratação, sua formalização representa marco jurídico de significativa relevância, pois consolida o resultado da licitação e constitui instrumento apto a respaldar futuras contratações durante todo o período de sua vigência, inclusive mediante eventual adesão por órgãos ou entidades não participantes, ampliando substancialmente o alcance dos efeitos da contratação originalmente planejada.

Nessas condições, a continuidade do procedimento poderá tornar significativamente mais complexa e onerosa eventual recomposição da legalidade, sobretudo caso haja homologação do certame, formalização da ata, adesões posteriores, celebração de contratos administrativos e início da execução contratual.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

O risco de ineficácia da decisão final não se limita à futura realização de despesas. A abertura da sessão pública sob condições que podem necessitar de alteração poderá afastar potenciais licitantes e induzir a formulação de propostas econômicas baseadas em quantitativos, franquia e requisitos de habilitação ainda sujeitos a revisão.

O perigo, portanto, é concreto e possui natureza também procedimental, pois a realização da disputa sob regras que poderão ser posteriormente modificadas poderá comprometer a decisão dos agentes econômicos quanto à participação no certame, a formação dos preços, a comparabilidade das ofertas, a isonomia e a justa competição, além de produzir atos cuja posterior desconstituição exigiria a repetição de etapas relevantes do procedimento.

Se os esclarecimentos apresentados pela Administração confirmarem, mediante elementos técnicos suficientes e sem necessidade de modificação do instrumento convocatório, a adequação das condições atualmente estabelecidas, o certame poderá ser retomado. Se, contudo, o saneamento implicar alteração dos quantitativos, da franquia mensal, do banco de horas, da forma de pagamento, da estimativa de preços ou dos requisitos de habilitação, será obrigatória a nova divulgação do edital e a reabertura integral do prazo aplicável, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei n. 14.133/2021, por se tratar de aspectos capazes de comprometer a participação dos interessados e a formulação das propostas.

A concessão da tutela *inaudita altera parte*, porquanto, revela-se adequada e necessária, diante da proximidade da sessão pública redesignada para 14.08.2026, uma vez que o art. 108-A do RITCERO admite expressamente a adoção da medida com ou sem a prévia oitiva do requerido, notadamente em cenário em que a postergação de sua apreciação poderá permitir o avanço do procedimento para etapas cuja posterior desconstituição seria mais complexa e mais onerosa, sem prejuízo do contraditório diferido e da possibilidade de revisão da medida a qualquer tempo.

Também não se vislumbra risco concreto de descontinuidade do serviço público decorrente da suspensão temporária do certame.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Conforme demonstrado nos próprios instrumentos preparatórios, a SESDEC já dispõe de estrutura operacional em funcionamento, composta por frota própria, pessoal especializado e contratação atualmente vigente destinada ao atendimento das atividades aéreas institucionais, inexistindo demonstração de que a suspensão cautelar da presente licitação ocasionará interrupção imediata das atividades desempenhadas pela Gerência de Aviação do Estado de Rondônia.

Ao revés, a paralisação do procedimento no estado em que atualmente se encontra configura medida menos gravosa ao interesse público do que permitir a consolidação de contratação de elevada materialidade financeira antes do exame das relevantes questões jurídicas e técnicas suscitadas nesta Representação.

Diante desse quadro, mostram-se presentes, em juízo de cognição não exauriente, os pressupostos autorizadores da tutela de urgência, razão pela qual se revela necessária, adequada e proporcional a concessão de medida cautelar de natureza inibitória para determinar à SUPEL/RO e à SESDEC/RO que suspendam imediatamente o Pregão Eletrônico n. 90288/2025/SUPEL/RO, no estágio em que se encontrar, abstendo-se de realizar a sessão pública ou prosseguir com os atos dela decorrentes (julgamento das propostas, adjudicação, homologação e formalização da Ata de Registro de Preços) até ulterior deliberação desta Corte, a fim de que sejam esclarecidos: **(a)** a memória de cálculo que demonstre a necessidade simultânea das três aeronaves e das 40 horas mensais previstas, a par das aeronaves e hora de voo atualmente disponíveis; **(b)** a compatibilidade da franquia remunerada e do banco de horas com a demanda projetada, com a frota própria e com a contratação correlata vigente; **(c)** o tratamento do saldo de horas remuneradas e não utilizadas ao término da vigência contratual; **(d)** a aderência da pesquisa de preços ao regime remuneratório instituído pelo Adendo Modificador I; e **(e)** a necessidade e a proporcionalidade das exigências de habilitação questionadas.

A medida postulada possui caráter pontual, provisório e reversível, pois não pressupõe a invalidação definitiva do certame nem impede sua retomada após o esclarecimento das questões suscitadas, limitando-se a impedir o avanço do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

procedimento enquanto subsistirem dúvidas consideráveis sobre elementos capazes de influenciar a participação dos interessados e a formulação das propostas.

A providência inibitória postulada não antecipa o julgamento de mérito da presente Representação, limitando-se a preservar a utilidade do controle externo e a evitar que eventual contratação fundada em procedimento cuja regularidade ainda se encontra sob exame produza efeitos jurídicos, financeiros e operacionais potencialmente irreversíveis ou de difícil desconstituição, em prestígio aos princípios da legalidade, da competitividade, da economicidade e da boa administração pública.

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 pars*, com fundamento no art. 3º-A da Lei Complementar Estadual n. 154/1996, c/c o art. 108-A, caput e § 1º, do Regimento Interno dessa Corte de Contas, para determinar ao Secretário Adjunto de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania (SESDEC) e ao(a) Pregoeiro(a) da 2ª Comissão de Segurança Pública – COSEG2/SUPEL/RO, ou a quem vier a substituí-los, que, cada qual no âmbito de suas atribuições, suspendam imediatamente o Pregão Eletrônico n. 90288/2025/SUPEL/RO, autuado no Processo SEI n. 0037.000886/2025-31, no estágio em que se encontrar, abstendo-se de praticar quaisquer atos tendentes ao prosseguimento do certame, especialmente a realização da sessão redesignada para o dia 14.08.2026, 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, a fim de que sejam apresentados e examinados elementos técnicos suficientes acerca:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

(a) da memória de cálculo que fundamenta a necessidade simultânea das três aeronaves e a fixação de 40 horas mensais para cada item;

(b) da compatibilidade da franquias mensal remunerada e do banco de horas com a demanda projetada, a frota própria e a contratação correlata vigente;

(c) do tratamento conferido às horas remuneradas e não utilizadas ao término da vigência contratual;

(d) da aderência da pesquisa de preços ao regime remuneratório instituído pelo Adendo Modificador I; e

(e) da necessidade e da proporcionalidade das exigências de habilitação questionadas nesta Representação;

II.1 - subsidiariamente, caso não se entenda cabível a suspensão integral do certame, seja determinado aos referidos agentes que se abstenham, ao menos, de praticar atos de adjudicação, homologação e formalização da Ata de Registro de Preços, bem como de autorizar adesões ou celebrar contratos dela decorrentes, 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, seja determinada a audiência dos 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) **Hélio Gomes Ferreira**, Secretário Adjunto da Secretaria de Estado da Segurança, Defesa e Cidadania – SESDEC, na qualidade de autoridade competente responsável pela aprovação dos principais atos decisórios da fase preparatória, pela



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

autorização do prosseguimento da contratação,⁴³ cujas inconformidades constituem objeto da presente Representação;

b) **Rachid Diniz Ferreira Sallé**, Tenente-Coronel QOPM e Gerente de Aviação do Estado – GAVE/SESDEC, na condição de titular da unidade demandante e responsável técnico pela elaboração e fundamentação da necessidade administrativa, pela definição das especificações operacionais das aeronaves, dos quantitativos, dos requisitos técnicos e das justificativas constantes do Documento de Formalização da Demanda, do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência;⁴⁴

c) **Jefferson Leandro Correia Machado**, Tenente-Coronel QOPM e Gerente de Integração de Segurança e Fronteira – GISF/SESDEC, na condição de designado para a instrução do processo, atuando de forma conjunta ao agente acima indicado na definição das necessidades operacionais contempladas na contratação, bem como pela elaboração e validação dos instrumentos de planejamento que subsidiaram a modelagem da solução adotada;⁴⁵

d) **Renner de Oliveira Michalski**, Primeiro-Sargento PM e Chefe de Controle Técnico e Manutenção da Gerência de Aviação do Estado – GAVE/SESDEC, em razão de sua atuação técnica na definição e validação das especificações relacionadas à manutenção, disponibilidade operacional, aeronavegabilidade e demais requisitos técnicos das aeronaves contempladas na contratação, especialmente aqueles objeto das inconformidades suscitadas nesta Representação.⁴⁶

⁴³ Extraído do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: Documentos firmados pelo agente: 1. **Documento de autorização de abertura do procedimento de contratação** ID 0056911229, p. 28; 2. **Aprovação do Termo de Referência**, ID 72641073, p. 545; 3. **Aprovação do Estudo Técnico Preliminar 2**, ID 72656630, p. 576; 4. **Aprovação do quadro comparativo de preços**, ID 72660664, p. 579. 5. Assinou o **Adendo Modificador I do Edital**, ID 74486291, p. 792.

⁴⁴ Extraído do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: Documentos firmados pelo agente: 1. **Documento de Formalização de Demanda como responsável pela demanda**, ID 0056860782, p. 24; 2. **Nomeado para compor a equipe de planejamento e contratação** pela Portaria n. 143, de 30.01.2025, ID 0056912040, p. 30; 3. **Revisor técnico do Mapa de Risco**, ID 0056974554, p. 82; 4. **Revisor técnico do Termo de Referência**, ID 72641073, p. 545; 5. **Revisor técnico do Estudo Técnico Preliminar 2**, ID 72656630, p. 576;

⁴⁵ Extraído do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: Documentos firmados pelo agente: 1. **Documento de Formalização de Demanda como instrutor do processo de formalização da demanda**, ID 0056860782, p. 24; 2. **Nomeado para compor a equipe de planejamento e contratação** pela Portaria n. 143, de 30.01.2025, ID 0056912040, p. 30; 3. **Responsável pela elaboração do Mapa de Risco**, ID 0056974554, p. 82; 4. **Responsável pela elaboração do Termo de Referência**, ID 72641073, p. 545; 5. **Responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar 2**, ID 72656630, p. 576;

⁴⁶ Extraído do Processo SEI-RO n. 0037.000886/2025-31: Documentos firmados pelo agente: 1. **Documento de Formalização de Demanda como instrutor do processo de formalização da demanda**, ID 0056860782, p. 24; 2. **Nomeado para compor a equipe de planejamento e contratação** pela Portaria n. 143, de 30.01.2025, ID 0056912040, p. 30; 3. **Responsável pela elaboração do Mapa de Risco**, ID 0056974554, p. 82; 4. **Responsável pela elaboração do Termo de Referência**, ID 72641073, p. 545; 5. **Responsável pela elaboração do Estudo Técnico Preliminar 2**, ID 72656630, p. 576;



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

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, **especialmente para:**

a) determinar à Administração que saneie as irregularidades identificadas na fase preparatória e promova a correspondente adequação do certame, especialmente quanto aos quantitativos, à franquias mensal remunerada, ao banco de horas, à forma de pagamento, à estimativa de preços e aos requisitos de habilitação, sem prejuízo de outras medidas saneadoras eventualmente identificadas ao longo da instrução;

b) caso as medidas de saneamento impliquem alteração de condições capazes de influenciar a participação dos interessados ou a formulação das propostas, determinar a nova divulgação do edital e a reabertura integral do prazo aplicável, nos termos do art. 55, § 1º, da Lei n. 14.133/2021; e

c) se as irregularidades não forem passíveis de saneamento, determinar a anulação dos atos viciados, sem prejuízo da responsabilização pessoal dos agentes envolvidos por eventuais despesas irregulares ou prejuízos causados ao erário em decorrência de suas condutas, observadas a individualização das condutas, a existência de nexo de causalidade e a culpabilidade de cada responsável.

Porto Velho/RO, 13 de agosto de 2026.

(assinado eletronicamente)

ADILSON MOREIRA DE MEDEIROS

Procurador do Ministério Público de Contas