



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

PARECER N. : 0065/2024-GPGMPC

PROCESSO N. : 597/2024

ASSUNTO : Consulta – Esclarecimentos acerca do Parecer Prévio n. 59/2010-PLENO e do Acórdão n. 72/2011-PLENO frente à nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021).

UNIDADE : Prefeitura Municipal de Vilhena/RO

INTERESSADO : Flori Cordeiro de Miranda Junior – Prefeito Municipal

RELATOR : Conselheiro Jailson Viana de Almeida

Trata-se de **Consulta**¹ formulada por Flori Cordeiro de Miranda Júnior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, com fundamento nos artigos 83 e seguintes do Regimento Interno do Tribunal de Contas (RITCERO), acerca do Parecer Prévio n. 59/2010-Pleno e do Acórdão n. 72/2011 – Pleno, frente à Lei n. 14.133/2021, nos termos adiante consignados:

1 - Permanecem em vigor os normativos Parecer Prévio nº 59/2010-PLENO e Acórdão nº 72/2011 - PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia que recomendam na adesão horizontal entre municípios ser possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão, após o advento da nova Lei de Licitações 14.133/2021, artigo 86, §3, II, que estabelece a faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida 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?

2 - A nova lei de licitações, 14.133/2021, estabelece como único requisito expresso para que municípios realizem adesões às Atas de Registros de preços uns dos outros é que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação?

3 - Em caso de resposta afirmativa à segunda pergunta, a proibição de adesão por município de maior porte populacional à Ata de Registro de preços de municípios menores continua vigendo em face dos novos termos da lei de licitações que no art. 86, parágrafo 3, inciso II, que autoriza o procedimento com apenas um requisito, qual seja, a de que a Ata de Registro de Preços tenha sido feita mediante procedimento licitatório, em aparente confronto para com os requisitos vários

¹ ID 1532137.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

constantes dos pareceres prévios nº 59/2010 - PLENO e Acórdão no 72/2011 - PLENO emitidos pela colenda Corte de Contas?

A Consulta recebeu juízo provisório pela admissibilidade, conforme a Decisão Monocrática n. 0015/2024-GCJVA², que considerou que a inicial preenche os pressupostos, uma vez que: a) foi formulada e assinada pelo Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, Flori Cordeiro de Miranda Júnior; b) contém a indicação precisa do seu objeto; e c) está acompanhada do Parecer n. 114/PGM/2024 emitido pela Procuradoria-Geral do Município³.

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

1. Da admissibilidade.

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:

[...]

VIII – Os chefes dos Poderes Executivos e Legislativos Municipais;

[...]

² ID 1534704.

³ Páginas 03/06 do ID 1532137.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

§ 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.

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 Prefeito Municipal de Vilhena (art. 84, VIII, RITCERO) em formular a Consulta e a sua pertinente instrução com parecer da assessoria jurídica da autoridade consulente (art. 84, § 1º, RITCERO).

Constata-se, ademais, que busca o consulente esclarecimentos acerca do Parecer Prévio n. 59/2010- Pleno e do Acórdão n. 72/2011-Pleno frente ao disposto no art. 86, §3º, II, da Lei n. 14.133/2021, havendo, portanto, indicação precisa de seu objeto.

Dessa forma, manifesta-se o MPC pelo conhecimento da prefacial e a conseqüente apreciação da matéria ali vertida.

2. Do mérito.

Na peça inaugural, suscita o consulente questionamentos envolvendo pronunciamentos do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia diante do previsto no art. 86, §3º, II, da nova Lei de Licitações e Contratos.

Seguem as mencionadas questões:

1 - Permanecem em vigor os normativos Parecer Prévio nº 59/2010-PLENO e Acórdão nº 72/2011 - PLENO do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia que recomendam na adesão horizontal entre municípios ser possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão, após o advento da nova Lei de Licitações 14.133/2021, artigo 86, §3, II, que estabelece a faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida por órgãos e entidades da Administração Pública municipal, relativamente a ata de registro de preços de órgão ou entidade



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

gerenciadora municipal, desde que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação?

2 - A nova lei de licitações, 14.13312021, estabelece como único requisito expresso para que municípios realizem adesões às Atas de Registros de preços uns dos outros é que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado mediante licitação?

3 - Em caso de resposta afirmativa à segunda pergunta, a proibição de adesão por município de maior porte populacional à Ata de Registro de preços de municípios menores continua vigendo em face dos novos termos da lei de licitações que no art. 86, parágrafo 3, inciso II, que autoriza o procedimento com apenas um requisito, qual seja, a de que a Ata de Registro de Preços tenha sido feita mediante procedimento licitatório, em aparente confronto para com os requisitos vários constantes dos parecer prévio nº 59/2010 - PLENO e Acórdão no 72/2011 - PLENO emitidos pela colenda Corte de Contas?

Com efeito, no Parecer Prévio n. 59/2010-Pleno⁴, com as alterações decorrentes do Acórdão n. 72/2011-Pleno⁵, especificamente acerca da Adesão Horizontal à Ata de Registro de Preços, que é a que ocorre entre entes de mesma natureza, o TCE/RO enumerou as seguintes condicionantes:

l) 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, nas seguintes hipóteses:

III - Adesão horizontal:

a) 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;

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

c) 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.

Vale consignar que idêntico entendimento restou aprovado no Parecer Prévio PPL-TC 00012/20⁶ que, de forma expressa, ratificou as teses do Parecer Prévio n. 59/2010-Pleno. Veja-se:

[...] É DE PARECER que se responda a consulta nos seguintes termos:

⁴ ID 675640.

⁵ ID 675636.

⁶ De ID 940534, exarado no Processo n. 00928/20-TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

1. Mantendo-se hígida grande parcela alusiva a condições acautelatórias para a formalização dos procedimentos e aos limites subjetivos para a adesão à ata de registro de preços, mesmo após a edição do Decreto Estadual n. 24.082/2019, ratificando-se neste ato teses antecipadas nos Pareceres Prévios n. 59/2010 e 7/2014, tem-se que subsiste para a Administração Pública dever de atentar-se para as seguintes orientações:

Adesão horizontal:

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;

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

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.

Mais recente, verifica-se que a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia fez consulta ao Tribunal de Contas, com indagações semelhantes, ao caso em epígrafe, oportunidade na qual o Órgão Ministerial exarou o Parecer n. 0047/2024-GPGMPC, Processo n. 0708/24-TCE/RO.

Naqueles autos a Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia indagou:

- 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?

Infere-se que, assim como naquele processo, ventilou-se nestes autos dúvida quanto à permanência do requisito da simetria ou superioridade do porte populacional do detentor da ata que se pretende aderir em relação ao aderente, notadamente diante do novo panorama normativo de licitações e contratos instaurado pela Lei n. 14.133/2021⁷.

Pois bem.

⁷ Que, perante o Estado de Rondônia, teve como reflexo o advento do Decreto n. 28.874/2024.



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

Em se tratando de normas de licitações e contratos, o art. 22, XXVII, da Constituição Federal prescreve ser competência privativa da União legislar sobre normas gerais para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III, todos da Magna Carta.

Os Estados e o Distrito Federal, conforme estabelecido no art. 24, §2º, e os Municípios, de acordo com o art. 30, inciso II, da Constituição Federal, ao legislarem sobre normas de licitação, devem restringir-se à competência suplementar ou complementar.

Nesse sentido, quando proferidos o Parecer Prévio n. 59/2010-Pleno⁸ e o Acórdão n. 72/2011-Pleno que lhe efetuou alterações, objetos desta consulta, assim como o Parecer Prévio PPL-TC 00012/20⁹, era vigente a Lei n. 8.666/1993, em cujo art. 15 se encontrava previsto o sistema de registro de preço, sem, contudo, qualquer regramento a respeito da adesão à ata de registro de preços.

O instituto da *carona*, como ficou conhecida a adesão à ata de registro de preços, foi regulamentado, na esfera federal, pelo Decreto n. 7.892/2013, que previa em seu art. 22, §§ 8º e 9º:

Art. 22. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

[...]

§ 8º É vedada aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual.

§ 9º É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Federal.

No âmbito da Administração Pública Estadual de Rondônia, a matéria encontrava-se estabelecida no Decreto n. 18.340/2013, segundo o qual:

Art. 26. Desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública estadual que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador.

§1º. Os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão:

⁸ ID 675640.

⁹ De ID 940534, exarado no Processo n. 00928/20-TCE/RO.



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS

DO ESTADO DE RONDÔNIA

PROCURADORIA-GERAL DE CONTAS

I – comprovar nos autos da vantagem da adesão, observando-se, inclusive, a compatibilidade entre a demanda do exercício financeiro e a quantidade registrada na ARP; e

II – encaminhar solicitação de adesão ao órgão gerenciador, que deverá autorizá-la, exceto na hipótese de extrapolação do limite previsto no § 4º deste artigo.

[...]

§6º. É vedada aos órgãos e entidades da administração pública estadual a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal.

§7º. É facultada aos órgãos ou entidades municipais, distritais ou estaduais a adesão a ata de registro de preços da Administração Pública Estadual.

Em 2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei n. 14.133/2021) foi promulgada no ordenamento jurídico brasileiro e com as modificações que lhe foram conferidas pela Lei n. 14.770/2023, passando a estabelecer em seu art. 86, objeto de consulta nestes autos, o seguinte regramento:

Art. 86. O órgão ou entidade gerenciadora deverá, na fase preparatória do processo licitatório, para fins de registro de preços, realizar procedimento público de intenção de registro de preços para, nos termos de regulamento, possibilitar, pelo prazo mínimo de 8 (oito) dias úteis, a participação de outros órgãos ou entidades na respectiva ata e determinar a estimativa total de quantidades da contratação.

[...]

§ 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. (Destacou-se)



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

Na esfera federal, diante do novo diploma legal, a matéria foi regulamentada pelo Decreto n. 11.462/2023, que estabeleceu regras gerais e requisitos (art. 31), os limites para as adesões (art. 32) e a vedação de os órgãos e as entidades da Administração Pública federal aderirem a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade estadual, distrital ou municipal (art. 33).

Já no âmbito da Administração Pública Estadual, o Decreto n. 18.340/2013 foi revogado pelo Decreto n. 28.874/2024 que, acerca da adesão, de forma expressa preconizou:

Subseção V
Da Adesão

Art. 124. A utilização de ata de registro de preço por órgão não participante está sujeita à prévia autorização do órgão gerenciador.

§1º A autorização do órgão gerenciador deverá levar em consideração a observância dos limites individual e global previstos neste decreto, além da necessidade de garantia da capacidade de fornecimento e observância da economia de escala.

§2º O limite individual de cada órgão ou entidade não participante será de um aumento de 50% do quantitativo registrado, ressalvado o disposto no art. 86, § 7º, da Lei Federal nº 14.133, de 2021.

§3º O conjunto de solicitações de adesão, independentemente do órgão ou entidade solicitante, não poderá exceder ao limite global de duas vezes o quantitativo registrado.

§4º A garantia da capacidade de fornecimento deverá ser demonstrada por meio de expressa autorização do fornecedor ou prestador de serviço registrado na qual esteja consignada o compromisso de não descontinuar ou prejudicar a concretização do quantitativo registrado a despeito da adesão solicitada.

§5º As solicitações de adesão deverão ser formalizadas por meio de requerimento específico instruído em processo administrativo próprio com os seguintes documentos:

I - documento que ateste a equivalência do objeto registrado com a necessidade administrativa do órgão não participante;

II - nota de reserva orçamentária do recurso necessário a fazer face à despesa decorrente da adesão;

III - demonstração da vantajosidade dos preços registrados por meio da realização de pesquisa de mercado com amplitude e diversidade de fontes;

IV - autorização expressa do órgão gerenciador;

V - autorização expressa do fornecedor ou prestador de serviço registrado nos moldes previstos no § 4º deste artigo.

§6º A solicitação de adesão deverá estabelecer de forma clara o quantitativo do objeto que se pretende contratar, com base em técnicas estimativas que considerarão, quando possível, o histórico de consumo e a perspectiva de aumento ou redução da demanda.

§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. (grifou-se)



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

Diante desse novo cenário normativo, entendeu o Ministério Público de Contas¹⁰ que a exigência extra-regulamentar inserta no Parecer Prévio n. 12/2020-TCER¹¹, 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.

Isso porque, há requisitos suficientes para regulamentar a aquisição direta via adesão a 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.

Acrescentou o *Parquet* que se por um lado se exige 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.

Assim, por considerar incongruente a imposição de limites territoriais ou populacionais para limitar a adesão à ata de registro de preços, quando a aferição poderia circunscrever-se à vantagem administrativa ou financeira do procedimento, propôs o Ministério Público de Contas entendimento no sentido de que o critério populacional, sem respaldo legal ou regulamentar, não se mostra adequado para controle das adesões às atas de registro de preço pelo Estado de Rondônia em face de outro Estado da Federação.

O Processo n. 0708/24-TCE/RO, em que emitido o Parecer n. 0047/2024-GPGMPC aguarda julgamento pela Corte de Contas.

Com efeito, o caso dos autos diferencia-se do examinado no Processo n. 0708/24-TCE/RO apenas porque aqui, em voga, a adesão à ata de registro de preço de outro município por município do Estado de Rondônia. Vale dizer, em ambos os casos se está diante do denominado por adesão horizontal à ata de registro de preços.

Em sendo assim, seguindo as regras de hermenêutica jurídica, onde há a mesma razão de ser, deve prevalecer a mesma razão de decidir (*ubi eadem legis ratio ibi eadem dispositio*), ou, onde há o mesmo fundamento haverá o mesmo direito (*ubi eadem ratio ibi*

¹⁰ No Parecer n. 0047/2024-GPGMPC (ID 1555949).

¹¹ Por consequência lógica no Parecer Prévio n. 59/2010-Pleno (ID 675640).



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

idem jus). Logo, o entendimento consignado no Parecer n. 0047/2024-GPGMPC deve aqui ser replicado.

Veja-se.

Especificamente em relação ao Município de Vilhena, ainda quando da Lei n. 8.666/1993, o Decreto Municipal n. 19.054/2009 previa que:

Art. 11. A Ata de Registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da Administração Pública (Federal, Estadual e Municipal) que não tenha participação do certame licitatório, desde que do mesmo Ente federativo que o Órgão Gerenciador, desde que haja disponibilidade de quantitativos para atendimento e, mediante as seguintes condições:

I - Aceitação formal pelo fornecedor beneficiário da Ata de Registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas;

II - O atendimento aos interessados - caronas -, não poderá prejudicar o atendimento aos Órgãos Participantes;

III- As aquisições ou contratações adicionais a que se refere este artigo não poderão exceder a 25% (vinte e cinco por cento) dos quantitativos totais inicialmente registrados na Ata de Registro de preços.

Diante do novo cenário normativo inaugurado pela Lei n. 14.133/2021, o Decreto Municipal n. 19.054/2009 foi revogado pelo Decreto n. 59.677/2023¹² que, quanto à carona, previu em seu art. 88, que:

Art. 88. É permitida, mediante ato do dirigente máximo do órgão ou entidade municipal que **demonstre a necessidade** e a **vantagem econômica**, a adesão a atas de registro de preços gerenciadas pela Administração Pública de outros municípios, dos Estados, do Distrito Federal, da União e de consórcios públicos.

Assim, igualmente, não há perante o Município de Vilhena, a exigência legal ou regulamentar quanto ao porte populacional para a adesão à ata de registro de preço.

Por consequência, aplicando-se o mesmo entendimento exarado no Parecer n. 0047/2024-GPGMPC, não se mostra adequada a necessidade de observância, pelo Município de Vilhena, de simetria ou superioridade do porte populacional do detentor da ata que se pretende aderir.

Contudo, como destacado pelo *Parquet* naquele pronunciamento, 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.

¹² Publicado no Diário Oficial de Vilhena n. 3681, de 23.02.2023.



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

Ainda no Parecer n. 0047/2024-GPGMPC, sem o objetivo de exaurir a matéria, o MPC extraiu do art. 86 da Lei n. 14.133/2021 as seguintes condicionantes 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.

Não se deve olvidar que 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.

Em razão disso, deve-se acrescentar, além dos requisitos destacados no Parecer n. 0047/2024-GPGMPC, que a **vantajosidade econômica da carona** não se deve limitar à simples comparação dos valores constantes da ata de registro de preços com os obtidos junto a empresas do mercado regional.

Imperioso que se verifique questões como as **limitações geográficas**, pois os produtos ou serviços registrados na ata de registro de preços de um município podem não atender totalmente às necessidades ou demandas específicas do município aderente, devido a diferenças geográficas, climáticas, culturais ou de infraestrutura.



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

Os **custos e as condições** registrados na ata de registro de preços de outro município podem não ser tão vantajosos quanto parecem inicialmente, especialmente considerando questões como frete, impostos locais, condições de pagamento e prazos de entrega.

A **complexidade administrativa** da adesão à ata de registro de preços de outro município pode aumentar os entraves e a burocracia para o município aderente, exigindo a conformidade com as normativas e procedimentos estabelecidos pelo município detentor da ata.

Finalmente, até mesmo o **porte do ente aderente** em relação ao do detentor da ata a que se presente aderir, apesar de não constituir requisito específico no novo cenário normativo da Lei n. 14.133/2021, como assinalado, pode ser elemento inserto dentro da comprovação da vantajosidade, por representar a economia de escala.

Nesse sentido, o Tribunal de Contas da União, no Acórdão n. 1794/2023-Primeira Câmara, já sob o novo panorama normativo de licitações e contratos, reputou ilegal a adesão, pelo Município de Campina Grande à Ata de Registro de Preços n. 002/19/PM do Município de Lagoa Seca, ambos no Estado da Paraíba, consignando o Ministro Relator Augusto Sherman Cavalcanti que:

[...] constatam-se fragilidades na pesquisa de preços realizada unicamente junto a fornecedores, ao passo que se evidenciava relevante justificar a escolha em aderir aos preços registrados na ARP 2/2019 em detrimento de se realizar um novo processo licitatório que poderia vir a fornecer ao Fundo de Saúde de Campina Grande preços melhores que os praticados por uma prefeitura de menor porte como a de Lagoa Seca, especialmente, considerando que os quantitativos adquiridos sobrepujaram, inclusive de maneira irregular, os registrados na referida ata, em quase 100%. Nesse sentido, uma licitação por parte da Secretaria Municipal de Saúde de Campina Grande relativa a tais itens poderia ter obtido preços menores caso licitados, haja vista a escala maior da contratação, bem assim, a realização do pregão na praça de Campina Grande, município com mais estrutura e localizado em uma praça maior, com maiores quantidades de potenciais fornecedores em disputa.

O referido julgado restou assim ementado:

REPRESENTAÇÃO. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DE OUTRO MUNICÍPIO PARA AQUISIÇÃO DE GÊNEROS ALIMENTÍCIOS. AUSÊNCIA DE JUSTIFICATIVA ADEQUADA NOS AUTOS DO PROCESSO. CONTRATAÇÃO REALIZADA EM MONTANTE SUPERIOR AO LIMITE PREVISTO NO DECRETO REGULAMENTADOR. AUDIÊNCIA. INSUFICIÊNCIA DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA PARA O AFASTAMENTO DAS IRREGULARIDADES. CONHECIMENTO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. MULTA À GESTORA RESPONSÁVEL. (Número



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

do Acórdão: Acórdão n. 1794/2023 - Primeira Câmara; Relator: AUGUSTO SHERMAN; Processo 000.515/2022-1; Tipo de processo: REPRESENTAÇÃO (REPR); Data da sessão: 14/03/2023; Número da ata: 5/2023 - Primeira Câmara)

Dessa forma, ainda que afastada a condicionante específica do porte populacional inserta no Parecer Prévio n. 59/2010-Pleno, há exigências outras a serem observadas pelo gestor, além de a ata a que se pretende aderir ter sido decorrente de licitação, não se podendo falar em requisito único, como suscitado na peça inaugural.

3. Da conclusão

Diante do exposto, o **Ministério Público de Contas opina:**

I – Preliminarmente, **pelo conhecimento da Consulta** formulada por Flori Cordeiro de Miranda Junior, Chefe do Poder Executivo Municipal de Vilhena, uma vez atendidos os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 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. 59/2010-Pleno¹³ quanto à adesão horizontal, para fixar o seguinte entendimento, modificando-se o item III daquele pronunciamento:

III - Adesão horizontal:

a) Município de Rondônia/Município de Rondônia: é possível, demonstrada a sua vantajosidade por meio de processo administrativo, considerando as circunstâncias de limitações geográficas, custos e condições, complexidade administrativa e porte do ente aderente em relação ao detentor da ata decorrente de prévia licitação;

b) Município de Rondônia/Município de Outro Estado: é possível, demonstrada a sua vantajosidade por meio de processo administrativo, considerando as circunstâncias de limitações geográficas, custos e condições, complexidade administrativa e porte do ente aderente em relação ao detentor da ata decorrente de prévia licitação;

¹³ ID 675640.



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

2) Não há impedimento de ordem legal para o Município de Vilhena aderir à ata de registro de preços gerida por outro município de porte populacional inferior ao seu, mantendo-se obrigado ao cumprimento dos requisitos do Decreto Municipal n. 59.677/2023, aos limites da Lei n. 14.133/2021, às condicionantes do Parecer Prévio n. 59//2020-TCERO, integrado com as disposições deste opinativo acerca da revisão da tese jurídica ora fundamentada.

É o parecer.

Porto Velho/RO, 23 de maio de 2024.

(assinado eletronicamente)

MIGUIDÔNIO INÁCIO LOIOLA NETO

Procurador-Geral do Ministério Público de Contas

Em 23 de Maio de 2024



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