



Proc.: 00928/20

Fls.: _____

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00928/20– TCE-RO (eletrônico)
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Divergência entre o Parecer Prévio n. 7/2014 e ato normativo superveniente (Decreto Estadual n. 24.082/2019)
JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
SUSPEIÇÃO: Conselheiro Paulo Curi Neto
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira De Mello
GRUPO: I
SESSÃO: 4ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO, DE 10 DE SETEMBRO DE 2020.

CONSULTA. TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA. JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE POSITIVO. DIVERGÊNCIA ENTRE O PARECER PRÉVIO N. 07/2014 E O ATO NORMATIVO SUPERVENIENTE. REVISÃO DO POSICIONAMENTO DO TRIBUNAL.

1. Norma estadual superveniente ao Parecer Prévio n. 07/2014 previu a necessidade de adoção de procedimentos pelo órgão carona junto ao órgão gerenciador (estudo de viabilidade) bem como a diminuição dos quantitativos que podem ser aderidos - tudo em simetria com norma federal vigente.
2. Tais alterações vieram ratificar a excepcionalidade da adesão à ata de registro de preços, razão pela qual a adequação da posição da Corte de Contas é medida que se impõe.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL PLENO DO TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA reunido em Sessão Telepresencial realizada em 10 de setembro de 2020, na forma dos artigos 84, §§ 1º e 2º, e 85 da Resolução Administrativa n. 005/96 (Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia), conhecendo da consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO;

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

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:

1.1 Quando da aquisição de bens ou serviços mediante o instituto adesão à ata de registro de preços por órgão ou por entidades não participantes, com fundamento no art. 15 da Lei n. 8.666/1993,



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Decretos Estaduais n. 18.340/2013 e 24.082/19 e princípios administrativos cogentes, a Administração Pública deve atentar-se, para além das disposições legais que, invariavelmente, se revelem cogentes, às seguintes condicionantes:

Aquisições ou contratações adicionais a atas de registro de preços não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes;

O instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços 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;

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 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;

Na hipótese de o edital do registro de preços prever o instituto do “carona”, o licitante que pretender fornecer ao “carona” deverá demonstrar sua qualificação técnica e econômica relativamente a esse quantitativo adicional, demonstrando a aptidão também para esse fornecimento;

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 prévia consulta e anuência do órgão gerenciador da ata de registro de preços, uma vez concedida, deverá indicar os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação;

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;

Deverão ser mantidas as mesmas condições existentes na ata de registro de preço;

O prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a um (1) ano, nos termos do inciso III do § 3º do artigo 15 da Lei n. 8.666/1993, sendo vedadas prorrogações que ultrapassem o prazo fixado nesse dispositivo legal, observando-se, ainda, o quanto dispõe a Decisão Normativa n. 03/2014/TCE-RO.

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 vertical de cima para baixo:



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Estado de Rondônia/Município de Rondônia: não é possível, a teor do que dispõe o § 6º do art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013;

Estado de Rondônia/Município de outro Estado: não é possível, a teor do que dispõe o § 6º do art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013.

Adesão vertical de baixo para cima:

Estado de Rondônia/União: é possível;

Município de Rondônia/União: é possível;

Município de Rondônia/Estado de Rondônia: é possível;

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

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.

2. Aplicam-se as disposições do Parecer Prévio n. 07/2014, na sua redação original, às adesões a atas de registro de preços que, eventualmente, tenham sido concretizadas até a data de publicação deste Parecer Prévio, nos termos da DM-GP-TC 1031/2019-GP; e

3. Veda-se a adesão a atas de registro de preços formalizadas sob a égide do Decreto Estadual n. 10.898/2004, tendo em mira disposição expressa do art. 37 do Decreto Estadual n. 18.340/2013, no sentido de que estas atas somente poderão ser utilizadas para os órgãos gerenciadores e participantes.

Participaram do julgamento os Conselheiros JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO (Relator), EDILSON DE SOUSA SILVA, VALDIVINO CRISPIM DE SOUZA, FRANCISCO CARVALHO DA SILVA, WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA e o Conselheiro-Substituto OMAR PIRES DIAS; o Conselheiro Presidente em exercício BENEDITO ANTÔNIO ALVES; e a Procuradora-Geral Substituta do Ministério Público de Contas YVONETE FONTINELLE DE MELO. O Conselheiro PAULO CURI NETO declarou-se suspeito.

Porto Velho, 10 de setembro de 2020.

(assinado eletronicamente)
JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
MELLO
Conselheiro Relator

(assinado eletronicamente)
BENEDITO ANTÔNIO ALVES
Conselheiro Presidente em exercício



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

PROCESSO: 00928/20– TCE-RO (eletrônico)
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Divergência entre o Parecer Prévio n. 7/2014 e ato normativo superveniente (Decreto Estadual n. 24.082/2019)
JURISDICIONADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
INTERESSADO: Tribunal de Contas do Estado de Rondônia
SUSPEIÇÃO: Conselheiro Paulo Curi Neto
RELATOR: Conselheiro José Euler Potyguara Pereira De Mello
GRUPO: I
SESSÃO: 4ª SESSÃO TELEPRESENCIAL DO PLENO, DE 10 DE SETEMBRO DE 2020.

RELATÓRIO

1. Trata-se de consulta formulada pelo Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, em face da aparente divergência entre o Parecer Prévio n. 7/2014 e ato normativo superveniente (Decreto Estadual n. 24.082/2019), autuada por determinação da Presidência deste Tribunal.
2. A consulta veio acompanhada de manifestação da Procuradoria Geral do Estado (Parecer n. 11/2019/PGE/PGETC, ID=877119), que opinou, em apertada síntese, pela adequação do Parecer Prévio n. 07/2014 aos novos parâmetros advindos do Decreto Estadual n. 24.082/2019.
3. Aventou, também, a possibilidade de a Presidência desta Corte estabelecer norma de transição seja para determinar que sejam mantidos provisoriamente os efeitos do Parecer Prévio 7/2014 ou para aplicar de imediato as alterações advindas do novo Decreto estadual.
4. A resposta, nos termos da DM-GP-TC 1031/2019-GP, da lavra do Conselheiro, então Presidente, Edilson de Sousa Silva, foi pela manutenção do Parecer Prévio n. 07/2014, até que se submeta os autos ao Pleno, *in verbis*:

1) Pela **manutenção da aplicação do Parecer Prévio n. 7/2014 – PLENO** no âmbito do TCE/RO, uma vez que o Decreto Estadual n. 24.082, de 22 de julho de 2019 **regulamenta e obriga** apenas as ações do Poder Executivo Estadual, não vinculando os demais Poderes ou Órgãos Autônomos;

e 2) Pela submissão da matéria ao Plenário do TCE/RO, quanto à possibilidade de revisão do Parecer Prévio n. 7/2014 – PLENO, conforme trecho que transcrevo:

De resto, no que atine ao conteúdo do parecer da PGE/TC, principalmente quanto à proposta de revisão do parecer prévio n. 7/2014, por conta do advento do novo decreto executivo n. 24.082, de 22 de julho de 2019, reputo adequado que a Presidência submeta, se caso, a matéria oportunamente ao e. Plenário deste Tribunal de Contas, em prestígio ao paralelismo de formas (foi o e. Plenário que emitiu o parecer prévio n. 7/2014).

Se caso submetido ao e. Plenário pelo e. presidente deste Tribunal, haverá lugar para que se patrulhe a legalidade, i. e., a legitimidade, a razoabilidade/proporcionalidade do [novo] decreto executivo n. 24.082/19.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

5. Na sequência, o Conselheiro Presidente Paulo Curi Neto, assumindo a Presidência da Corte, acolheu a manifestação exarada pelo Presidente da Corte anterior, mantendo a aplicação do Parecer Prévio n.7/2014, bem como, de submeter a matéria ao Plenário desta Corte em obediência ao paralelismo de formas, uma vez que o Parecer Prévio n. 7/2014 somente pode ser mantido ou afastado por decisão do Pleno (DM 0190/2020-GP, ID=877124).

6. Devidamente autuados, foram os autos distribuídos a este Relator para prosseguimento, que, verificando estarem preenchidos os requisitos de admissibilidade, conheceu a consulta, nos termos da DM 0062/2020-GCJEPPM (ID=878832).

7. O Ministério Público de Contas, em manifestação regimental, opinou pelo conhecimento da consulta formulada pelo Presidente dessa Corte de Contas, para, no mérito, respondê-la nos seguintes termos: *“no âmbito do Estado de Rondônia, as adesões a atas de registro de preços devem obedecer aos novos limites propostos pelo Decreto Estadual n. 24.082/2019, nos termos delineados neste opinativo, impondo-se, em consequência, a revisão do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno, de modo a amoldar-se ao novo regramento, notadamente e tão-só para adequar as alíneas a e b do Item 3.1 daquele pronunciamento em relação aos quantitativos ali previstos e incluindo-se na alínea c a necessidade de que o órgão ou a entidade interessada na adesão à ata de registro de preços realize a divulgação do relatório conclusivo do procedimento formal/estudo da viabilidade e vantajosidade da medida em seu site, Portal de Compras, Portal de Transparência ou outro meio eletrônico que venha a substituí-los”* (Parecer n. 0148/2020-GPGMPC, ID=912188).

8. É o sucinto relatório.

VOTO

CONSELHEIRO JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO

9. Como se vê, a Secretaria Geral de Administração deste Tribunal de Contas acionou a Presidência da Corte suscitando dúvida quanto à aplicação do Parecer Prévio n. 07/2014 (proferido nos autos do Processo n. 0473/2014), que possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, uma vez que, no seu entendimento, há conflito com a redação do Decreto Estadual n. 24.082/2019.

DO APARENTE CONFLITO DE NORMAS E DA PREVALÊNCIA DA CONSTITUIÇÃO FEDERAL

10. Antes de adentrar propriamente no exame da consulta (tanto de sua admissibilidade quanto do mérito), tem-se necessário destacar a antinomia (conflito aparente de normas) entre o Decreto estadual 18.340/13 (alterado pelo Decreto n. 24.082/19) e o Parecer Prévio n. 7/2014 do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

11. Se de um lado temos o Parecer Prévio n. 7/2014, que possui caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto, e que trata dos limites para adesão a atas de registro de preços (carona), de outro lado, temos o Decreto estadual n. 24.082/19, que alterou substancialmente vários dispositivos do Decreto anterior (n. 18.340/2013), diminuindo, por exemplo, quantitativos que podem ser aderidos.
12. Estas alterações supervenientes ocorridas por meio da edição do novo Decreto n. 24.082/2019, que limitaram consideravelmente a adesão à ata de registro de preços, de fato, colidem com algumas disposições do Parecer Prévio n. 07/2014.
13. Não obstante, essa antinomia de normas é solucionada pelo critério hierárquico, em que a norma de hierarquia superior prevalece sobre a inferior.
14. *In casu*, o Parecer Prévio n. 7/2014, ao qual a Lei Complementar estadual n. 154/1996 (na hipótese, a Lei Orgânica deste Tribunal) atribuiu natureza normativa, deve prevalecer sobre o Decreto estadual n. 18.340/13 (alterado pelo Decreto n. 24.082/19).
15. Isso porque, enquanto as leis complementares são lei em sentido estrito (*stricto sensu*), os decretos autônomos, decorrentes do art. 84, VI da Constituição Federal, não o são, tendo natureza regulamentar e a função específica de dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública, quando não implicar aumento de despesa nem criação ou extinção de órgãos públicos, devendo, portanto, aquele sobressair sobre este.
16. Como já bem delineou a Presidência da Corte ao proferir a DM-GP-TC 1031/2019-GP (ID=877120), os Tribunais de Contas possuem algumas prerrogativas entre as quais destaca-se o poder normativo referente às matérias de sua competência:

No campo intrainstitucional, o TCU, por exemplo, entende também que possui prerrogativas que podem auxiliar na melhora do desempenho do controle externo, destacando se¹: a) o poder sancionador; b) o processo decisório compartilhado; c) a autonomia e independência institucionais; d) o assessoramento técnico ao Congresso Nacional; e) **o poder normativo referente às matérias de sua competência.**

No tocante ao poder normativo, os Tribunais de Contas brasileiros, na esteira do autogoverno conferido ao Judiciário (art. 96, CR), exercem função normativa, que decorre do poder regulamentar a ele conferido por suas Leis Orgânicas, como a Lei Complementar estadual n. 154/96, que faculta a expedição de instruções e atos normativos, a exemplo da resposta à consulta que lhe seja formulada por autoridade competente, a respeito de dúvida suscitada na aplicação de dispositivos legais regulamentares concernentes à matéria de sua competência, na forma estabelecida no Regimento Interno, **que também tem caráter normativo e constitui prejulgamento da tese, mas não do fato ou caso concreto.**

[...]

Sobreleva apontar o caráter normativo que informa/apoia a resposta à consulta prevista na Lei Orgânica deste Tribunal de Contas, que decorre da prerrogativa de autogoverno e também do próprio recorte preventivo/pedagógico da fiscalização que opera, porque se

¹ Cf. TCU, H, 2000, p. 11, disponível em <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/156/41.pdf?sequenc e=4&isAllowed=y>, acesso em 27.12.19, às 11h31.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

preordena a garantir de modo antecipado – a resposta à consulta constitui prejulgamento de tese, mas não do fato/caso concreto! – a conformidade da atuação administrativa com os princípios a ele impostos pelo ordenamento jurídico.

O Tribunal de Contas revela-se importante órgão de controle externo na consecução do princípio constitucional da boa administração, uma vez que desempenha função fiscalizadora, consultiva, informativa, judicante, sancionadora, corretiva, **normativa** e de ouvidoria. (os grifos são do original)

17. Ademais, a DM-GP-TC 1031/2019-GP (ID=877120), também destacou que, no caso em exame, o chefe do Executivo (ao editar o Decreto n. 18.340/13) tratou de matéria que vai além de sua natureza estritamente derivada/regulamentar, porque cuidou também de organizar/uniformizar procedimento interno do próprio Executivo (em exercício do poder hierárquico), ou seja, exerceu a competência constitucional a ele atribuída exatamente no art. 84, VI, da Constituição Federal, e no art. 65, V, da Constituição estadual:

[...] o chefe do Executivo exorbitou do poder regulamentar na hipótese dos autos, porque criou obrigação/dever não estampado originariamente nas Leis ns. 8.666/93 e 10.520/02; o que, por desdobramento lógico, impede a toda evidência sua aplicação para os demais poderes e órgãos autônomos (e, se exprimir exercício apenas de poder hierárquico, poderá ser aplicado na seara do próprio Executivo).

É que o chefe do Poder Executivo estadual enveredou por matéria que retrata exercício do poder discricionário dos demais poderes/órgãos quando exercem também – e de modo atípico – a função administrativa, ao licitarem/contratarem para satisfação de suas necessidades (interesse público).

Sob tópico argumentativo, bem de se apontar que há regras inseridas no decreto executivo n. 18.340/13 que retratam/refletem apenas seu dever-poder de organizar o funcionamento da própria administração pública (*interna corporis*, sem dúvida!), a exemplo (chapado!) dos §§ 4º e 5º do art. 3º:

§ 4º. Com o objetivo de imprimir maior transparência na gestão pública e sinalizar ao mercado prestador do serviço ou fornecedor o potencial de contratação governamental, os órgãos e entidades do Poder Executivo enviarão à Superintendência de Compras e Licitações de Rondônia (SUPEL), até o mês de setembro de cada ano, a especificação completa dos bens e serviços que pretendem adquirir no exercício seguinte, com a indicação de quantidades e a periodicidade da aquisição.

§ 5º. A relação será consolidada pela SUPEL por ramo de atividade dos futuros licitantes, com publicação pela própria SUPEL, no respectivo portal eletrônico, até 30 de novembro.

Não tenho dúvida alguma (!) de que as aludidas regras não se aplicam direta e imediatamente aos demais poderes e órgãos do Estado de Rondônia, porque não cabe ao chefe do Poder Executivo determinar aos demais poderes e órgãos como eles exercerão – de modo atípico mesmo (e isto é constitucional!) – a função administrativa, com o objetivo de conferir eficácia/efetividade a autonomia/independência/harmonia de todos os poderes/órgãos.

Não tem qualquer cabimento/lógico imaginar, por exemplo, que o Presidente do Tribunal de Contas, o Presidente do Tribunal de Justiça, o Procurador-Geral de Justiça, o

Parecer Prévio PPL-TC 00012/20 referente ao processo 00928/20

Av. Presidente Dutra nº 4229, Bairro: Pedrinhas Porto Velho - Rondônia CEP: 76801-326

www.tce.ro.gov.br



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Presidente da Assembleia Legislativa e o Defensor Público-Geral se curvem ao modelo de atuação administrativa fixado pelo chefe do Poder Executivo; seria uma afronta absurda ao princípio da separação dos poderes, previsto no art. 2º da Constituição da República.

18. E, por esta razão, é que o Decreto estadual n. 18.340/13 não se aplica aos demais poderes e órgãos autônomos naquilo que não retratar o poder regulamentar exercido apenas para permitir a fiel execução das Leis ns. 8.666/93 e 10.520/02, principalmente no que tange ao exercício da função administrativa, exercida como garantia da autonomia assegurada pela própria Constituição Federal, “*porque o poder hierárquico é apenas interno à administração pública que o exerce (não extrapola para outros poderes)*”, não havendo, do mesmo modo, que se falar em prevalência do Decreto executivo sobre o Parecer Prévio emitido por esta Corte. Veja-se:

[...] não há falar em prevalência do decreto executivo n. 18.340/13 sobre o parecer prévio n. 7/2014 deste Tribunal de Contas, em especial no que diz respeito à fixação de número-limite para a figura da carona (adesão à ata de registro de preços), porque a todas as luzes essa limitação não tem suporte/previsão nas Leis ns. 8.666/93 e 10.520/02 (e por isso não pode essa limitação ser tomada como expressão do poder regulamentar), motivo por que possuem nítida roupagem/manifestação do poder meramente hierárquico, que ordena, coordena, controla e corrige as atividades internas da própria administração pública.

Para além da distinção dos poderes administrativos (regulamentar/hierárquico), também realizada pelo TCU, o Tribunal de Contas exerce suas competências (privativas) que lhe foram direta e imediatamente outorgadas pela Constituição da República, a exemplo das respostas (na forma de pareceres prévios) a consultas sem qualquer ingerência e/ou submissão a qualquer outro poder ou órgão autônomo.

E, com base no parecer da PGE/TC, reputo importante dizer que a Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro estabelece que as autoridades públicas devem atuar para aumentar a segurança jurídica na aplicação das normas, inclusive por meio de regulamentos, súmulas administrativas e respostas a consultas (art. 30), que terão caráter vinculante em relação ao órgão ou entidade a que se destinam, até ulterior revisão (art. 30, § 2º); o que deve ser aplicado (efeito vinculante) ao parecer prévio n. 7/14 (resposta à consulta pelo e. Plenário deste Tribunal de Contas), cujo caráter normativo é ratificado pela própria Lei Orgânica deste Tribunal, e à consulta em comento, de modo a vincular a administração deste mesmo Tribunal. (os grifos são originais)

19. Assim, nota-se que a sobreposição de decretos do Poder Executivo estabelecendo novos limites para adesão à ata de registro de preços, não impõe, imediata e automaticamente, a mudança do entendimento apresentado pelo Tribunal de Contas em Parecer Prévio, razão pela qual passa-se ao exame a seguir.

ADMISSIBILIDADE



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

20. Preliminarmente, verifica-se que a consulta observa os pressupostos de admissibilidade previstos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno, uma vez que se encontra formulada por autoridade competente²; não se reporta a caso concreto; diz respeito à matéria inserida na competência desta Corte; e, ainda, encontra-se acompanhada do parecer jurídico do Poder Consulente, exigido, sempre que possível, pelo artigo 84, § 1º, do Regimento Interno, razão pela qual deve ser conhecida por esta Corte de Contas, com a ressalva do artigo 84, § 2º, do mesmo regramento regimental, no sentido de que a resposta à consulta não constitui prejulgamento de fato ou caso concreto. No mesmo sentido, asseverou o *Parquet* de Contas:

[...]

Antes de adentrar ao cerne do questionamento suscitado pelo Presidente desse Sodalício, insta verificar o atendimento dos pressupostos indispensáveis ao conhecimento da presente consulta.

A competência da Corte de Contas para decidir a respeito de consultas formuladas pelas unidades jurisdicionadas encontra-se insculpida no artigo 1º, XVI, da Lei Complementar n. 154/1996, veja-se:

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.

O Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, por sua vez, disciplinou a matéria em seus artigos 83 a 85, estabelecendo os pressupostos de admissibilidade e a forma do processamento da espécie, *verbis*:

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 - As consultas serão formuladas por intermédio do Governador do Estado e Prefeitos Municipais, Presidentes do Tribunal de Justiça, Assembleia Legislativa e das Câmaras Municipais, de Comissão Técnica ou de Inquérito, de Partido Político, Secretários de Estado ou entidade de nível hierárquico equivalente, Procurador Geral do Estado, Procurador Geral de Justiça, Dirigentes de Autarquias, de Sociedades de Economia Mista, de Empresas Públicas e de Fundações Públicas.

§ 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.

² Nos termos da DM 0062/2020-GCJEPPM (ID=878832): “*Em que pese o Presidente de Tribunal de Contas não estar arrolado no art. 84 do Regimento Interno como autoridade legitimada para formular consulta perante a Corte, equipara-se a desembargador de Tribunal de Justiça estadual conforme disposto na Constituição Federal, ou seja, tem legitimidade para formulá-la. Vê-se, então, que o consulente é parte legítima para formular a presente consulta e o seu objeto refere-se à matéria de competência desta Corte de Contas, nos termos dos art. 84 do Regimento Interno.*”



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

§ 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.

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. (Redação determinada pela Resolução n. 149/2013/TCE-RO).

Com supedâneo nesses parâmetros, quanto à legitimidade do Consulente, como bem obtemperou o relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Melo, na Decisão Monocrática DM 0062/2020-GCJEPPM (ID 878832), “*Em que pese o Presidente de Tribunal de Contas não estar arrolado no art. 84 do Regimento Interno como autoridade legitimada para formular consulta perante a Corte, equipara-se a desembargador de Tribunal de Justiça estadual conforme disposto na Constituição Federal, ou seja, tem legitimidade para formulá-la.*”.

Vale dizer, na condição de chefe de órgão de extração constitucional, qualificado por abalizada doutrina como independente³, há notória similaridade entre a natureza jurídica do múnus de Presidente das Cortes de Contas e a daqueles que presidem os poderes constituídos estaduais, equiparando-se, portanto, na espécie, o Presidente do TCE/RO ao Presidente do TJ/RO, possuindo, então, legitimidade para formular consulta perante esse Sodalício.

Nessa senda, o Tribunal de Contas mineiro igualmente reconheceu a legitimidade do Presidente daquela Corte para formular Consulta, consoante se infere da Instrução Normativa n. 05/2001, exarada pelo Tribunal Pleno daquele Sodalício precisamente em autos de Consulta formulada pelo respectivo presidente:

O Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, no uso de suas atribuições, com base no art. 13, inciso XXIX da Lei Complementar n. 33, de 28 de junho de 1994, considerando a decisão plenária do dia 12 de dezembro de 2001 exarada nos autos da Consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, na qual o Tribunal Pleno deliberou que os gastos com inativos, conquanto integrem as despesas de pessoal, não devem ser levadas a efeito para o cômputo dos limites previstos no art. 20 da Lei Complementar n. 101 de 04 de maio de 2000, resolve alterar

³ Inclusive, a ilustre doutrinadora Odete Medauar, acerca das Cortes de Contas, leciona que “(...) sua natureza, em razão das próprias normas da Constituição, é de órgão independente, desvinculado da estrutura de qualquer dos três poderes.” (MEDAUAR, Odete. Controle da Administração Pública. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1993, p. 141). Ainda, Hely Lopes Meirelles que afirma: “Órgãos independentes são os originários da Constituição e representativos dos Poderes de Estado - Legislativo, Executivo e Judiciário - colocados no ápice da pirâmide governamental, sem qualquer subordinação hierárquica ou funcional, e só sujeitos aos controles constitucionais de um poder pelo outro. Por isso, são também chamados órgãos primários do Estado. Esses órgãos detêm e exercem precipuamente as funções políticas, judiciais e quase-judiciais outorgadas diretamente pela Constituição, para serem desempenhadas pessoalmente por seus membros (agentes políticos, distintos de seus servidores, que são agentes administrativos), segundo normas especiais e regimentais. Nessa Categoria encontram-se as Corporações Legislativas (Congresso Nacional, Câmara dos Deputados, Senado Federal, Assembleias Legislativas, Câmaras de Vereadores), as Chefias de Executivo (Presidência da República, Governadorias dos Estados e do Distrito Federal, Prefeituras Municipais), os Tribunais Judiciais e os Juízes singulares (Supremo Tribunal Federal, Tribunais Superiores Federais, Tribunais Regionais Federais, Tribunais de Justiça e de Alçada dos Estados-membros, Tribunais do Júri e Varas das Justiças Comum e Especial). De se incluir, ainda, nesta classe o Ministério Público federal e estadual e os Tribunais de Contas da União, dos Estados- membros e Municípios, os quais são órgãos funcionalmente independentes e seus membros integram a categoria de agentes políticos, inconfundíveis com os servidores das respectivas instituições.” (MEIRELLES, Hely Lopes. Direito administrativo brasileiro. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2007, p. 70)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

a redação do disposto nos artigos 3º, 5º, 6º e 7º e revogar o disposto no art. 4º da Instrução n. 1 de 18 de abril de 2001.⁴

Quanto aos demais requisitos, sem maiores delongas, veem-se preenchidos como reconheceu o relator, Conselheiro José Euler Potyguara Pereira de Mello, na Decisão Monocrática DM 0062/2020-GCJEPPM (ID 878832).

Assim, preenchidos os requisitos de admissibilidade, deve a presente Consulta ser conhecida.

MÉRITO

21. Quanto ao mérito da consulta, de início, tem-se necessário pontuar que tal situação já ocorreu anteriormente, justamente com relação ao Parecer Prévio n. 07/2014 e à legislação anterior (Decreto n. 18.340/2013), que passou a vigor em novembro daquele ano e retirou (parcialmente) a aplicabilidade do Parecer Prévio n. 59/2010, até então vigente, que, na época, também inovou ao regulamentar o Sistema de Registro de Preços previsto no art. 15 da Lei n. 8.666/1993.

22. O Parecer Prévio n. 59/2010 foi proferido pela Corte diante do tratamento conferido pelo Decreto Estadual n. 10.898/2004 à matéria que, no âmbito da União, era regulamentada pelo Decreto Federal n. 3.931/2001, alterado pelo Decreto Federal n. 4.342/2002.

23. Em 2013 o Governo Federal revogou os Decretos Federais ns. 3.931/2001 e 4.342/2002 e estabeleceu nova regulamentação ao Sistema de Registro de Preços, coibindo a prática de adesões ilimitadas às atas de registro de preços na administração pública federal (Decreto Federal n. 7.892/2013).

24. Em virtude dessa alteração, no plano estadual foi editado o Decreto n. 18.340/2013 que também estabeleceu, tal qual o Decreto federal, limitações à adesão a atas de registro de preço, o que ensejou, por consequência, a adequação do posicionamento da Corte de Contas sobre a matéria, dando origem, assim, ao Parecer Prévio n. 07/2014, abaixo transcrito, e vigente, até o momento, nos termos da DM-GP-TC 1031/2019-GP (ID=877120):

[...]

3 - Mantendo-se hígida grande parcela alusiva a condições acautelatórias para a formalização dos procedimentos e aos limites subjetivos para a adesão, mesmo após a edição do Decreto Estadual nº 18.340/2013, ratificando-se neste ato teses antecipadas no Parecer Prévio n. 59/2010, tem-se que subsiste para a Administração Pública dever de atentar-se para as seguintes orientações:

3.1 - Quando da aquisição de bens ou serviços mediante o instituto adesão à ata de registro de preços por órgão ou por entidades não participantes, com fundamento no art. 15 da Lei nº 8.666/1993, Decreto Estadual nº 18.340/2013 e princípios administrativos cogentes, a Administração Pública deve atentar-se, para além das disposições legais que, invariavelmente, se revelem cogentes, às seguintes condicionantes:

⁴ In <https://www.tce.mg.gov.br/img/legislacao/legiscont/Instrucoes%20Normativas/in0501.htm>. Acesso em 01.07.2020, às 11:18h.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

- a) aquisições ou contratações adicionais a atas de registro de preços não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 100% (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes;
- b) o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo 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;
- c) 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 processo próprio interno, inclusive por meio de cotação de preços (formalismo processual), estendendo-se as mesmas vantagens auferidas pelo gestor da ata;
- d) na hipótese de o edital do registro de preços prever o instituto do “carona”, o licitante que pretender fornecer ao “carona” deverá demonstrar sua qualificação técnica e econômica relativamente a esse quantitativo adicional, demonstrando a aptidão também para esse fornecimento;
- e) 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;
- f) a prévia Consulta e anuência do órgão gerenciador da ata de registro de preços, uma vez concedida, deverá indicar os possíveis fornecedores e respectivos preços a serem praticados, obedecida a ordem de classificação;
- g) 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;
- h) deverão ser mantidas as mesmas condições existentes na ata de registro de preço;
- i) o prazo de validade da ata de registro de preços não poderá ser superior a um (1) ano, nos termos do inciso III do § 3º do artigo 15 da Lei nº 8.666/1993, sendo vedadas prorrogações que ultrapassem o prazo fixado nesse dispositivo legal, observando-se, ainda, o quanto dispõe a Decisão Normativa n. 03/2014/TCE-RO.

3.2 - 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:

- a) 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 art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013;
- a.2) Estado de Rondônia/Município de outro Estado: não é possível, a teor do que dispõe o § 6º do art. 26 do Decreto Estadual n. 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.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

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.2) 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.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.

4 - Aplicam-se as disposições do Parecer Prévio nº 59/2010-Pleno, na sua redação original, às adesões a atas de registro de preços que, eventualmente, tenham sido concretizadas até a data de entrada em vigor do Decreto Estadual nº 13.340, de 6 de novembro de 2013; e

5 – Veda-se a adesão a atas de registro de preços formalizadas sob a égide do Decreto Estadual nº 10.898/2004, tendo em mira disposição expressa do art. 37 do Decreto Estadual nº 18.340/2013, no sentido de que estas atas somente poderão ser utilizadas para os órgãos gerenciadores e participantes.

25. No entanto, no âmbito federal houve mais uma alteração das regras acerca dos limites à adesão a atas de registros de preços (Decreto Federal n. 9.488/2018, que alterou o Decreto anterior, de n. 7.892/2013), culminando na edição do Decreto estadual n. 24.082/2019, que modificou o Decreto anterior especialmente no que se refere a: a) procedimentos que deverão ser adotados pelo órgão carona junto ao órgão gerenciador (estudo de viabilidade); b) vedação quanto à contratação por meio de adesão à ata de registros de preços para serviços de tecnologia da informação e comunicação (não gerenciada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação – COETIC ou por órgão por ela autorizado) e, c) diminuição quanto aos quantitativos que podem ser aderidos. Eis o teor dos artigos acima citados:

Art. 2º Ficam acrescentados os §§ 1º-A, 1º-B, 11, 12, 13 e 14 ao artigo 26 do Decreto nº 18.340, de 2013, conforme segue:

“Art. 26.

§ 1º-A. A manifestação do Órgão gerenciador de que trata o § 1º fica **condicionada à realização de estudo, pelos Órgãos e pelas Entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a Administração Pública Estadual da utilização da Ata de Registro de Preços.**

§ 1º-B. O estudo de que trata o § 1º-A, após aprovação pelo Órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo Estadual ou outro meio eletrônico que venha a substituí-lo.

§ 11. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão à Ata de Registro de Preços que não seja:

I - gerenciada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC; e

II - gerenciada por outro Órgão ou Entidade e previamente aprovada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

§ 12. O disposto no parágrafo anterior não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação, constante da mesma Ata de Registro de Preços.

[...]"

Art. 3º Os §§ 3º e 4º do artigo 26 do Decreto nº 18.340, de 2013, passam a vigorar com a seguinte redação:

“Art. 26.

§ 3º As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e aos órgãos participantes.

§ 4º O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro dos preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o Órgão gerenciador e aos Órgãos participantes, independentemente do número de Órgãos não participantes que aderirem.

.....” (grifo nosso)

26. Por certo que esta alteração, que limitou substancialmente a adesão à ata de registro de preços, colide com algumas disposições contidas no Parecer Prévio n. 07/2014, ensejando nova manifestação da Corte de Contas, a fim de que se proceda às adequações que se fizerem necessárias, “em substituição ao Parecer Prévio n. 07/2014 – PLENO – com o seu imanente caráter vinculante, a ser observado, doravante, pelos jurisdicionados desta unidade federativa” (Parecer n. 0148/2020-GPGMPC, ID=912188).

27. Pois bem.

28. Uma das principais mudanças ocorridas com a edição do novo decreto estadual (reproduzido do decreto federal) foi a redução dos quantitativos para os órgãos aderentes (também chamado “caronas”) passando a ter o limite de adesão individual reduzido de 100% para 50%.

29. Também se estabeleceu que o edital preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem.

30. Outra mudança refere-se à obrigatoriedade de realização de estudo a fim de se demonstrar que a futura adesão demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade, sendo a alternativa mais viável para a Administração Pública Estadual quando da utilização da Ata de Registro de Preços (estudo de viabilidade).

31. Por último, vedou-se a contratação através de adesão à ata de registros de preços para serviços de tecnologia da informação e comunicação (não gerenciada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação – COETIC ou por órgão por ela autorizado).



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

32. Tais alterações vieram ratificar a excepcionalidade da adesão à ata de registro de preços. O entendimento pacificado na Corte é de que a adesão à ata de registro de preços (carona) deve ser empregada de maneira excepcional, sempre comprovada a vantajosidade, já que a regra continua sendo a realização de procedimento licitatório (v.g. Acórdão AC2-TC 00084/19⁵, relator: Cons. Paulo Curi Neto; Acórdão AC2-TC 00309/20⁶, relator: Cons. Francisco Carvalho da Silva). O Tribunal de Contas da União, inclusive, já denominou a adesão à ata de registro de preços como sendo “anômala”⁷.

33. Da leitura do novo Decreto estadual, observo que, essencialmente, ele não inovou, mas simplesmente seguiu as disposições inclusas no Decreto Federal. Ademais, o Ministério Público de Contas, em seu parecer, verificou que o Tribunal de Contas da União vem aplicando os comandos do Decreto Federal junto aos seus julgados (v. g. a) *Acórdão n. 643/2020 – Plenário*, Relator Aroldo Cedraz, Processo n. 022.242/20198, Data da sessão: 25.03.2020, Número da ata: 9/2020 – Plenário; b) *Acórdão n. 933/2020 – Plenário*, Relator Augusto Sherman, Processo n. 037.111/2018-3, Data da sessão: 15.04.2020, Número da ata: 12/2020 – Plenário; c) *Acórdão n. 961/2020 – Plenário*, Processo n. 037.838/2019-9, Relator Augusto Sherman, Data da sessão: 22.04.2020, Número da ata: 13/2020 – Plenário; e d) *Acórdão n. 1459/2020 – Segunda Câmara*, Relator Raimundo Carreiro, Processo n. 039.901/2019-0, Data da sessão: 10.03.2020, Número da ata: 6/2020 - Segunda Câmara).

34. A *prima facie*, também não constato vício de legalidade, e/ou proporcionalidade/razoabilidade capaz de macular o Decreto Estadual n. 24.082/2019, e corroboro com o parecer ministerial de que é necessário rever a posição da Corte acerca da matéria, adequando o Parecer

⁵ TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. FHEMERON. APURAÇÃO DE IRREGULARIDADES NA EXECUÇÃO DE CONTRATO PARA LOCAÇÃO DE EQUIPAMENTOS DE INFORMÁTICA, MEDIANTE ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO. VÍCIOS FORMAIS. JULGAMENTO IRREGULAR DAS CONTAS. RESPONSABILIZAÇÃO. APLICAÇÃO DE MULTA. RECHAÇADA EVENTUAL IMPUTAÇÃO DE DÉBITO, POR FALTA DE PARÂMETROS SEGUROS E OBJETIVOS ACERCA DA QUANTIFICAÇÃO DO DANO. 1. A adesão à ata de registro de preços (carona) está condicionada à comprovação da adequação do objeto registrado às reais necessidades do órgão ou da entidade aderente e à vantagem do preço registrado em relação aos preços praticados no mercado onde serão adquiridos os bens ou serviços. 2. O procedimento de adesão deve obedecer a critérios mínimos para garantir não apenas a adequação legal, mas também a vantagem econômica, aqui compreendida como superior ou equivalente à de um processo licitatório, propriamente dito, o que deve ser confirmado por estudos de viabilidade técnica e econômica. 3. Ausentes os requisitos objetivos para aferição do prejuízo ao erário, não é possível imputar o dano aos arrolados como responsáveis.

⁶ EMENTA: REPRESENTAÇÃO. EXECUÇÃO DE CONTRATOS. SERVIÇOS DE MONITORAMENTO ELETRÔNICO. ADESÃO A ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CARONA. NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DOS PARECERES PRÉVIOS N.ºs 59/2010–PLENO E 7/2014–PLENO. IMPRESCINDIBILIDADE DA DEMONSTRAÇÃO DE VIABILIDADE ECONÔMICA, FINANCEIRA E OPERACIONAL DA ADESÃO À ARP. AFASTAMENTO DA MULTA COERCITIVA. 1. A utilização, pela Administração Pública, do instituto denominado “carona” deve observar as regras estabelecidas para a espécie pelo Parecer Prévio n.º 59/2010-Pleno (Processo n.º 3393/2010-TCER), atualizado pelo Parecer Prévio n.º 7/2014-PLENO (Processo n. 473/2014-TCER), sob pena de responsabilidade solidária do gestor. 2. A adesão a Ata de Registro de Preços, diante de sua excepcionalidade, deve ser precedida de demonstração de viabilidade econômica, financeira e operacional da adesão, mediante avaliação e exposição em processo próprio interno, inclusive por meio de cotação de preços (formalismo processual), exigindo-se a extensão das mesmas vantagens auferidas pelo gestor da Ata. 3. Apesar da constatação de irregularidades formais, a multa coercitiva pode ser afastada quando a instrução probatória e os elementos existentes nos autos assim indicar.

⁷ O órgão gerenciador do registro de preços deve justificar eventual previsão editalícia de adesão à ata por órgãos ou entidades não participantes (“caronas”) dos procedimentos iniciais. A adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos regidos pelo Sistema de Registro de Preços. (Acórdão 1.297/2015 – Plenário, TC 003.377/2015-6, Relator Ministro Bruno Dantas, julg: 27.5.2015)



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Prévio às novas disposições contidas no novo decreto estadual, à exceção daquelas dispostas no art. 2º, ao incluir os §§ 11, 12, 13 e 14 ao art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013 (acerca da contratação através de adesão à ata de registros de preços para serviços de tecnologia da informação e comunicação, não gerenciada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação – COETIC ou por órgão por ela autorizado e sobre os casos de manutenção predial referente à aquisição de bens, excluídos os serviços, cuja solicitação de liberação ou adesão deverá ser instruída com manifestação do engenheiro civil responsável), pois, como bem disse o MPC, “*substancializam os comandos estratégias de política interna de opção do Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo prescindível, portanto, a sua inclusão em parecer prévio desse Sodalício*”.

35. Deste modo, por acompanhar o parecer ministerial na íntegra é que, em prestígio aos princípios da eficiência e da economicidade, peço vênica para colacionar o parecer ministerial, cujos alicerces passam a integrar a fundamentação deste voto:

[...] como bem anotou o Procurador do Estado Danilo Cavalcante Sigarini, no Parecer n. 11/2019/PGE/PGETC (ID 877119), observa-se que todas as mudanças havidas no regime de adesão a atas de registro de preço tiveram o intuito de “(...) *limitar cada vez sua utilização com o passar dos anos, entendimento este comungado por esta Corte de Contas e registrado no próprio voto do Relator e seguido à unanimidade quando da lavra do Parecer Prévio 7/2014-PLENO*”.

Na mesma senda é o posicionamento desta Procuradoria-Geral, no sentido de que o instrumento da carona deva ser adotado de forma excepcional, uma vez comprovada a vantajosidade, sendo a regra a realização de integral procedimento licitatório, pois, como ressaltado pelo insigne Ministro do TCU, Bruno Dantas, em seu voto no *Acórdão n. 1297/2015 – Plenário*⁸, há que se manter permanente a “(...) *preocupação com o verdadeiro descalabro que pode representar o uso desvirtuado do SRP, em virtude, principalmente, da possibilidade de alimentação inconveniente e inoportuna do pernicioso ‘mercado de atas’*”, tanto que, prossegue o magistrado de contas federal:

31. Boa parte da doutrina também aponta que a prática do carona representa uma possível afronta a diversos princípios no mundo jurídico (por exemplo, legalidade, moralidade, isonomia e competitividade) e ainda possibilita algumas distorções que podem ser claramente percebidas no mundo dos fatos (por exemplo, os riscos de a empresa detentora da ata controlar parte significativa de negócio local, regional ou nacional e de aquisições que não contemplam a real necessidade do órgão com a leniente adaptação do objeto a ser contratado a um objeto já registrado em ata).

32. Em face de tais considerações, reforço meu entendimento de que a adesão prevista no art. 22 do Decreto 7.892/2013 para órgão não participante (ou seja, que não participou dos procedimentos iniciais da licitação) é uma possibilidade anômala e excepcional, e não uma obrigatoriedade a constar necessariamente em todos os editais e contratos de pregões para Sistema de Registro de Preços.

Não se verificando, então, *a prima facie*, a existência de incongruências entre o Decreto Estadual n. 24.082/2019 e os regramentos aplicáveis à matéria, vamos agora, ao cotejo entre esse instrumento normativo e o Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno, destacando-se apenas o que se mostrar conflitante.

⁸ Acórdão n. 1297/2015 – Plenário; Relator Bruno Dantas; Processo n. 003.377/2015-6; Tipo de processo: Representação; Data da sessão: 27.05.2015; Número da ata: 19/2015 – Plenário.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

Nessa senda, verifica-se inicialmente que houvera inovação quanto ao estabelecido pela **alínea a do Item 3.1 do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno**⁹, uma vez que prescreveu o Decreto Estadual n. 24.082/2019 em seu art. 3º, fazendo alterações ao §3º do art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013, que:

§3º. As aquisições ou as contratações adicionais de que trata este artigo não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e aos órgãos participantes.

Ademais, também quanto ao estabelecido na **alínea b do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno**¹⁰ houve inovação, pois o quantitativo limite decorrente da adesão pelo novel Decreto Estadual n. 24.082/2019 – que alterou em seu art. 3º o disposto no §4º do art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013 – foi reduzido para o dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços, *in verbis*:

§4º. O instrumento convocatório preverá que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro dos preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o Órgão gerenciador e aos Órgãos participantes, independentemente do número de Órgãos não participantes que aderirem.

Em relação às **alíneas c, d e e do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno**, encontram-se elas assim redigidas:

c) 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 processo próprio interno, inclusive por meio de cotação de preços (formalismo processual), estendendo-se as mesmas vantagens auferidas pelo gestor da ata;

d) na hipótese de o edital do registro de preços prever o instituto do “carona”, o licitante que pretender fornecer ao “carona” deverá demonstrar sua qualificação técnica e econômica relativamente a esse quantitativo adicional, demonstrando a aptidão também para esse fornecimento;

e) 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;

Já o Decreto Estadual n. 24.082/2019, em seu 2º, ao inserir os §§ 1º-A e 1º-B ao art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013, previu que:

§1º-A. A manifestação do Órgão gerenciador de que trata o §1º fica condicionada à realização de estudo, pelos Órgãos e pelas Entidades que não participaram do registro de preços, que demonstre o ganho de eficiência, a viabilidade e a economicidade para a Administração Pública Estadual da utilização da Ata de Registro de Preços.

⁹ a) aquisições ou contratações adicionais a atas de registro de preços não poderão exceder, por órgão ou entidade, a 100% (cem por cento) dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e órgãos participantes;

¹⁰ b) o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao quádruplo 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;



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

§1º-B. O estudo de que trata o §1º-A, após aprovação pelo Órgão gerenciador, será divulgado no Portal de Compras do Governo Estadual ou outro meio eletrônico que venha a substituí-lo.

Destarte, especificamente quanto à demonstração de viabilidade da adesão à ata de registro de preços, entende o MPC que não houvera profunda modificação, uma vez que o Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno, malgrado não tenha utilizado o termo “estudo”, já contemplava a necessidade de demonstração, inclusive por meio de procedimento formal, da viabilidade e da vantajosidade.

Por outro lado, há que se incluir na nova manifestação desse Sodalício a necessidade, tal como inserto no Decreto Estadual n. 24.082/2019, de efetuar o órgão ou entidade interessada na adesão a devida divulgação do “estudo” – utilizando-se aí a nomenclatura adotada pelo Decreto Estadual n. 24.082/2019 – ou do procedimento formal – utilizando-se a nomenclatura do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno – 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*, cânone constitucional inscrito no *caput* do art. 37 da Magna Carta.

Calha salientar, conforme se vê de transcrição linhas volvidas, que dispôs o Decreto Estadual n. 24.082/2019, em seu art. 2º, ao incluir os §§ 11, 12, 13 e 14 ao art. 26 do Decreto Estadual n. 18.340/2013:

§ 11. É vedada a contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação por meio de adesão à Ata de Registro de Preços que não seja:

I - gerenciada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC; e

II - gerenciada por outro Órgão ou Entidade e previamente aprovada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação - COETIC.

§ 12. O disposto no parágrafo anterior não se aplica às hipóteses em que a contratação de serviços esteja vinculada ao fornecimento de bens de tecnologia da informação e comunicação, constante da mesma Ata de Registro de Preços.

§ 13. Fica vedada a produção de licitação para Sistema de Registro dos Preços do material de construção civil que tenha objetivo a realização de obra pública, reforma ou manutenção predial.

§ 14. Nos casos de manutenção predial referente à aquisição de bens, excluídos os serviços, a solicitação de liberação ou adesão deverá ser instruída com manifestação do engenheiro civil responsável sobre a adequação do pedido para a norma técnica vigente, bem como todos os estudos técnicos preliminares exigíveis no inciso IX do artigo 6º combinado com o artigo 7º da Lei 8.666, de 21 de junho de 1993.

Apesar de não haver disposições no Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno acerca das matérias versadas na transcrição acima, no entendimento deste Órgão Ministerial substancializam os comandos estratégias de política interna de opção do Chefe do Poder Executivo Estadual, sendo prescindível, portanto, a sua inclusão em parecer prévio desse Sodalício.

Com efeito, mormente em razão da natureza jurídica da deliberação da Corte de Contas em sede de consulta, pronunciamento o qual, uma vez sufragado, deverá ser observado por todos os jurisdicionados, inclusive os cinquenta e dois municípios do Estado de Rondônia, inclusive suas entidades da administração indireta, não se mostra ajustado, em razão dos limites normativos de alcance e abrangência de um decreto estadual, estender aos municípios a imposição, em caráter normativo e vinculante, de cumprimento de diretrizes específicas do Poder Executivo Estadual e de submissão às deliberações de



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

órgão administrativo deste (Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação –COETIC) .

Assim, necessária a readequação nas alíneas **a** e **b** do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno, quanto aos quantitativos ali previstos aos novos limites do Decreto Estadual n. 24.082/2019, bem como na alínea **c**, somente para que se estabeleça que o órgão ou a entidade interessada na adesão à ata de registro de preços realize a divulgação do relatório conclusivo do procedimento formal/estudo da viabilidade e vantajosidade da medida em seu *site*, Portal de Compras, Portal de Transparência ou outro meio eletrônico que venha a substituí-los.

No que se refere aos demais dispositivos do Prévio n. 07/2014 – Pleno, a manutenção é medida que se impõe.

Por derradeiro, quanto ao período transitório, vale dizer, até a eventual revisão a ser ultimada pela Corte de Contas, no âmbito do TCE/RO, deverá ser observada a Decisão Monocrática DM-GP-TC 1031/2019-GP (ID 877120), que decidiu pela manutenção da aplicação do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno, uma vez que o Decreto Estadual n. 24.082/2019 regulamenta e obriga apenas as ações do Poder Executivo Estadual, não vinculando os demais Poderes ou Órgãos Autônomos.

36. Assim, concordando *in totum* com o parecer ministerial, a adequação do posicionamento da Corte é medida que se impõe.

37. Por derradeiro, como ficou consignado no voto que deu origem ao parecer prévio anterior (n. 07/2014), também considero que a reformulação de todo o conteúdo em um novo parecer prévio é mais didática aos jurisdicionados, tendo em vista o mister constitucional do Tribunal de Contas de exercer sua função pedagógica.

1. Ante o exposto, em consonância com o Parecer do Ministério Público de Contas, entendo que a presente Consulta deve ser conhecida e respondida nos termos do Voto e Projeto de Parecer Prévio que ora submeto à apreciação deste colendo Plenário:

I – Conhecer da consulta formulada pelo Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia por preencher os requisitos de admissibilidade estabelecidos nos artigos 84, § 1º, e 85 do Regimento Interno desta Corte de Contas, e, quanto ao mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo.

II - Revogar o Parecer Prévio n. 07/2014, por ser parcialmente incompatível com o superveniente Decreto Estadual n. 24.082/2019 e, outrossim, pela ratificação no Projeto de Parecer Prévio anexo de toda orientação conciliável com o novo regramento estadual sobre a adesão a atas de registro preços.

III - Dar ciência desta Decisão ao Presidente do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal de Contas, cuja data de publicação deve ser observada como marco inicial para possível interposição de recursos, com supedâneo no art. 22, inciso IV, c/c art. 29, inciso IV, da Lei Complementar n. 154/1996, informando-os que seu inteiro teor está disponível para consulta no endereço eletrônico www.tce.ro.gov.br, em homenagem à sustentabilidade ambiental.



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

De registrar que, em cumprimento às medidas expedidas pelo Tribunal de Contas (TCE-RO) como prevenção à propagação do coronavírus (Covid-19) no âmbito da instituição, o protocolo de processos e documentos está sendo realizado, preferencialmente, de forma eletrônica, a partir do e-mail institucional dgd@tce.ro.gov.br, em formato PDF, com até 20 megabytes (MB) de tamanho. Destaque-se ainda que o atendimento presencial será feito apenas em casos pontuais e específico no horário de 7h30 às 13h30.

IV - Dar ciência desta Decisão, na forma regimental, ao Ministério Público de Contas;
e

V – Arquivar os autos após exauridos os trâmites legais.

DECLARAÇÃO DE VOTO – CONSELHEIRO WILBER CARLOS DOS SANTOS COIMBRA

1. Trata-se de Consulta formulada pela Presidência deste Tribunal de Contas do Estado de Rondônia acerca da divergência instalada com a edição superveniente do Decreto Estadual n. 24.082, de 22.07.2019, frente aos termos do Parecer Prévio n. 07/2014-Pleno (ID 59584), o qual disciplinou as aquisições mediante adesão à ata de registro de preços.

2. Como foi bem delineado pelo eminente Relator, que em seu voto acolhe a judiciosa manifestação do MPC, com o advento do mencionado Decreto Estadual houve significativas alterações nos regramentos afetos às aquisições ou contratações adicionais por órgãos não-participantes de licitação, mediante a adesão à ata de registro de preço (“carona”), especialmente no que se refere: **a)** ao estudo de viabilidade, isto é, os procedimentos que deverão ser adotados pelo órgão-carona junto ao órgão-gerenciador; **b)** vedação quanto à contratação de serviços de tecnologia da informação e comunicação não gerenciada pela Diretoria Executiva de Tecnologia da Informação e Comunicação (COETIC) ou por órgão por ela autorizado; **c)** diminuição quanto aos quantitativos que podem ser aderidos.

3. Diante disso, entendo ser necessário rever a posição deste Tribunal de Contas acerca da matéria em testilha, adequando-se o Parecer Prévio n. 07/2014-Pleno às novas disposições contidas no aludido e novel Decreto Estadual n. 24.082, de 22.07.2019, notadamente as alíneas “**a**” e “**b**” do Parecer Prévio n. 07/2014 – Pleno, quanto aos quantitativos ali previstos aos novos limites do Decreto Estadual n. 24.082, de 22.07.2019, bem como a sua alínea “**c**”, tão somente, para que se estabeleça que o órgão ou a entidade interessada na adesão à ata de registro de preços realize a divulgação do relatório



TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA
Secretaria de Processamento e Julgamento
DP-SPJ

conclusivo do procedimento formal/estudo da viabilidade e vantajosidade da medida em seu *site*, Portal de Compras, Portal de Transparência ou outro meio eletrônico que venha a substituí-los.

4. Nesse sentido, inclusive, já me posicionei, por ocasião da apreciação dos autos do Processo n. 0473/2014, cujo julgamento substancializou-se no Parecer Prévio n. 07/2014- Pleno (ID 59584). Naquela assentada, adequou-se o então Parecer Prévio n. 59/2010 (ID 675636) às inovações trazidas pelo Decreto Estadual n. 18.340, de 2013, com o intuito de se eliminar as divergências supervenientemente instaladas.

5. Desse modo, orientado pela coerência, integridade e estabilização das decisões deste Tribunal, porque ausente singularidade e com o olhar fito na inafastável segurança jurídica, **CONVIRJO**, às inteiras, com o eminente Relator, **Conselheiro JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE MELLO**, para o fim de se conhecer a presente Consulta, preliminarmente, e, no mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio anexo ao Voto, o qual é conciliável com o novo regramento estadual sobre a adesão a atas de registro preços. Revogar, com efeito, o Parecer Prévio n. 07/2014, por ser parcialmente incompatível com o superveniente Decreto Estadual n. 24.082/2019.

É como voto.

Em 10 de Setembro de 2020



BENEDITO ANTÔNIO ALVES
PRESIDENTE EM EXERCÍCIO



JOSÉ EULER POTYGUARA PEREIRA DE
RELATOR