

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

PROCESSO: 00708/24-TCE/RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta acerca da aplicação dos Decretos nº 18.340/2023 e nº 28.874/2024
JURISDICIONADO: Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia - PGE
INTERESSADO: Thiago Denger Queiroz, CPF n. ***. 371.092-**, Procurador-Geral do Estado de Rondônia
RELATOR: Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva)
SESSÃO: 10ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 8 a 12 de julho de 2024

CONSULTA. APLICAÇÃO DOS DECRETOS ESTADUAIS Nº 18.340/2013 E Nº 28.874/2024. PREENCHIMENTO DOS PRESSUPOSTOS DE ADMISSIBILIDADE. CONHECIMENTO. PARECER PRÉVIO N. 12/2020-TCE/RO. ALTERAÇÃO PARCIAL. ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA DO ESTADO DE RONDÔNIA. ADESÃO HORIZONTAL DE ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS DE ESTADOS DA FEDERAÇÃO COM PORTE POPULACIONAL INFERIOR AO DO ESTADO DE RONDÔNIA. POSSIBILIDADE. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇO GERIDA POR CONSÓRCIOS INTERMUNICIPAIS. IMPEDIMENTO. DECRETO ESTADUAL Nº 28.874/2024. HERMENÊUTICA. TELEOLOGIA DA NORMA. INTEPRETAÇÃO EXTENSIVA.

1. O Tribunal de Contas é competente para decidir sobre consulta formulada pelas autoridades legitimadas constantes do rol do art. 84 do RITCE/RO, quanto às dúvidas sobre a aplicação de dispositivo legal ou regimental relativo à sua competência.

2. O critério populacional, sem respaldo legal ou regulamentar, não se mostra como adequado para controle das adesões às atas de registro de preço pelo Estado de Rondônia em face de outro Estado da Federação.

3. Adesão horizontal da Ata de Registro de Preços. Superação parcial da tese firmada no Parecer Prévio n. 12/2020- TCERO.

4. Não há impedimento legal para a Administração Pública do Estado de Rondônia aderir à ata de registro de preços gerida por outro Estado da Federação de porte populacional inferior ao seu, exigindo-se do ente não participante as condicionantes de demonstração da viabilidade econômica, financeira e operacional, a vantajosidade da “carona” e a ausência de prejuízo ao detentor da ata, referidas no Parecer Prévio n. 12/2020- TCERO e demais requisitos legais e regulamentares aplicáveis à espécie (Lei n. 14.133/2021 e Decreto Estadual n. 28.874/24).

5. O §8º do Decreto Estadual n. 28.874/2024 menciona expressamente a vedação à adesão de atas gerenciadas “por Municípios”, independente do porte populacional.

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

6. A finalidade da norma é impedir que o Estado de Rondônia adira a atas de registro de preços gerenciadas por entes municipais que possam não ter a mesma capacidade administrativa, financeira e técnica que órgãos estaduais ou federais (interpretação teleológica).

7. Os consórcios de Direito Público, como os de Direito Privado integram a Administração Indireta de cada um dos Municípios consorciados.

8. Interpretação extensiva a fim de expandir o sentido literal da norma prevista no §8º do art. 124 do Decreto Estadual n. 28.874/2024, para impedir a Administração Pública Estadual a adesão de atas geridas por consórcios intermunicipais, inobstante o porte populacional dos municípios que os compõem, visto que os consórcios públicos intermunicipais integram a Administração Indireta dos Municípios consorciados, considerando, para esse efeito, a própria teleologia da norma que veda ao Estado de Rondônia a adesão à Atas de Registro de Preços gerenciadas por Municípios.

9. Consulta conhecida, pois preenchidos os requisitos legais e regimentais. Arquivamento.

PARECER PRÉVIO

O TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA, reunido em Sessão Ordinária Virtual do Pleno, realizada no período de 8 a 12 de julho de 2024, 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 Procurador-Geral do Estado de Rondônia, Thiago Denger Queiroz, por unanimidade, em consonância com o voto do Relator, Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva);

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

I – Reconhecer a superação parcial da tese firmada no Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO quanto à adesão horizontal pretendida pelo Estado de Rondônia em relação a outro Estado da Federação e, com fundamento no §4º do art. 84 do RITCE/RO, reformar o item 1.2 do referido parecer, para firmar o seguinte entendimento:

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

[...]

Adesão horizontal:

[...]

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

II – Não há impedimento legal para a Administração Pública do Estado de Rondônia aderir à ata de registro de preços gerida por outro Estado da Federação de porte populacional inferior ao seu, mantendo-se obrigado ao cumprimento dos requisitos do Decreto Estadual n. 28.874/2024, aos

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

limites da Lei n. 14.133/2021, e às condicionantes do Parecer Prévio n. 12/2020-TCERO, integrado com as disposições deste *decisum* acerca da revisão da tese jurídica ora fundamentada;

III – Existe impedimento legal para a Administração Pública do Estado de Rondônia aderir à ata de registro de preços gerida por consórcios intermunicipais, inobstante o porte populacional dos municípios que os compõem, visto que, numa interpretação teleológica e extensiva do dispositivo, os consórcios públicos intermunicipais integram a Administração Indireta dos Municípios consorciados, considerando, para esse efeito, a própria norma do §8º do art. 124 do Decreto Estadual n. 28.874/2024, que veda ao Estado de Rondônia a adesão a atas de registro de preços gerenciadas por Municípios, pois deve ser observado o risco de desorganização (menor capacidade de gestão eficaz de processos licitatórios complexos), a vulnerabilidade financeira (menor capacidade de garantir recursos financeiros adequados para a execução de contratos) e as limitações técnicas (dificuldade em garantir o cumprimento de padrões técnicos elevados, especialmente em projetos complexos).

Participaram do julgamento os Conselheiros José Euler Potyguara Pereira de Mello, Valdivino Crispim de Souza, Francisco Carvalho da Silva, Paulo Curi Neto, Jailson Viana de Almeida, o Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (Relator em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva); o Conselheiro Presidente Wilber Coimbra; e o Procurador-Geral do Ministério Público de Contas Miguidônio Inácio Loiola Neto. Ausente o Conselheiro Edilson de Sousa Silva, devidamente justificado.

Porto Velho, sexta-feira, 12 de julho de 2024.

(assinado eletronicamente)
FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA
SILVA

Conselheiro-Substituto relator
em substituição regimental

(assinado eletronicamente)
Conselheiro WILBER COIMBRA

Presidente

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

PROCESSO: 00708/24-TCE/RO
SUBCATEGORIA: Consulta
ASSUNTO: Consulta acerca da aplicação dos Decretos nº 18.340/2023 e nº 28.874/2024
JURISDICIONADO: Procuradoria-Geral do Estado de Rondônia - PGE
INTERESSADO: Thiago Denger Queiroz, CPF n. ***. 371.092-**, Procurador-Geral do Estado de Rondônia
RELATOR: Conselheiro-Substituto Francisco Júnior Ferreira da Silva (em substituição regimental ao Conselheiro Edilson de Sousa Silva)
SESSÃO: 10ª Sessão Ordinária Virtual do Pleno, de 8 a 12 de julho de 2024

RELATÓRIO

Trata-se de consulta¹ formulada pelo Procurador-Geral do Estado de Rondônia, Thiago Denger Queiroz, CPF n. ***. 371.092-**, com fundamento nos artigos 83 e seguintes do Regimento Interno deste Tribunal de Contas, na qual requer o pronunciamento desta Corte de Contas acerca do seguinte tema hipotético: *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? 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?.*

2. A consulta foi instruída com parecer opinativo² da Procuradoria do Estado, subscrito pelo Procurador do Estado Brunno Correa Borges.

3. Por meio da Decisão Monocrática n. 00039/24-GCESS (ID 1545214), esta relatoria, em juízo sumário de admissibilidade, conheceu da Consulta, por entender restarem preenchidos os seus pressupostos, e encaminhou o feito ao Ministério Público de Contas para manifestação.

4. O Ministério Público de Contas proferiu o Parecer n. 0047/2024-GPGMPC (ID 1555949), opinou no sentido de conhecer a Consulta formulada, haja vista a presença dos seus requisitos para admissibilidade, bem como, fossem respondidas as questões suscitadas, da seguinte forma:

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

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

¹ ID 1540734.

² Págs. 11 a 18 do ID 1540734.

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

[...]

Adesão horizontal:

[...]

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

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

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

5. É o necessário a relatar

VOTO

CONSELHEIRO-SUBSTITUTO FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA (EM SUBSTITUIÇÃO REGIMENTAL AO CONSELHEIRO EDILSON DE SOUSA SILVA)

I – Do Juízo de admissibilidade

6. Compete ao Tribunal de Contas decidir sobre consulta que lhe seja formulada por uma das autoridades mencionadas no art. 84 do RITCE-RO, que diga respeito a dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de sua competência, a teor do inciso XVI do art. 1º da LC n. 154/96, cujo procedimento está disciplinado no art. 83 e seguintes do RITCE/RO.

7. De acordo com o relatado, o Procurador-Geral do Estado de Rondônia requer o pronunciamento desta Corte de Contas a respeito dos seguintes questionamentos:

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?

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

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

da população dos municípios componentes do consórcio seja igual ou superior à população do Estado de Rondônia?

8. Pois bem. Analisado o caso em apreço à luz da legislação pertinente, observa-se que os ritos procedimentais estabelecidos no RITCE/RO estão devidamente preenchidos, posto que *i*) o consulente é parte legitimada para apresentação de consulta, por se tratar do Procurador-Geral do Estado (art. 84, VIII); *ii*) a consulta está instruída com o parecer da Procuradoria do Estado e *iii*) seu objeto está indicado de forma precisa, não versando, a princípio, sobre caso concreto (§1º do artigo 84), e sim sobre dúvida objetiva.

9. Assim, confirma-se em juízo definitivo o preenchimento dos requisitos de admissibilidade para conhecer da consulta formulada, uma vez que a pretensão se amolda aos artigos 83 a 85 do Regimento Interno deste Tribunal.

II – Do juízo de mérito

10. Passemos, então, aos questionamentos apresentados e sua análise de mérito.

II.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 18.340/2013?

11. O consulente pleiteia que a Corte de Contas se manifeste quanto a vigência da parte final do item 1.2 do Parecer Prévio 12/2020-TCERO, no que tange à impossibilidade de adesão horizontal pelo Estado de Rondônia à ata de registro de preços de outros Estados da Federação com porte populacional inferior, tendo em vista que tal conclusão seria contrária ao artigo 27 do Decreto n. 18.340/2013.

12. De fato, a parte final do item 1.2 da conclusão do Parecer Prévio n. 12/2020, exarado no processo n. 00928/20, permanece em vigor. Vejamos:

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

[...]

Adesão horizontal:

[...]

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

13. No ponto, a discussão objeto da presente consulta reside, portanto, em destacar que a tese jurídica fixada vai de encontro com o Decreto n. 18.340/2013 (revogado pelo Decreto Estadual n. 28.874/2024), eis que, não possuía dispositivo proibindo a adesão horizontal, ou seja, a possibilidade da utilização, pelo Estado de Rondônia, de ata de registro de preços de outros Estados da Federação, de

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

menor porte populacional, em procedimentos que não participou da intenção de registro de preços, a chamada adesão à ata de registro de preços ou “carona”.

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

15. Isso porque, o antigo decreto regulamentador estadual (Decreto n. 18.340/2013) apenas ressaltava o porte populacional quando o detentor da ata era um ente municipal, inclusive, referido dispositivo foi revogado pelo Decreto n. 27.449, de 31 de agosto de 2022. Confira-se:

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

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

16. E mais, o novo Decreto Estadual n. 28.874/2024 autoriza a Administração Pública Estadual a adesão às atas de registros de preços dos órgãos e entidades da União, dos Estados e do Distrito Federal, nada dispondo sobre o porte populacional do ente gerenciador da ata:

Art. 124. [...]

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

17. Na oportunidade, considerando a análise empreendida pelo Ministério Público de Contas, com fundamento nos princípios da economicidade e eficiência, com vistas a evitar a desnecessária repetição de fundamentos já expostos, transcrevo os fundamentos presentes no Parecer n. 0047/2024-GPGMPC (ID 1555949), os quais incorporo às razões de decidir deste *decisum*, *in verbis*:

[...]

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

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

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

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

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

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

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

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

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

[...]

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

[...]

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

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

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

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

~~**Parágrafo único. A adesão à ARP de órgão ou entidade municipal fica limitada aos entes com porte populacional igual ou superior ao do Estado de Rondônia, conforme dados do censo demográfico oficial mais recente.**~~ (Parágrafo único acrescido

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

pele Decreto n. 20.247, 26/10/2015) (Parágrafo único revogado pelo Decreto n. 27.449, de 31 de agosto de 2022)

Esse antigo decreto regulamentador estadual dispunha que a adesão à ata de registro de preços pelo Estado de Rondônia estava limitada ao porte populacional tão somente quando o detentor da ata era um ente municipal e, para todas as hipóteses, deveria ser demonstrada a vantajosidade da adesão e adequação da quantidade registrada na ata. Tal vedação, inclusive, foi revogada pelo Decreto n. 27.449, de 31 de agosto de 2022.

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

Por oportuno, registra-se a procedência da **Ação Direta de Inconstitucionalidade n. 0802967-35.2019.8.22.0000**⁴, ajuizada pelo Exmo. Governador do Estado de Rondônia, em face da Lei Estadual n. 4.479/20196, que propôs estabelecer quais os órgãos e entidades que poderiam “fornecer ata de registro de preços” para a Administração Pública de Rondônia.

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

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

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

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

3. Inconstitucionalidade Material

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

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

Adesão vertical de cima para baixo:

⁴ Não transitada em julgado. Recurso Extraordinário interposto junto ao Supremo Tribunal Federal, distribuído sob o n. 1403832, cujo seguimento foi negado por decisão monocrática do Ministro Relator André Mendonça, e pendente de julgamento de Agravo Regimental. Consulta em 09/04/2024.

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

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

- a. 1) Estado de Rondônia /Município de Rondônia: não é possível, a teor do que dispõe o § 6º do artigo 26 do Decreto Estadual nº 18.340/2013.
- a. 2) Estado de Rondônia/ Município de outro Estado: não é possível, a teor do expõe o § 6º do artigo 26 do Decreto Estadual nº 18.340/2013.
- b) Adesão vertical de baixo para cima:
- b. 1) Estado de Rondônia/União: é possível;
- b. 2) Município de Rondônia/União: é possível;
- b. 3) Município de Rondônia/Estado de Rondônia: é possível;
- b. 4) Município de Rondônia/ outro Estado da Federação: é possível;
- C) Adesão horizontal:
- c. 1) Município de Rondônia/ Município de Rondônia: é possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão;
- c. 3) Estado de Rondônia / Outro Estado da Federação: é possível, desde que o detentor da ata possua porte populacional similar ou superior àquele que requer a adesão.

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

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

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

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

Ante o exposto, julgo improcedente o pedido.

Reservada a sabida independência entre as esferas administrativas e judicial, e reconhecida a improcedência do pedido de inconstitucionalidade material da Lei Estadual n. 4.479/2019 em face da orientação do Parecer Prévio n. 7/2014-TCERO, vislumbra-se no acórdão o arrazoado do Des. Relator acerca da incongruência da imposição de limites territoriais ou populacional para limitar a adesão à ata de registro de preços, quando a aferição poderia circunscrever-se à vantagem administrativa ou financeira do procedimento.

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

Ressalva-se, aqui, que não se desconhecem os riscos inerentes ao procedimento da “carona”, o que, inclusive exige do Gestor que a intenta a observância estrita dos requisitos regulamentares e das orientações do Tribunal de Contas, sobretudo quanto à

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

demonstração da vantajosidade, sob pena de responder pelos prejuízos que advirem da adesão malsucedida.

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

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

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

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

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

[...]

Adesão horizontal:

[...]

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

18. Extrai-se que, para a adesão horizontal exige-se do ente não participante da intenção de registro de preços que demonstre a viabilidade econômica, financeira e operacional, a vantajosidade e a ausência de prejuízo ao detentor da ata, sem que haja qualquer limitação territorial ou populacional, isso porque, há requisitos suficientes para regulamentar a aquisição direta via adesão e preservar o interesse público, considerando a existência das condicionantes mencionadas.

19. Assim, considerando toda a fundamentação acima, quanto ao 1º questionamento, entendo pela superação parcial da tese firmada no Parecer Prévio n. 12/2020- TCERO, quanto à adesão horizontal pretendida pelo Estado de Rondônia em relação a outro Estado da Federação, e pela reforma do item 1.2 do referido parecer para firmar o seguinte entendimento, com fundamento nos §§ 3º e 4º do art. 84 do RITCE/RO⁵:

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

[...]

Adesão horizontal:

[...]

⁵ § 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. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE-RO)

§ 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. (Incluído pela Resolução n. 329/2020/TCE- RO)

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

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

II.2 – Em se tratando de processos administrativos de adesão a atas de registro de preços instruídos com fundamento no novel Decreto n° 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?

20. Quanto ao 2º questionamento, respondendo a parte inicial da dúvida, entende-se que não há impedimento legal da Administração Pública Estadual em aderir de forma horizontal à atas de registro de preços - ARP de outros Estados da Federação com porte populacional inferior ao do Estado de Rondônia, visto que o Decreto Estadual n. 28.874/24 não faz esta restrição.

21. Como ficou registrado no questionamento anterior, o critério populacional, sem respaldo legal ou regulamentar, não se mostra adequado para controle das adesões às ARP pelo Estado de Rondônia em face de outro Estado da Federação.

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

Lei Federal n. 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações):

Art. 86.

[...]

§ 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

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

dos itens do instrumento convocatório registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes.

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

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

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

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

Decreto Estadual n. 28.874/2024:

Art. 124. [...]

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

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

23. Assim, quanto à adesão horizontal da ARP, a resposta para a primeira parte da dúvida suscitada é de que não há impedimento legal para a Administração Pública do Estado de Rondônia aderir à ata de registro de preços gerida por outro Estado da Federação de porte populacional inferior ao seu, exigindo-se do ente não participante as condicionantes de demonstração da viabilidade econômica, financeira e operacional, a vantajosidade da “carona” e a ausência de prejuízo ao detentor da ata, referidas no Parecer Prévio n. 12/2020- TCERO e demais requisitos legais e regulamentares aplicáveis à espécie (Lei n. 14.133/2021 e Decreto Estadual n. 28.874/24).

24. Por outro lado, em relação à parte final do questionamento, o Decreto Estadual n. 28.874/24 veda as adesões de atas gerenciadas por Municípios, porém, nada dispõe expressamente sobre atas gerenciadas por consórcios intermunicipais.

25. Quanto à adesão verticalizada da ARP, o texto da nova Lei de Licitações (§8º, art. 86) trata da vedação apenas para a Administração Pública Federal, é dizer, as especificidades de cada Estado poderão ser disciplinadas em regulamento próprio, considerando a competência suplementar sobre a matéria.

26. No Estado de Rondônia, o Decreto Estadual n. 28.874/2024 veda a adesão vertical de cima para baixo, ou seja, veda à Administração Pública Estadual a adesão às ARP geridas por Municípios, independentemente do porte populacional.

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

27. No entanto, frise-se, a legislação local não menciona a possibilidade da administração pública estadual aderir à ARP gerenciadas por consórcios intermunicipais, independente do porte populacional dos componentes do consórcio.

28. Muito bem. O §8º do Decreto Estadual n. 28.874/2024 menciona expressamente a vedação à adesão de atas gerenciadas “por Municípios”. E, nesse cenário, a dúvida recai sobre se o termo “por Municípios” inclui também “por consórcios intermunicipais”, que são entidades distintas formadas pela união de dois ou mais municípios.

29. Para responder o questionamento é preciso que se tenha em mente o conceito, a natureza jurídica e a formação dos consórcios públicos.

30. A Lei Federal n. 11.107/2005, veiculou o que se pode considerar como marco regulatório dos consórcios públicos, eis que estabelece normas gerais para a formação e funcionamento dessas entidades.

31. A matéria foi regulamentada pelo Decreto Federal n. 6.017/2007, onde diz que consórcio público “é a pessoa jurídica formada exclusivamente por entes da Federação, na forma da Lei no 11.107, de 2005, para estabelecer relações de cooperação federativa, inclusive a realização de objetivos de interesse comum, constituída como associação pública, com personalidade jurídica de direito público e natureza autárquica, ou como pessoa jurídica de direito privado sem fins econômicos”.

32. Bem, utilizando-se da teoria do “Diálogo das Fontes”, desenvolvida na Alemanha por Erik Jayme⁶ e trazida ao Brasil pela professora da Universidade do Rio Grande do Sul Cláudia Lima Marques, segundo a qual as normas que pertencem a ramos jurídicos distintos, não se excluem mas se complementam (dialogam), a Procuradoria-Geral da Fazenda Nacional concluiu que tanto os consórcios de Direito Público, como os de Direito Privado integram a Administração Indireta de cada um dos Entes consorciados, vide extrato do parecer do MPC:

DIREITO ADMINISTRATIVO, CIVIL E CONSTITUCIONAL. CONSÓRCIO PÚBLICO. ENTENDIMENTO DIVERSO, EM PARTE, DO FIRMADO NOS PARECERS PGFN/CAF/ N° 1504/2005 E PGFN/CAF/N° 77/2007. NECESSIDADE DE APROVAÇÃO DO PARECER PELA PROCURADORA- GERAL DA FAZENDA NACIONAL.

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

2. Os Consórcios públicos de direito público adotam a forma jurídica única de associação pública, enquanto os de direito privado adotam forma jurídica inominada, *sui generis*.

3. Tanto os consórcios públicos de direito público, quanto os de direito privado integram a Administração Indireta de todos os entes Federados consorciados (filltragem constitucional, interpretação lógico-sistemática e finalista ou teleológica).

4. Os consórcios públicos de direito público adotam regime jurídico de direito público, enquanto os de direito privado adotam regime jurídico híbrido, misto (público e privado).

5. Matéria Financeira. Competência da Coordenação-Geral de Assuntos Financeiros – CAF.

⁶ Professor e jurista alemão. Doutor Honoris Causa pela UFRGS.

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

6. Os consórcios públicos de direito público e de direito privado se submetem à Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, bem como à Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). Princípio da Unidade da Constituição. Vedação da existência de normas constitucionais inconstitucionais. Teoria de Otto Bachof.

33. Os consórcios públicos de direito público têm natureza jurídica de autarquias, são instituídos por lei como pessoas jurídicas de direito público, vinculadas a um ou mais entes federativos (municípios, estados ou União), com personalidade jurídica própria. Por possuírem natureza de autarquia, os consórcios públicos de direito público são regidos pelo direito público e submetidos ao controle dos órgãos de fiscalização.

34. Por sua vez, os consórcios públicos de direito privado têm natureza jurídica de associação, são constituídos por meio de contrato entre os entes federativos e são regidos pelo direito privado. Sua estrutura e funcionamento se assemelham aos das associações civis, sendo regidos pelos princípios do direito privado, como a liberdade de associação e a autonomia da vontade.

35. Portanto, a natureza jurídica dos consórcios públicos pode variar de acordo com a forma como são constituídos e regidos pela legislação aplicável a cada caso. Possuem autonomia administrativa e capacidade para celebrar contratos, convênios e realizar atividades em nome dos municípios consorciados.

36. Ademais, a sua formação pode se dar de forma horizontal (cooperação entre Entes de mesma esfera): intermunicipal (formados exclusivamente por municípios) e interestadual (formados por estados e, eventualmente, pelo Distrito Federal); e de forma vertical: entre Entes de esferas diversas.

37. *No caso dos consórcios públicos que são integrados exclusivamente por prefeituras, atribui-se o nome “intermunicipal”. Todavia, também são permitidos consórcios “interestaduais”, e até mesmo consórcios híbridos, que contam com membros municipais, estaduais e em certos casos até com a União. Os municípios que integram um consórcio também não precisam ser limítrofes, havendo a possibilidade de agrupamento independente da proximidade geográfica e até mesmo do estado. Os consórcios podem ainda ser diferenciados com relação à sua natureza jurídica, existindo tanto os de direito público, que integram os municípios de maneira autárquica, quanto os de direito privado, que se enquadram como associações privadas para fins não econômicos (Marcelo Milko).⁷*

38. Assim, frente as inúmeras possibilidades de formação, é relevante que se diga que a área de atuação do consórcio público corresponde à soma dos seguintes territórios, independente da União figurar como consorciada (Lei n. 11.107/05):

Art. 4º São cláusulas necessárias do protocolo de intenções as que estabeleçam:

[...]

§ 1º Para os fins do inciso III do caput deste artigo, considera-se como área de atuação do consórcio público, independentemente de figurar a União como consorciada, a que corresponde à soma dos territórios:

I – dos Municípios, quando o consórcio público for constituído somente por Municípios ou por um Estado e Municípios com territórios nele contidos;

II – dos Estados ou dos Estados e do Distrito Federal, quando o consórcio público for, respectivamente, constituído por mais de 1 (um) Estado ou por 1 (um) ou mais Estados e o Distrito Federal;

III – (VETADO)

⁷ <https://clp.org.br/consorcios-publicos-instrumentos-de-cooperacao-na-gestao-publica/> (Acesso em 29/05/2024).

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

39. Logo, quanto aos consórcios intermunicipais, que é o caso da dúvida suscitada, estes possuem personalidade jurídica própria, distinta da dos municípios que os compõem. Embora tenham personalidade jurídica própria, são considerados parte da administração indireta porque atuam em conjunto com os municípios componentes, servindo como instrumento para a prestação de serviços públicos e o desenvolvimento regional.

40. Esclarece-se, a administração indireta desses consórcios está vinculada aos municípios consorciados e não a um município em particular (§1º do art. 6º da Lei 11.107/2005).

41. Nessa conjuntura, se por um lado, o texto jurídico não veda expressamente que o Estado de Rondônia adira a ata de registro de preço gerida por consórcios intermunicipais em que a soma da população dos municípios componentes do consórcio seja igual ou superior à sua população. Por outro lado, tenho que é possível utilizar-se da interpretação extensiva a fim de expandir o sentido literal da norma prevista no §8º do art. 124 do Decreto Estadual n. 28.874/2024, para abranger os consórcios intermunicipais, visto que compartilham a mesma lógica ou propósito, devendo ter o mesmo tratamento.

42. Nesse caso deve-se aplicar o brocardo latim: “*Ubi eadem ratio, ibi idem ius statuendum*” (onde há a mesma razão deve-se empregar o mesmo direito).

43. Isso porque, ao longo do tempo, verificou-se que as normas jurídicas não podem ser interpretadas única e exclusivamente a partir do método gramatical ou literal, sob pena de comprometer seu real significado e alcance.

44. Percebe-se o seguinte:

Os elementos gramaticais, históricos, sistemáticos e teleológicos da concretização não podem ser isolados um dos outros como “métodos” autônomos, mas ligados à interpretação literal, de modo a dar maior precisão a possíveis variações de sentido no espaço delimitado no texto da norma, revelando-se, assim, complementares e entrelaçados materialmente no processo de concretização da norma. Somente através da metódica proposta é possível distinguir entre a interpretação e o desenvolvimento do direito. (MULLER, Friedrich. Métodos de trabalho do direito constitucional. 2. ed. Trad. Peter Naumann. São Paulo: Editora Max Limonad, 2000, p. 77).

45. Então, os métodos de interpretação não são autônomos, eles se congregam, se conglobam. Todos os critérios, métodos, nortearão o intérprete num ou noutro sentido, alguns mais adequados a um determinado contexto de compreensão do direito e outros menos adequados a esse mesmo contexto.

46. À vista disso, na presente resposta à consulta, deve ser considerado o fim teleológico da norma, o objetivo e a sua razão de ser. O método teleológico vai orientar o intérprete no sentido de que deve ser extraído do texto o significado de acordo com um fim determinado. Esse fim pode ser mais abrangente do que o previsto no texto.

47. Com efeito, *Larenz propõe um método para resolver o problema das lacunas apresentando três casos com instrumentos para preenchê-las. No primeiro, a lacuna é “patente” e pode ser colmatada por analogia; no segundo, a lacuna é “oculta” e deve ser integrada por meio de uma redução teleológica; no terceiro, que é uma extensão do segundo, a lacuna pode ser coberta por meio de uma extensão teleológica. Nos dois últimos casos, o intérprete não deve ficar restrito ao texto da lei, mas, sem desconsiderá-lo - vale dizer, de forma imanente - ele deve aperfeiçoá-lo de modo que atinja a finalidade nele contida e amparada pelo Direito. Se esse aperfeiçoamento implica restrição do*

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

*conteúdo, têm-se uma redução teleológica; se implica extensão de conteúdo, têm-se uma extensão teleológica.*⁸

48. Ademais, o Supremo Tribunal Federal tem adotado a interpretação ampliativa, de abrangência maior (ampliação teleológica), vide Recurso Extraordinário 606.107 RS, Relatora Min. Rosa Werber:

EMENTA

RECURSO EXTRAORDINÁRIO. CONSTITUCIONAL. TRIBUTÁRIO. IMUNIDADE. HERMENÊUTICA. CONTRIBUIÇÃO AO PIS E COFINS. NÃO INCIDÊNCIA. TELEOLOGIA DA NORMA. EMPRESA EXPORTADORA. CRÉDITOS DE ICMS TRANSFERIDOS A TERCEIROS.

I - Esta Suprema Corte, nas inúmeras oportunidades em que debatida a questão da hermenêutica constitucional aplicada ao tema das imunidades, adotou a interpretação teleológica do instituto, a - abrangência maior, com escopo de assegurar à norma supralegal máxima efetividade.

[...]

Nesse diapasão, cabe destacar que esta Suprema Corte, nas inúmeras oportunidades em que debatida a questão da hermenêutica constitucional aplicada ao tema das imunidades, adotou a **interpretação teleológica do instituto, a emprestar-lhe abrangência maior**, com escopo de assegurar à norma supralegal máxima efetividade.

A corroborar tal compreensão, *mutatis mutandis*, reproduzo excertos, a principiar pelo acórdão proferido ao julgamento do recurso extraordinário nº 217233, no âmbito da 1ª Turma desta Casa, no qual o Ministro Ilmar Galvão, Relator do feito, culmina por aditar seu voto, a fim de acompanhar a fundamentação trazida à baila pelo Ministro Sepúlveda Pertence, Redator para o acórdão:

[...]

De resto, ainda mantenho reservas - que deixei entrevistas na ADIn 1802, de 27.08.98 -, quanto à validade de limitações materiais impostas por lei - ainda que lei complementar - às regras constitucionais de imunidade tributária.

Não obstante, estou em que o entendimento do acórdão - conforme ao do precedente anterior à Constituição - **é o que se afina melhor à linha da jurisprudência do Tribunal nos últimos tempos, decisivamente inclinada à interpretação teleológica das normas de imunidade tributária, de modo a maximizar-lhes o potencial de efetividade, como garantia ou estímulo à concretização dos valores constitucionais que inspiram as limitações ao poder de tributar.**

São exemplos marcantes dessa tendência a aplicação liberal que a Casa tem dado à imunidade de livros, jornais e periódicos (v.g., RE 141441, Pleno, 04.11.87, Sanches, RTJ 126/216; ERE 104563, Pleno, 09.06.93, Néri, RTJ 151/235), assim como à do papel destinado à sua impressão (RE 174476, Pleno, 26.09.96, M. Aurélio; RE 203859, Pleno, 17.12.96, Corrêa).

[...]

Por seu turno, trazendo à lume diversos julgados desta Casa, registra o Ministro Gilmar Mendes, na qualidade de Relator do recurso extraordinário nº 474132, julgado por este

⁸ Karl Larenz, *Metodologia da Ciência do Direito*, citado por [Rafael Tomaz de Oliveira](#), Breves apontamentos sobre duas propostas metodológicas para o Direito, 2016. Página visitada em 04/06/2024: <https://www.conjur.com.br/2016-jul-23/diario-classe-breves-apontamentos-propostas-metodologicas-direito/>

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

Tribunal Pleno, que "o Tribunal sempre adotou uma interpretação teleológica do enunciado normativo" concernente a imunidades constitucionais, bem como, em tal assentada, encampou a Corte posição de que "possível extrair da Constituição Federal de 1988 clara orientação normativa no sentido da desoneração da atividade exportadora, com a finalidade de aumentar a competitividade dos produtos brasileiros no mercado internacional", *verbis*:

[...]

"Não obstante o fato de que, em alguns julgados, este Supremo Tribunal Federal tenha adotado uma interpretação ampliativa das imunidades, de modo a abarcar fatos, situações ou objetos a priori não abrangidos pela expressão literal do enunciado normativo, e, em outros, tenha excluído da regra desonerativa algumas hipóteses fáticas, por intermédio de uma interpretação que se poderia denominar de restritiva, é indubitável que, em todas essas decisões, a Corte sempre se ateu às finalidades constitucionais às quais estão vinculadas as mencionadas regras de imunidade tributária.

Tanto para ampliar o alcance da norma quanto para restringi-lo, o Tribunal sempre adotou uma interpretação teleológica do enunciado normativo.

No sentido da interpretação ampliativa (ampliação teleológica), destacam-se os seguintes julgados: RE 221.239/SP, Rel. Ellen Gracie, DJ 06.08.2004, em que esta Corte entendeu que a imunidade prevista no art. 150, VI, d, da CF/88 também abrangeria os álbuns de figurinha; RE 221.395, Rel. Marco Aurélio, DJ 21.05.2000, no qual foi declarado que os imóveis utilizados como escritório e residência de membros de instituições de educação e de assistência social estariam inseridos na regra desonerativa do art. 150, VI, c, § 4º, da CF/88; RE 144.900, Rel. Ilmar Galvão, DJ 26.09.1997, em que se definiu que a mencionada regra de imunidade também alcançaria as rendas obtidas pela instituições de assistência social mediante a cobrança de estacionamento de veículos em área interna da entidade; RE 116.188/SP, Rel. Sydney Sanches, DJ 16.03.1990, no qual se entendeu que a prestação de serviços de diversão pública por entidades de assistência social gozaria de imunidade tributária.

...

Isso porque as **regras de imunidade tributária** – embora imediatamente prescritivas, impondo aos entes federativos um dever de abstenção legislativa - **têm por escopo a consecução de determinadas finalidades ou a preservação de certos valores consagrados no texto constitucional. E somente à luz dessas finalidades e valores, elas devem ser interpretadas.**

A regra de imunidade não se afigura apenas como simples óbice à imposição de um gravame tributário, mas como a exclusão de uma determinada atividade, situação ou objeto do âmbito da tributação, com vistas ao atendimento de um escopo constitucional.

[...]

Por conseguinte, na definição do conteúdo semântico de um enunciado normativo que veicule uma imunidade tributária, deve-se perquirir sobre a finalidade constitucional que deu ensejo à sua instituição. Somente por intermédio desse esforço interpretativo, é possível definir se determinado fato está ou não excluído da competência impositiva de determinado ente.

Igualmente representativo da jurisprudência consagrada nesta Suprema Corte, no que diz com a técnica de interpretação das imunidades constitucionais, o voto do Ministro Celso de Mello, na relatoria do agravo regimental no recurso extraordinário nº 327414, cujos fundamentos transcrevo:

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

[...]

É que, embora vencido no julgamento do RE 203.859/SP, ocasião em que o Supremo Tribunal Federal consagrou entendimento restritivo a propósito da matéria em causa, sustento - com fundamento em autorizada lição doutrinária (HUGO DE BRITO MACHADO, “Curso de Direito Tributário”, p. 248, item n. 3.12, 20ª ed., 2002, Malheiros; ROQUE ANTONIO CARRAZZA, “Curso de Direito Constitucional Tributário”, p. 681, item n. 4.4.3, 17ª ed., 2002, Malheiros; REGINA HELENA COSTA, “Imunidades Tributárias”, p. 192, item n. 2.4.5, 2001, Malheiros, v.g.) – a **possibilidade de interpretação extensiva** do postulado da imunidade tributária, na hipótese prevista no art. 150, VI, “d”, da Constituição da República, **considerando, para esse efeito, a própria teleologia da cláusula que impõe, ao Estado, essa específica limitação constitucional ao poder de tributar**. (Destaquei)

[...]

49. Partindo-se dessa congregação, a interpretação pode apresentar um resultado de natureza declarativa, restritiva e de natureza mais abrangente, extensiva, ampliativa, com o fim de abrir o espectro significativo da norma.

50. Por muito tempo, a coerência e a integridade permeiam a interpretação jurídica, de modo que é possível admitir que o dispositivo objeto da dúvida deve ser objeto de interpretação ampliativa, extensiva, visto que trata-se de técnica de decisão na qual o aplicador do direito amplia o sentido da norma.

51. Ademais, a interpretação extensiva não cria direito novo, mas apenas tem por objeto identificar o verdadeiro conteúdo e alcance da norma que não restou suficientemente expressa no texto normativo. Confira-se⁹:

Antes de tudo, pode-se indubitavelmente admitir que a interpretação é, num certo sentido, produção de normas. Apesar disso, uma coisa é “produzir uma norma” no sentido de interpretar – isto é, decidir o significado de – um texto normativo preexistente; outra é “produzir uma norma” no sentido de formular um texto normativo *ex novo*. Talvez não haja uma diferença nítida, mas de certo há uma diferença de grau. Ambas as coisas comportam um certo grau de discricionariedade política, é verdade. Mas, para sermos exatos, trata-se de dois graus distintos de discricionariedade. O legislador não está vinculado por textos preexistentes, o juiz sim. É ainda verdade que os textos legislativos jamais possuem um significado unívoco, que se presta a diversas e conflitantes interpretações, de sorte a constituírem, para o juiz, um vínculo – ao contrário – débil. Mas mesmo um vínculo débil é sempre um vínculo, um limite: é, de fato, impossível para o juiz atribuir a um texto – literalmente – “qualquer” significado ao seu gosto. A atividade legislativa está livre de vínculos desse tipo. (GUASTINI, 2005, pp. 221/222).

52. Verifica-se que a *ratio essendi* da norma posta consiste na prevenção a adesão a atas potencialmente menos estruturadas, que podem apresentar riscos de desorganização ou falta de controle administrativo.

⁹ Texto extraído da Biblioteca Digital de Teses e Dissertações da USP. O Supremo Tribunal Federal e os limites à interpretação conforme a Constituição, por Maria Côrrea Xavier. Página visitada em 03.06.2024: https://teses.usp.br/teses/disponiveis/2/2134/tde-06022014-112744/publico/Marina_Correa_Xavier_O_Supremo_Tribunal_Federal_e_os_limites_a.pdf

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

53. Ao vedar a adesão vertical de cima para baixo buscou o legislador evitar que o Estado de Rondônia adira a atas de registro de preços gerenciadas por entes municipais que possam não ter a mesma capacidade administrativa, financeira e técnica que órgãos estaduais ou federais.

54. Em outras palavras, precisa-se garantir que as adesões às atas tragam vantagens econômicas e operacionais evidentes, minimizando riscos de desorganização ou falta de controle.

55. Além disso, como os consórcios intermunicipais integram a administração indireta dos municípios consorciados, pode-se argumentar que a vedação do §8º se aplica indiretamente a eles, especialmente quando a intenção do legislador for evitar vínculos com entidades diretamente ligadas aos municípios, que compartilham das mesmas características administrativas e operacionais.

56. Com efeito, as razões subjacentes à vedação de adesão a atas de Municípios (capacidade administrativa, financeira e técnica) são igualmente aplicáveis aos consórcios intermunicipais.

57. Logo, o processo hermenêutico passa, também, por pré-compreensões, no caso, deve-se garantir que a aplicação da norma resulte em uma gestão pública eficiente e deve-se assegurar tratamento igualitário entre entes públicos.

58. Nesse sentido, interpreta-se no sentido de garantir uniformidade no tratamento das adesões, evitando que consórcios intermunicipais, que na prática funcionam como extensões de seus municípios membros, sejam utilizados, por via transversa, como uma forma de contornar a vedação expressa. É dizer, estar-se-ia dando com uma mão e retirando com a outra, afastaria o pleno alcance da norma em debate.

59. Além do mais, deve-se assegurar que o Estado de Rondônia apenas adira a atas que demonstrem clara vantagem e compatibilidade com os preços de mercado, ou seja, que tenha viabilidade econômica, financeira e operacional, o que pode ser mais difícil de verificar em consórcios gerenciados por entidades de menor porte administrativo.

60. Assim, quando a norma estabelecida no §8º do art. 124 do Decreto Estadual n. 28.874/2024 se refere a expressão “por Municípios”, é possível ser teologicamente interpretada, gerando um resultado extensivo, na qual a vedação que o dispositivo admite para Municípios estenderá a consórcios intermunicipais.

61. Isso porque, frise-se, são entidades que operam no âmbito da administração indireta dos municípios e compartilham características e potenciais limitações que a norma visa mitigar.

62. Em que pese o questionamento direcionar a consórcios intermunicipais em que a soma da população dos municípios componentes do consórcio seja igual ou superior à população do Estado de Rondônia, entendo que o porte do ente aderente não é o único limitador, considerando que deve ser observado o risco de desorganização (menor capacidade de gestão eficaz de processos licitatórios complexos), a vulnerabilidade financeira (menor capacidade de garantir recursos financeiros adequados para a execução de contratos) e as limitações técnicas (dificuldade em garantir o cumprimento de padrões técnicos elevados, especialmente em projetos complexos).

63. Dessa forma, acolhe-se a proposição ministerial, para responder a presente consulta, de que não há lei que veda expressamente a Administração Pública do Estado de Rondônia aderir à ata de registro de preço gerida por consórcios intermunicipais, admitindo-se, contudo, a vedação constante

Parecer Prévio PPL-TC 00012/24 referente ao processo 00708/24

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

no §8º do art. 124 do Decreto Estadual n. 28.874/2024 em razão da interpretação extensiva, para impedir a Administração Pública Estadual a adesão de atas geridas por consórcios intermunicipais, inobstante o porte populacional dos municípios que os compõem, visto que os consórcios públicos intermunicipais integram a Administração Indireta dos Municípios consorciados, considerando, para esse efeito, a própria teleologia da norma que veda ao Estado de Rondônia a adesão à Atas de Registro de Preços gerenciadas por Municípios.

64. Nessa linha, destacou o *parquet* de Contas, que um consórcio intermunicipal tem natureza jurídica de autarquia e, então, de pessoa jurídica de direito público, tem-se que as normas de licitação lhe são aplicáveis e, da mesma forma, carregam os impedimentos formalizados aos Municípios, que são os integrantes de sua organização (art. 6º, §2º, da Lei n. 11.107/2005).

65. Assim, ainda que, expressamente, o Decreto Estadual n. 28.874/2024 não disponha sobre os consórcios intermunicipais, traz expressão para permitir a interpretação extensiva, notadamente a fórmula “por Municípios”, admitindo-se a extensão da limitação aos consórcios públicos intermunicipais, dada natureza jurídica deles.

DISPOSITIVO

66. Ante o exposto, em consonância com o posicionamento do Ministério Público de Contas, submeto à apreciação deste Tribunal Pleno o seguinte voto:

I – Conhecer da consulta formulada, por atender os requisitos de admissibilidade dispostos nos artigos 83 a 85 do Regimento Interno desta Corte, recebendo-a, quanto ao 1º questionamento, como pedido de reexame da matéria objeto de prejulgamento de tese, na esteira do que dispõe o art. 84, §3º, do RITCE/RO;

II – No mérito, respondê-la na forma do Projeto de Parecer Prévio em anexo;

III – Dar conhecimento deste *decisum* ao Consulente, ou quem venha a substituí-lo, via Diário Oficial Eletrônico deste Tribunal, informando-lhe que o Relatório e Voto, Parecer Ministerial e, ainda, o Parecer Prévio resultante, estão disponíveis para consulta no endereço eletrônico www.tcerro.tc.br – menu: consulta processual, link PCE, apondo-se o número deste Processo e o código eletrônico gerado pelo sistema;

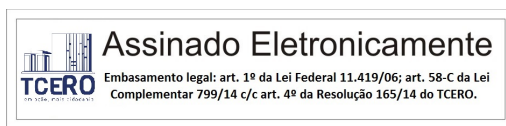
IV – Publique-se, na forma regimental;

V – Determinar ao Departamento do Pleno que adote as medidas necessárias para o cumprimento deste *decisum*;

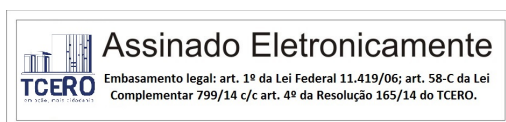
VI – Arquivar os presentes autos, depois de adotadas as medidas pertinentes e certificado o trânsito em julgado da presente decisão pelo Departamento do Pleno.

É como voto.

Em 8 de Julho de 2024



WILBER COIMBRA
PRESIDENTE



FRANCISCO JÚNIOR FERREIRA DA SILVA
RELATOR