



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

PARECER N. : 0047/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 0708/2024
ASSUNTO : Consulta – Aplicação dos Decretos n. 18.340/2013 e n. 28.874/2024
JURISDICIONADO : Procuradoria Geral do Estado de Rondônia – PGE/RO
INTERESSADO : Thiago Denger Queiroz - Procurador-Geral do Estado de Rondônia
RELATOR : Conselheiro Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva)

Trata-se de **Consulta**¹ formulada por Thiago Denger Queiroz, Procurador-Geral do Estado de Rondônia, com fundamento nos artigos 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCERO), acerca dos Decretos Estaduais n. 18.340/2013 e n. 28.874/2024, no que concerne à adesão, pelo Estado de Rondônia, à ata de registro de preços de outro Estado da Federação, de porte populacional inferior, nos termos adiante consignados:

- 1) Permanece vigente o teor da parte final do item 1.2 da conclusão do Parecer Prévio nº 12/2020, exarado no processo nº 00928/20 - a qual impede a adesão horizontal de atas de registro de preços de Estados da Federação com porte populacional inferior ao do Estado de Rondônia - mesmo sendo tal conclusão contrária ao teor do artigo 27 do Decreto nº 18.340/2023 [sic]?
- 2) Em se tratando de processos administrativos de adesão a atas de registro de preços instruídos com fundamento no novel Decreto nº 28.874/2024, há algum tipo de impedimento legal da administração pública estadual aderir a atas de registro de preços de outros Estados da Federação com porte populacional inferior ao do Estado de Rondônia ou de consórcios intermunicipais em que a soma da população dos municípios componentes do consórcio seja igual ou superior à população do Estado de Rondônia?

A Consulta recebeu juízo provisório positivo quanto à sua admissibilidade, conforme **Decisão Monocrática n. 00039/2024-GCESS**², que considerou haver a indicação precisa do

¹ ID 1540734.

² ID 1545214.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

objeto, a legitimidade do consulente, a instrução da dúvida com o Parecer Jurídico da Procuradoria do Estado e, por fim, não versar sobre caso concreto.

Assim, os autos foram remetidos para manifestação do Ministério Público de Contas.
É o relatório necessário.

PRELIMINAR – DA ADMISSIBILIDADE

Conhecimento da Consulta

A Lei Complementar n. 154/96 estabelece a competência do Tribunal de Contas para decidir sobre as Consultas que lhe são formuladas, conforme previsão do art. 1º, inciso XVI:

Art. 1º - Ao Tribunal de Contas do Estado, órgão de controle externo, compete, nos termos da Constituição Estadual e na forma estabelecida nesta Lei Complementar: [...]

XVI - decidir sobre consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno.

Regulamentando a matéria, o Regimento Interno do Tribunal de Contas disciplina os pressupostos de admissibilidade e a forma de processamento das Consultas, conforme se lê nos artigos 83 a 85, adiante colacionados:

Art. 83. O Plenário decidirá sobre consultas, quanto a dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes a matéria de sua competência.

Art. 84. São legitimados a formular consulta perante o Tribunal de Contas:
[...]

III – O Procurador-Geral do Estado;
[...]

§ 1º As consultas devem conter a indicação precisa do seu objeto, ser formuladas articuladamente e instruídas, sempre que possível, com parecer do órgão de assistência técnica ou jurídica da autoridade consulente.

§ 2º A resposta à consulta a que se refere este artigo tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.

§ 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese.

§ 4º Considera-se revogado ou reformado o prejulgamento de tese sempre que o Tribunal, pronunciando-se sobre a matéria, firmar nova interpretação, caso em que a decisão fará expressa remissão à reforma ou revogação.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 85. No juízo de admissibilidade, o Relator, em decisão monocrática, não conhecerá de consulta que não atenda aos requisitos do artigo anterior ou que verse sobre caso concreto, devendo o processo ser arquivado após comunicação ao consulente.

No caso em análise, confrontando-se os requisitos de admissibilidade acima dispostos, verifica-se a legitimidade do Procurador-Geral do Estado de Rondônia (art. 84, III, RITCERO) em formular a Consulta e a sua pertinente instrução com parecer jurídico (ID 1540734 – art. 84, § 1º, RITCERO).

Em somatório, o Consulente apresentou dúvida na aplicação de dispositivos legais e/ou regulamentares, conforme exige o artigo 83 do RITCERO e o artigo 1º, XVI, da Lei Orgânica do Tribunal, ao delimitar sua dúvida na aplicabilidade dos Decretos Estaduais n. 18.340/2013 e n. 28.874/2024 em confronto com uma das teses fixadas no Parecer Prévio n. 12/2020, especificamente quanto à adesão à ata de registro de outro Estado da Federação, pelo Estado de Rondônia, na chamada de “adesão horizontal”, que está limitada ao porte populacional similar entre os Estados.

Dessa forma, ante o preenchimento dos requisitos de admissibilidade da Consulta, o Ministério Público de Contas opina pelo seu conhecimento, o que leva à análise do mérito das questões formuladas, conforme fundamentos consignados adiante.

MÉRITO

A Consulta formulada pelo Exmo. Procurador-Geral do Estado, Thiago Denger Queiroz, questiona a possibilidade da utilização, pelo Estado de Rondônia, de ata de registro de preços de outros Estados da Federação, de menor porte populacional, em procedimentos que não participou da intenção de registro de preços, a chamada adesão à ata de registro de preços ou “carona”.

As controvérsias registradas na Consulta abordam os regulamentos estaduais do Sistema de Registro de Preços, a saber, Decreto Estadual n. 18.340/2013, já revogado, e Decreto Estadual n. 28.874/2024, atual.

No primeiro quesito, o Consulente questiona se permanece vigente a parte final do item 1.2 do Parecer Prévio 12/2020-TCERO, quanto à impossibilidade de adesão horizontal,



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pelo Estado de Rondônia, à ata de registro de preços de outros Estados da Federação com porte populacional inferior, destacando que tal conclusão seria contrária ao artigo 27 do Decreto n. 18.340/2013.

No segundo quesito, a dúvida é atualizada para o regulamento atual, ou seja, questiona se, na vigência do Decreto n. 28.874/2024, há limitação para a adesão horizontal tendo por referência o porte populacional do Estado federativo detentor da ata ou quanto a consórcios intermunicipais.

Eis os questionamentos originais e, ato contínuo, o opinativo ministerial.

1) Permanece vigente o teor da parte final do item 1.2 da conclusão do Parecer Prévio nº 12/2020, exarado no processo nº 00928/20 - a qual impede a adesão horizontal de atas de registro de preços de Estados da Federação com porte populacional inferior ao do Estado de Rondônia - mesmo sendo tal conclusão contrária ao teor do artigo 27 do Decreto nº 18.340/2023 [sic]?

De plano, a resposta para a indagação se “permanece vigente o teor da parte final do item 1.2 da conclusão do Parecer Prévio nº 12/2020” é positiva, permanece vigente: não houve a revogação ou superação do entendimento firmado no referido parecer prévio.

Aprofundando-se no intento do Consulente, lê-se o dispositivo questionado:

1.2. A prática do “carona” será possível, observado o porte populacional do ente detentor da ata, segundo o último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE), apenas nas hipóteses seguintes:

[...]

Adesão horizontal:

[...]

Estado de Rondônia/Outro Estado da Federação: é possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão.

Ao fundamentar o seu questionamento, o Consulente argumentou que:

[...] o Decreto nº 18.340/2023 não possuía dispositivo proibindo a adesão horizontal de atas de registro de preços firmadas por outros Estados da Federação, independentemente do porte populacional do ente. Nesse sentido, a redação do artigo 27 possuía a seguinte previsão:



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Art. 27. Os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Rondônia poderão aderir à Ata de Registro de Preços- ARP dos órgãos e entidades da União, de qualquer dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e seja demonstrada a vantagem da adesão, nos termos do inciso I, do artigo anterior.

Assim, dado o teor da Consulta e o fundamento apresentado, obtempera-se que a alegada dúvida não é, a rigor, incerteza quanto ao conteúdo da tese firmada pelo Tribunal de Contas, mas insurgência quanto ao que se decidiu, pois, segundo alegou o Consulente, a tese jurídica nesse tocante estaria além do que a norma regulamentadora dispôs.

Nota-se, portanto, que **o pedido do Consulente se assemelha à hipótese de reexame da matéria objeto de prejulgamento de tese**, na esteira do que dispõe o art. 84, §3º, do Regimento Interno da Corte de Contas³, o que, fundamentado pelo princípio da fungibilidade, *mutatis mutandis*, pode ser respondido, na opinião do Ministério Público de Contas.

Pois bem. Voltando-se ao Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO verifica-se que seu conteúdo atual se origina nos Pareceres Prévios n. 59/2010 e 7/2014.

A inclusão do porte populacional do ente detentor da ata e as limitações aos entes de porte inferior decorreu do Acórdão n. 72/2011 - Pleno, exarado nos autos de Embargos de Declaração n. 1838/2011-TCERO, que integrou o Parecer Prévio n. 59/2010, e dispôs, em resumo, que as Unidades Federativas de maior porte deteriam preços e condições mais vantajosas de aquisição em razão da maior dimensão e competitividade de mercado.

Ocorre, com a devida vênia, que a limitação do porte populacional inserta no Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO, ao fundamento de que Estados federativos maiores detêm melhores condições de compra, deverá ser sopesado a teor do próprio enunciado que dispõe sobre a obrigatoriedade de demonstração da viabilidade econômico-financeira da adesão, da sua vantajosidade e da ausência de prejuízos às obrigações assumidas.

Nesse sentido, lê-se no PP n. 12/2020-TCERO, com destaques:

Deverá ser previamente demonstrada a **viabilidade econômica, financeira e operacional** da adesão à ata de registro de preços por outro órgão ou entidade diversa do beneficiário do registro de preços, mediante avaliação e exposição em

³ § 3º Por iniciativa de Membro do Tribunal de Contas ou do Procurador-Geral do Ministério Público de Contas, ou por requerimento de legitimado, poderá ser reexaminada matéria objeto de prejulgamento de tese.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

processo próprio interno, inclusive por meio de cotação de preços (formalismo processual), estendendo-se as mesmas vantagens auferidas pelo gestor da ata, devendo, ainda, o órgão ou entidade interessada na adesão divulgar este estudo de **viabilidade e vantajosidade** da medida em seu respectivo site, Portal de Compras, Portal de Transparência ou outro meio eletrônico que venha a substituí-los, observando-se, assim, o princípio da publicidade, insculpido no caput do art. 37 da Constituição Federal;

[...]

Deverá ser comprovada a **vantagem** para que o “carona” possa usar a ata de registro de preços da qual não tenha participado do certame licitatório, em razão dos preços e condições do Sistema de Registro;

[...]

A aceitação do fornecedor beneficiário da contratação pretendida fica condicionada à demonstração da **ausência de prejuízos** às obrigações assumidas na ata de registro de preços;

Se, por um lado, exige-se do ente não participante da intenção de registro de preços que demonstre a **viabilidade econômica, financeira e operacional, a vantajosidade e a ausência de prejuízo ao detentor da ata**, não se verifica, por outro lado, a necessidade da exigência de porte populacional equivalente ao do Estado de Rondônia, vez que o motivo/fundamento da inclusão deste limitador – *sem respaldo na legislação regulamentadora* – é garantir a vantajosidade da aquisição.

No que importa para a controvérsia dos autos, lê-se o seguinte no Decreto Estadual n. 18.340/2013⁴, com destaques:

Art. 27. Os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Rondônia poderão aderir à Ata de Registro de Preços - ARP dos órgãos e entidades da União, de qualquer dos Estados-Membros, do Distrito Federal e dos Municípios, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e seja demonstrada a vantagem da adesão, nos termos do inciso I, do artigo anterior. (Redação dada pelo Decreto n. 20.247, 26/10/2015).

Parágrafo único. A adesão à ARP de órgão ou entidade municipal fica limitada aos entes com porte populacional igual ou superior ao do Estado de Rondônia, conforme dados do censo demográfico oficial mais recente. (Parágrafo único acrescido pelo Decreto n. 20.247, 26/10/2015) (Parágrafo único revogado pelo Decreto n. 27.449, de 31 de agosto de 2022)

Esse antigo decreto regulamentador estadual dispunha que a adesão à ata de registro de preços pelo Estado de Rondônia estava limitada ao porte populacional tão somente quando o detentor da ata era um ente municipal e, para todas as hipóteses, deveria ser demonstrada a

⁴ <https://rondonia.ro.gov.br/wp-content/uploads/2021/10/DEC18340-COMPILADO-.pdf>



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

vantajosidade da adesão e adequação da quantidade registrada na ata. Tal vedação, inclusive, foi revogada pelo Decreto n. 27.449, de 31 de agosto de 2022.

Dessa forma, a exigência extra-regulamentar inserta no PP n. 12/2020-TCER, de observância de porte populacional em adesão horizontal pelo Estado de Rondônia quanto a outro Estado da Federação pode ser revista para excluir o limite do porte populacional, vez que tal baliza é ampliativa em relação ao Decreto Estadual n. 18.340/2013, e, entende-se, que há requisitos suficientes para regulamentar a aquisição direta via adesão e preservar o interesse público, considerando a existência das demais condicionantes de demonstração da vantajosidade para justificar a “carona” e os limites quantitativos para as aquisições.

Por oportuno, registra-se a procedência da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0802967-35.2019.8.22.0000**⁵, ajuizada pelo Exmo. Governador do Estado de Rondônia, em face da Lei Estadual n. 4.479/2019⁶, que propôs estabelecer quais os órgãos e entidades que poderiam “fornecer ata de registro de preços” para a Administração Pública de Rondônia.

A ADI, julgada procedente na origem, recebeu a seguinte ementa:

Ação direta de inconstitucionalidade. Lei estadual. Iniciativa parlamentar. Adesão à ata de registro de preços. Órgãos e/ou entidades da administração estadual. Imposição de limites. Princípio da independência entre os poderes. Ofensa. Inconstitucionalidade formal. Ação procedente.

Mostra-se invasiva e ofensiva ao princípio da independência dos poderes a norma, de iniciativa parlamentar, que impõe limites a adesão à ata de registro de preços a ser observada pelos demais poderes estatais.

Para além do reconhecimento da inconstitucionalidade formal, dado o vício de iniciativa da Lei, o Desembargador Relator apreciou a alegação de inconstitucionalidade material da Lei n. 4.479/2019 por não respeitar o Parecer Prévio n. 7/2014-TCERO, e questionou a solução do porte populacional. A despeito de julgar improcedente o pedido nesse tocante, ao fundamento de que não há inconstitucionalidade de lei em face de norma infraconstitucional ou de orientação do Tribunal de Contas, é pertinente a leitura do acórdão. Lê-se no voto condutor da decisão do E. TJRO:

⁵ Não transitada em julgado. Recurso Extraordinário interposto junto ao Supremo Tribunal Federal, distribuído sob o n. 1403832, cujo seguimento foi negado por decisão monocrática do Ministro Relator André Mendonça, e pendente de julgamento de Agravo Regimental. Consulta em 09/04/2024.

Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/detalhe.asp?incidente=6486991>

⁶ Disponível em: <https://sapl.al.ro.leg.br/media/sapl/public/normajuridica/2019/8847/14479.pdf> Acesso em 09/04/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

3. Inconstitucionalidade Material

Alega, ainda, que a lei é materialmente inconstitucional, por não respeitar a orientação do Tribunal de Contas do Estado, fixada no Parecer Prévio nº 7/2014 – TCE/RO

A prática do “carona” será possível, observado o porte populacional do ente detentor da ata, segundo o último censo demográfico realizado pelo Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística (IBGE) apenas nas hipóteses seguintes:

Adesão vertical de cima para baixo:

a. 1) Estado de Rondônia /Município de Rondônia: não é possível, a teor do que dispõe o § 6º do artigo 26 do Decreto Estadual nº 18.340/2013.

a. 2) Estado de Rondônia/ Município de outro Estado: não é possível, a teor do expõe o § 6º do artigo 26 do Decreto Estadual nº 18.340/2013.

b) Adesão vertical de baixo para cima:

b. 1) Estado de Rondônia/União: é possível;

b. 2) Município de Rondônia/União: é possível;

b. 3) Município de Rondônia/Estado de Rondônia: é possível;

b. 4) Município de Rondônia/ outro Estado da Federação: é possível;

C) Adesão horizontal:

c. 1) Município de Rondônia/ Município de Rondônia: é possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão;

c. 3) Estado de Rondônia / Outro Estado da Federação: é possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão.

Por mais que me esforce, não vislumbro a alegada inconstitucionalidade na norma por ofensa à orientação administrativa do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.

Como dito acima, a orientação é falível, pois impede, por exemplo, do Estado, aqui Poder Executivo, a aderir à ata de registro de preços promovida pela Prefeitura de São Paulo, bem como de tantos outros municípios, inclusive Manaus, que possui população superior à sua.

Não deveria o órgão de controle se preocupar na imposição de limites territoriais ou populacional, mas, sim, pela observância das regras e procedimentos, bem como da vantagem administrativa ou financeira. No entanto, o próprio autor direto, ao que consta, segue a orientação de seu tribunal de contas, tanto que sua preocupação é a permissão da norma admitir a adesão a atas promovidas por municípios, capitais, de população inferior à sua.

Sem adentrar mais nesta seara, não há inconstitucionalidade de lei em face de norma infraconstitucional, quíça, uma orientação do Tribunal de Contas.

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.

Reservada a sabida independência entre as esferas administrativas e judicial, e reconhecida a improcedência do pedido de inconstitucionalidade material da Lei Estadual n. 4.479/2019 em face da orientação do Parecer Prévio n. 7/2014-TCERO, vislumbra-se no acórdão o arrazoado do Des. Relator acerca da incongruência da imposição de limites



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

territoriais ou populacional para limitar a adesão à ata de registro de preços, quando a aferição poderia circunscrever-se à vantagem administrativa ou financeira do procedimento.

Nesse sentido, opera-se o atual entendimento do Ministério Público de Contas de que o critério populacional, sem respaldo legal ou regulamentar, não se mostra como adequado para controle das adesões às atas de registro de preço pelo Estado de Rondônia em face de outro Estado da Federação.

Ressalva-se, aqui, que não se desconhecem os riscos inerentes ao procedimento da “carona”, o que, inclusive exige do Gestor que a intenta a observância estrita dos requisitos regulamentares e das orientações do Tribunal de Contas, sobretudo quanto à demonstração da vantajosidade, sob pena de responder pelos prejuízos que advirem da adesão malsucedida.

Com efeito, a “carona” deve ser exceção na gestão pública, pois o seu procedimento vulnera, no mínimo, os princípios da impessoalidade (escolha do fornecedor) e da isonomia (ausência de concorrência), atinge a participação social nas relações do Estado com os particulares e pode ofender o princípio da livre concorrência.

Por outro lado, não se verifica, atualmente, plausibilidade na manutenção de requisito extra-regulamentar que condiciona a adesão horizontal ao requisito da similaridade populacional entre os Estados.

Portanto, conhecida a Consulta e recebida, quanto ao item 1, como **pedido de reexame da matéria objeto de prejulgamento de tese**, na esteira do que dispõe o art. 84, §3º, do RITCERO, o Ministério Público de Contas opina seja superada parcialmente a tese firmada no Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO, conforme segue:

1) Reconhecer a superação parcial da tese firmada no Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO quanto à adesão horizontal pretendida pelo Estado de Rondônia em relação a outro Estado da Federação, para fixar o seguinte entendimento no item 1.2 do referido parecer:

1.2. A prática do “carona” será possível, apenas nas hipóteses seguintes:

[...]

Adesão horizontal:

[...]

Estado de Rondônia/Outro Estado da Federação: é possível.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2) Em se tratando de processos administrativos de adesão a atas de registro de preços instruídos com fundamento no novel Decreto nº 28.874/2024, há algum tipo de impedimento legal da administração pública estadual aderir a atas de registro de preços de outros Estados da Federação com porte populacional inferior ao do Estado de Rondônia ou de consórcios intermunicipais em que a soma da população dos municípios componentes do consórcio seja igual ou superior à população do Estado de Rondônia?

No quesito 2, o Consultante novamente aborda a questão da limitação, com base em critério populacional, das adesões às atas de registros de preços pelo Estado de Rondônia junto a outros Estados da Federação, mas com fundamento no novel Decreto Estadual n. 28.874/2024, vigente na atualidade e não referido no Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO.

Em resumo, a questão formulada é se há impedimento legal à “carona”, realizada com fundamento no Decreto n. 28.874/2024, tomando-se por base o critério populacional.

De pronto, a resposta ao quesito é positiva: não há impedimento de ordem legal à adesão à ata de registro de preços pelo Estado de Rondônia relativamente a outros Estados da Federação com porte populacional inferior.

Todavia, o decreto estadual regulamentador nada dispõe sobre os consórcios intermunicipais, e veda as adesões de atas gerenciadas por Municípios.

Assim, vale discorrer sobre a atualidade da previsão de “carona” no Decreto n. 28.874/2024 e na Lei Federal n. 14.133/2021.

O Decreto Estadual n. 28.874, de 25 de janeiro de 2024, trata da adesão, de forma geral, no art. 124, sendo a adesão pelo Estado de Rondônia disciplinada nos parágrafos sétimo e oitavo, conforme segue:

Art. 124. [...]

§ 7º Os órgãos e entidades da Administração Pública do Estado de Rondônia poderão aderir à Ata de Registro de Preços - ARP dos órgãos e entidades da União, dos Estados-Membros e do Distrito Federal, desde que os preços sejam compatíveis com os praticados no mercado e seja demonstrada a vantagem da adesão.

§ 8º É vedada a adesão à Atas de Registro de Preços gerenciadas por Municípios.

Do que lê, o decreto regulamentador autoriza à Administração Pública Estadual a adesão às atas de registros de preços dos órgãos e entidades da União, dos Estados e do



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

Distrito Federal e veda as adesões de atas gerenciadas por Municípios, nada dispondo, em qualquer caso, sobre o porte populacional do ente gerenciador da ata, ou sobre as atas gerenciadas por consórcios intermunicipais.

Ao seu turno, como norma geral, a Lei Federal n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações ou NLL) dispõe o seguinte sobre as adesões:

Art. 86 *omissis*...

[...]

§ 2º Se não participarem do procedimento previsto no caput deste artigo, os órgãos e entidades poderão aderir à ata de registro de preços na condição de não participantes, observados os seguintes requisitos:

I - apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;

II - demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado na forma do art. 23 desta Lei;

III - prévias consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida: (Redação dada pela Lei nº 14.770, de 2023)

I - por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital; ou (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

II - por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação. (Incluído pela Lei nº 14.770, de 2023)

§ 4º As aquisições ou as contratações adicionais a que se refere o § 2º deste artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

§ 5º O quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços a que se refere o § 2º deste artigo não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

§ 6º A adesão à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora do Poder Executivo federal por órgãos e entidades da Administração Pública estadual, distrital e municipal poderá ser exigida para fins de transferências voluntárias, não ficando sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo se destinada à execução descentralizada de programa ou projeto federal e comprovada a compatibilidade dos preços registrados com os valores praticados no mercado na forma do art. 23 desta Lei.

§ 7º Para aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar por órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal, a adesão à ata de registro de preços gerenciada pelo Ministério da Saúde não estará sujeita ao limite de que trata o § 5º deste artigo.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 8º Será vedada aos órgãos e entidades da Administração Pública federal a adesão à ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal. (negritou-se)

Conforme se lê acima, são condicionante da adesão, em resumo:

- Demonstração da **vantajosidade** (art. 86, §2º, I);
- **Compatibilidade dos valores** registrados com os de mercado (art. 86, §2º, II);
- Prévia **aceitação** do gerenciador da ata e do fornecedor (art. 86, § 2º, III);
- Possibilidade de **adesão horizontal**, inclusive entre municípios, desde que a formalização da ata tenha ocorrido mediante licitação (art. 86, § 3º, I e II);
- **Limite de 50% do quantitativo** dos itens para as aquisições para cada órgão ou entidade aderente (art. 86, § 4º);
- **Quantitativo total disponível para adesão limitado ao dobro de cada item** registrado, independentemente da quantidade de aderentes (art. 86, § 5º), excetuadas as situações de execução descentralizada de programa ou projeto federal (art. 86, § 6º) e para a aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar em adesão à ata gerida pelo Ministério da Saúde (art. 86, § 7º); e
- **Vedação à Administração Pública Federal** para adesão às atas geridas por ente estadual, municipal ou distrital.

Na norma geral, a vedação à adesão vertical entre os entes federativos está limitada à Administração Pública Federal e, segundo entendimento do doutrinador Victor Aguiar Jardim de Amorim⁷, tal vedação à adesão vertical não se estende automaticamente aos demais entes federativos, conforme segue, com destaques:

6.8.1 Vedação de adesão verticalizada

Como nítida norma de caráter específico, o § 8º do art. 86 da Lei nº 14.133/2021 veda aos órgãos e entidades da Administração Pública a adesão à ARP gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal.

Por sua vez, o § 3º do mesmo art. 86 preconiza ser a faculdade de adesão à ARP “limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e

⁷ In Licitações e Contratos Administrativos – teoria e jurisprudência. 4ª ed. Atualizada de acordo com a Lei nº 14.133/2021. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas. 2021. p. 210-211. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/handle/id/594776> Acesso em 09/04/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital” (BRASIL, 2021b). A seguir a literalidade do dispositivo, diante da ausência de menção aos órgãos municipais como gerenciadores, poder-se-ia chegar ao entendimento da impossibilidade de ARPs municipais serem aderidas. **Em nossa compreensão, deve ser conferida ao § 3º uma interpretação conforme a CRFB, pois a conclusão pela impossibilidade de adesão de ARP municipal atentaria contra a estrutura federativa do Estado brasileiro, constituindo um *discrimen* injustificado em relação a um dos entes da Federação – o Município –, autônomo como os demais. Afinal, por qual razão uma ARP municipal não poderia ser aderida por outros entes?** Ainda que se diga que o legislador buscou proibir a chamada adesão verticalizada, não há razão para um outro órgão municipal vedar adesão de ARP municipal. Em outras palavras: mesmo que se acredite na tese da proibição da *adesão verticalizada*, ela não seria aplicável a entes da mesma natureza (Municípios). Logo, o raciocínio tendente à proibição de adesão contraditória sua premissa central; e, sendo específica a norma do § 3º, **não haveria óbice para os Estados, o Distrito Federal e os Municípios, em sua legítima competência normativa concorrente sobre a matéria, tratar do assunto de maneira diversa em relação às suas respectivas estruturas organizacionais.**

Com efeito, extraem-se dos §§ 3º e 8º do art. 86 da NLL as seguintes conclusões:

- a) a permissão de adesão tardia à ARP trata-se de uma norma de caráter geral;
- b) **a vedação de adesão** por órgãos e entidades federais à ARP gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal é norma de caráter específico, **tendo por destinatários apenas a Administração Pública federal** direta, autárquica e fundacional;
- c) não há vedação de adesão por órgãos e entidades estaduais, distritais e municipais de ARP gerenciada por órgão ou entidade federal e de outros Estados e do Distrito Federal; e
- d) há que se conferir uma interpretação conforme a CRFB ao § 3º do art. 86 no sentido de ser considerada como apta à adesão às ARPs gerenciadas por órgão ou entidade municipal.

Destacou-se na lição acima a ideia geral da Nova Lei de Licitações de que somente é vedada a adesão verticalizada à Administração Pública Federal e que as particularidades de cada Estado poderão ser disciplinadas em regulamento próprio, tal qual operou o Estado de Rondônia mediante o Decreto Estadual n. 28.874/2024, que veda à Administração Pública Estadual a adesão às atas geridas por Municípios, independentemente do porte populacional, nada dispondo quanto aos consórcios intermunicipais.

A toda evidência, a matéria encontra-se plenamente regulamentada, de forma geral pela Lei n. 14.133/2021, e, localmente, pelo Decreto Estadual n. 28.874/2024, sem que o requisito “porte populacional” esteja presente.

Assim, a rigor, a resposta para a primeira parte da dúvida suscitada pode ser formulada a partir da ideia central de que não há impedimento de ordem legal para o Estado



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

de Rondônia aderir à ata de registro de preços gerida por outro Estado da Federação de porte populacional inferior ao seu, porquanto inexistente norma proibitiva nesse sentido ou fundamentação jurídica suficiente que exija tal procedimento, haja vista as condicionantes de demonstração da vantajosidade da “carona” e demais requisitos legais e regulamentares aplicáveis à espécie.

Alerta-se, em complemento, que a Administração Pública Estadual mantém-se obrigada ao cumprimento dos requisitos do Decreto Estadual n. 28.874/2024, aos limites da Lei n. 14.133/2021, e às condicionantes do Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO, integrado com as disposições deste opinativo acerca da revisão da tese jurídica ora fundamentada neste parecer.

Na segunda parte, quanto à adesão à ata de registro de preço gerida por consórcio intermunicipal cujo porte populacional dos municípios consorciados é inferior ao do Estado de Rondônia, pode-se responder que **não há impedimento legal**, em sentido estrito, para o Estado de Rondônia aderir a ata de registro de preço gerida por consórcios intermunicipais. **Entretanto, considerando a vedação constante no art. 124, §8º do Decreto Estadual n. 28.874/2024⁸, vislumbra-se que, por arrasto, resta impedida para a Administração Pública Estadual a adesão de atas geridas por consórcios**, inobstante o porte populacional dos Municípios consorciados, ao passo que os consórcios públicos intermunicipais integram a Administração Indireta dos Municípios consorciados.

Nesse tocante, vale-se do entendimento consignado no **Parecer PGFN/CJU/COJLC n. 111/2011⁹**, da Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional, que concluiu que tanto os consórcios de Direito Público, como os de Direito Privado integram a Administração Indireta de cada um dos Entes consorciados. Segue:

DIREITO ADMINISTRATIVO, CIVIL E CONSTITUCIONAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. ENTENDIMENTO DIVERSO, EM PARTE, DO FIRMADO NOS PARECERS PGFN/CAF/ Nº 1504/2005 E PGFN/CAF/Nº 77/2007. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DO PARECER PELA PROCURADORIA-GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

1. Consórcios públicos de direito público têm natureza jurídica de autarquias. Consórcio público de direito privado tem natureza jurídica de associação (Erik Jayme – Diálogo das Fontes).

⁸ § 8º É vedada a adesão à Atas de Registro de Preços gerenciadas por Municípios.

⁹ Disponível em: <https://www.gov.br/pgfn/pt-br/central-de-conteudo/publicacoes/revista-pgfn/ano-ii-numero-iv/Lvitor4.pdf> Acesso em 09/04/2024.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

2. Os Consórcios públicos de direito público adotam a forma jurídica única de associação pública, enquanto os de direito privado adotam forma jurídica inominada, *sui generis*.
3. Tanto os consórcios públicos de direito público, quanto os de direito privado integram a Administração Indireta de todos os entes Federados consorciados (filtragem constitucional, interpretação lógico-sistemática e finalista ou teleológica).
4. Os consórcios públicos de direito público adotam regime jurídico de direito público, enquanto os de direito privado adotam regime jurídico híbrido, misto (público e privado).
5. Matéria Financeira. Competência da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CAF.
6. Os consórcios públicos de direito público e de direito privado se submetem à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Princípio da Unidade da Constituição. Vedação da existência de normas constitucionais inconstitucionais. Teoria de Otto Bachof.

Considerando, pois, que um consórcio intermunicipal tem natureza jurídica de autarquia, e, então, de pessoa jurídica de direito público, tem-se que as normas de licitação lhe são aplicáveis e, da mesma forma, carregam os impedimentos formalizados aos Municípios, que são os integrantes de sua organização. Nesse sentido, colhe-se do art. 6º, §2º, da Lei n. 11.107/2005, que dispõe sobre normas gerais de contratação de consórcios públicos:

Art. 6º *omissis*

[...]

§ 2º O consórcio público, com personalidade jurídica de direito público ou privado, observará as normas de direito público no que concerne à realização de licitação, à celebração de contratos, à prestação de contas e à admissão de pessoal, que será regido pela Consolidação das Leis do Trabalho (CLT), aprovada pelo Decreto-Lei nº 5.452, de 1º de maio de 1943.

Ainda que, expressamente, o Decreto Estadual n. 28.874/2024 não disponha sobre os consórcios intermunicipais, diante da vedação às adesões de atas geridas por Municípios, pondera-se razoável a extensão da limitação aos consórcios públicos intermunicipais, dada natureza jurídica deles.

Diante dos fundamentos expostos, o **Ministério Público de Contas opina**:

I – Preliminarmente, seja conhecida a Consulta formulada pelo Exmo. Procurador-Geral do Estado de Rondônia, Thiago Denger Queiroz, em razão do preenchimento dos



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

pressupostos de admissibilidade, com fundamento nos artigos 83 e seguintes do RITCERO, recebendo-a, quanto ao item 1, como pedido de reexame da matéria objeto de prejulgamento de tese, na esteira do que dispõe o art. 84, §3º, do RITCERO;

II – No mérito, sejam respondidas as questões formuladas com o seguinte teor:

1) Reconhecer a superação parcial da tese firmada no Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO quanto à adesão horizontal pretendida pelo Estado de Rondônia em relação a outro Estado da Federação para fixar o seguinte entendimento, modificando-se o item 1.2 do PP n. 12/2020:

1.2. A prática do “carona” será possível, apenas nas hipóteses seguintes:

[...]

Adesão horizontal:

[...]

Estado de Rondônia/Outro Estado da Federação: é possível.

2.1) Não há impedimento de ordem legal para o Estado de Rondônia aderir à ata de registro de preços gerida por outro Estado da Federação de porte populacional inferior ao seu, mantendo-se obrigado ao cumprimento dos requisitos do Decreto Estadual n. 28.874/2024, aos limites da Lei n. 14.133/2021, e às condicionantes do Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO, integrado com as disposições deste opinativo acerca da revisão da tese jurídica ora fundamentada; e

2.2) Não há impedimento legal, em sentido estrito, para o Estado de Rondônia aderir a ata de registro de preço gerida por consórcios intermunicipais em que a soma da população dos municípios componentes do consórcio seja inferior à sua população. **Entretanto, o art. 124, §8º, do Decreto Estadual n. 28.874/2024 veda a Administração Pública Estadual a “adesão à Atas de Registro de Preços gerenciadas por Municípios”**, o que, por arrasto, impede a adesão de atas geridas por consórcios, inobstante o porte populacional dos Municípios consorciados, ao



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS
DO ESTADO DE RONDÔNIA
PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

passo que os consórcios públicos intermunicipais integram a Administração Indireta dos Municípios consorciados.

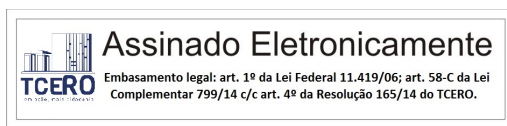
É o parecer.

Porto Velho/RO, 10 de abril de 2024.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO
Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 10 de Abril de 2024



MIGUIDONIO INACIO LOIOLA NETO
PROCURADOR-GERAL DO MINISTÉRIO
PÚBLICO DE CONTAS