

SE/AB 044998764 Mensagem

LIDO, AUTÓGRAFO E INCLUIA EM PAUTA

12 MAR 2024

GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

1º Secretário

AO EXPEDIENTE

12 1.03 2024

Presidente

Diário Oficial do Estado de Rondônia nº 6
 Disponibilização: 11/01/2024
 Publicação: 10/01/2024

Voto Total nº 50/2024

Estado de Rondônia
 Assembleia Legislativa

12 MAR 2024

Protocolo: 50/2024

SECRETARIA LEGISLATIVA
RECEBIDO
 08h:25 min
 12 MAR 2024
 Eliete Lopes
 Servidor(nome legível)

GOVERNADORIA - CASA CIVIL
 MENSAGEM Nº 12, DE 10 DE JANEIRO DE 2024.

EXCELENTÍSSIMOS SENHORES MEMBROS DA ASSEMBLEIA LEGISLATIVA:

Com amparo no § 1º do artigo 42 da Constituição do Estado, impõe-me o dever de informar a Vossas Excelências que vetei totalmente o Autógrafo de Lei nº 340/2023, de iniciativa dessa ínclita Assembleia Legislativa que “Dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências.”, encaminhado a este Executivo por meio da Mensagem nº 335/2023-ALE, de 14 de dezembro de 2023.

Senhores Deputados, em síntese, o Autógrafo de Lei autoriza que o estado de Rondônia, indistintamente, adira às atas de registro de preços, desde que a densidade populacional somada dos municípios participantes seja equivalente ou superior à do Estado. Analisando a notoriedade quanto ao objeto apresentado, em que pese a boa intenção do legislador, vejo-me compelido a vetar totalmente o supramencionado texto, uma vez que dispõe sobre gestão pública e normas gerais de licitação cujas competências são, respectivamente, do Chefe do Poder Executivo e privativa da União, além de violar os preceitos do artigo 86 da nova lei de licitações e contratos, o qual inadmitte adesão em atas oriundas de órgão ou entidade gerenciadora municipal.

É imperioso destacar que cabe ao Chefe do Poder Executivo disciplinar sobre as regras de adesão à ata de registro de preços a ser seguida por seus órgãos e/ou entidades. No presente caso, o Autógrafo de Lei adentra na denominada “reserva de administração”, que é a manifestação do princípio da separação de poderes previsto no artigo 2º da Constituição Federal e artigo 7º da Constituição do Estado de Rondônia.

Ademais, a proposta trata sobre normas gerais de licitação e contratação pública na medida em que inova permissivo legal para que o estado de Rondônia adira às Atas de Registro de Preços - ARP dos Consórcios Públicos intermunicipais, possibilitando que os órgãos públicos estaduais realizem adesão à ARP que tenha como órgão gerenciador Consórcio Público intermunicipal, pois tal conduta contraria norma Federal, visto que o Consórcio Público deve observar as normas de direito público, o que engloba a lei geral de licitações e contratos administrativo, que somente permite a adesão a órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital, e não municipal, conforme o inciso I do § 3º do artigo 86 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021:

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

[...]

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

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

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.

ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA
 GABINETE DA PRESIDÊNCIA

Recebido em: 06/03/2024
 Hora: 10:25

Manuela
 ASSINATURA

Assim, a proposta flagrantemente interfere no arcabouço normativo cuja competência legislativa é privativa da União, conforme o inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal, senão vejamos:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (grifo nosso)



Outrossim, é fundamental esclarecer que a redação do Autógrafo de Lei em muito se assemelha com a redação da Lei nº 4.479, de 29 de abril de 2019, que “Estabelece os órgãos e entidades que poderão fornecer Ata de Registro de Preços - ARP para Administração Pública do Estado de Rondônia.”, para fins elucidativos, vejamos o seguinte quadro comparativo do autógrafo analisado e a Lei nº 4.479, de 2019:

Texto do Autógrafo nº 340/2023	Texto da Lei nº 4.479/2019
<p>AUTÓGRAFO DE LEI Nº 2340/2023</p> <p>Dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências.</p> <p>A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA decreta:</p> <p>Art. 1º O Estado de Rondônia poderá aderir a Atas de Registro de Preços - ARP dos órgãos e das entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Consórcios Públicos Intermunicipais.</p> <p>Parágrafo único. As Atas de Registro de Preços a que se referem o caput deste artigo poderão ser aderidas, quando se tratar de Consórcios Públicos Intermunicipais, se a densidade populacional somada dos municípios participantes for equivalente ou superior à do Estado.</p> <p>Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>LEI Nº 4.479, DE 29 DE ABRIL DE 2019.</p> <p>Estabelece os órgãos e entidades que poderão fornecer Ata de Registro de Preços – ARP para Administração Pública do Estado de Rondônia.</p> <p>A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA decreta:</p> <p>Art. 1º 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, ou qualquer dos Estados Membros, do Distrito Federal, dos Municípios que são capitais de Estado e de Consórcios Públicos constituídos na forma da legislação vigente.</p> <p>Parágrafo único: Comprovada a vantagem, compatibilidade do procedimento e regularidade da ata de registro de preço, fica autorizado a adesão à ata de outros Entes da Federação e Consórcios Públicos.</p> <p>Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>

É cediço que a Lei supracitada foi declarada formalmente inconstitucional pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0802967-35.2019.8.22.0000, conforme ementa colacionada a seguir:

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. (grifo nosso)**

Em que pese a retromencionada ação esteja em grau de recurso, extrai-se do voto condutor do Relator, Desembargador Isaías Fonseca Moraes, a indubitável conclusão de que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para dispor sobre a gestão pública, mostrando-se invasão na chamada

“reserva administrativa” de um poder sobre o outro, o que ofende a independência e harmonia entre os poderes, estabelecida no artigo 7º da Constituição Estadual.

Neste cenário, é inegável a existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do autógrafo, constatando-se a inconstitucionalidade formal subjetiva do artigo 1º, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea “d” do inciso II do § 1º, do artigo 39 c/c o inciso XVIII do artigo 65 da Constituição Estadual, o que acaba por violar o disposto no artigo 2º da Constituição Federal, bem como constata-se a inconstitucionalidade formal orgânica do artigo 1º, ante a usurpação de competência legislativa privativa da União para tratamento de matéria de licitações, em afronta ao estabelecido no inciso XXVII do artigo 22 da Carta Magna.

Certo de ser honrado com a elevada compreensão de Vossas Excelências e, conseqüentemente, à pronta manutenção deste **Veto Total**, antecipo sinceros agradecimentos pelo imprescindível apoio, subscrevendo-me com especial estima e consideração.

SÉRGIO GONÇALVES DA SILVA
Governador em exercício



Documento assinado eletronicamente por **Sérgio Gonçalves da Silva, Vice Governador**, em 10/01/2024, às 19:09, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0044998764** e o código CRC **EBA88672**.

Referência: Caso responda esta Mensagem, indicar expressamente o Processo nº 0005.006214/2023-44

SEI nº 0044998764



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA

Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil - PGE-CASACIVIL

Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL

Referência: Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849)

ENVIO À CASA CIVIL: 18.12.2023

ENVIO À PGE: 19.12.2023

PRAZO FINAL: 11.01.2024

1. RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do **Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849)**.
- 1.2. O autógrafo em comento possui a seguinte ementa: "*dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*".
- 1.3. É o breve e necessário relatório.

2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA GERAL DO ESTADO NO PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO

- 2.1. Dispõe a Constituição Federal que aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, circunstâncias estas inseridas no art. 132.
- 2.2. No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia prevê no art. 104: "A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo".
- 2.3. Seguindo esta linha, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, prevê as competências da Procuradoria Geral do Estado que corroboram com as disposições da Constituição Estadual.
- 2.4. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a competência constitucional e legal exclusiva da Procuradoria Geral do Estado para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º da lei supracitada.

- 2.5. Por ocasião da análise da Procuradoria Geral, necessário observar os limites das regras constitucionais do processo legislativo, com ênfase à inconstitucionalidade formal ou material, se houver.
- 2.6. Nesse contexto, de forma simplista, impõe-se destacar que, na hipótese de o conteúdo da norma ser contrário ao disposto na Constituição, restará caracterizada a inconstitucionalidade material.
- 2.7. Haverá inconstitucionalidade formal se houver violação da regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, isto é, se decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente.
- 2.8. Mais precisamente, em caso de inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, se este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela Constituição, restará configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, remanescendo à inconstitucionalidade formal objetiva as demais hipóteses de descumprimento ao processo legislativo constitucional.
- 2.9. Ao Chefe do Executivo, por sua vez, cabe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente projetos apreciados pelo Poder Legislativo, exercendo o veto político quando concluir pela incompatibilidade com o interesse público, e exercendo o veto jurídico quando concluir pela incompatibilidade formal ou material com a Constituição.
- 2.10. Compete destacar que esta Procuradoria não faz análise do mérito, contudo, os atos normativos devem ser motivados, cabendo a esta unidade orientar quanto a antijuridicidade das leis. Ato contínuo, a análise se perfectibiliza a partir da compatibilidade com outras normas vigentes no âmbito estadual e federal.
- 2.11. Desse modo, em razão da vigência da Portaria nº 41 de 14 de janeiro de 2022, que por meio do art. 5º, promoveu a instalação das procuradorias setoriais, e, ainda, somada a previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 620/2020, tem-se que a competência para o exercício das funções previstas no art. 29 da referida lei, pertence a esta Procuradoria Setorial, razão pela qual, passa-se a análise da constitucionalidade do autógrafo de lei, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.

3. DO EXAME DOS ASPECTOS FORMAIS

- 3.1. Inicialmente, destaca-se o princípio constitucional da separação dos Poderes, tanto a Constituição Federal (art. 2º) quanto a Constituição do Estado de Rondônia (art. 7º), respectivamente.
- 3.2. Veja-se que a disciplina constitucional tem por objetivo prevenir a usurpação da competência de um Poder pelo outro, de modo que suas competências estão previstas na Constituição Federal e na Constituição Estadual.
- 3.3. Somado a isso, a Constituição Federal prevê a iniciativa privativa do Presidente da República (art. 61, da CF), além de dispor sobre as suas atribuições que lhe são próprias (art. 84, da CF).
- 3.4. Destaca-se que, as hipóteses acima, em razão do princípio da simetria e da separação de Poderes, devem ser observadas no âmbito estadual, distrital e municipal, logo, tais matérias deverão ser iniciadas pelos Chefes do Executivo.
- 3.5. Em âmbito estadual, as matérias que são de iniciativa ou competência exclusiva do Chefe do Poder Executivo estão determinadas nos arts. 39 e 65 da Constituição do Estado de Rondônia, a destacar no presente caso a alínea "d" do inciso II do §1º do art. 39 c/c incisos VII e XVIII do art. 65, todos da Constituição do Estado de Rondônia, senão vejamos:

Art. 39. A iniciativa das leis complementares e ordinárias cabe a qualquer membro ou Comissão da Assembleia Legislativa, ao Governador do Estado, ao Tribunal de Justiça, ao Tribunal de Contas, ao Ministério Público, à Defensoria Pública e aos cidadãos, na forma prevista nesta Constituição.

§ 1º São de iniciativa privativa do Governador do Estado as leis que:





[...]

II - disponham sobre:

[...]

d) **criação, estruturação e atribuição das Secretarias de Estado e Órgãos do Poder Executivo;**

Art. 65 - Compete privativamente ao Governador do Estado:

[...]

VII - dispor sobre a organização e o funcionamento da administração do Estado na forma da lei;

[...]

XVIII - exercer a titularidade da iniciativa das leis previstas no art. 39, § 1º, desta Constituição;

3.6. No caso concreto, o autógrafo analisado dispõe sobre "*adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*".

3.7. Observe-se que projetos de Lei que tratem da organização e o funcionamento da administração do Estado incluem-se na denominada "**reserva de administração**", que é manifestação do princípio da separação de poderes, previsto no art. 2º da Constituição Federal e art. 7º da Constituição do Estado de Rondônia. Logo, em aspecto formal, temos que cabe privativamente ao Chefe do Executivo dispor sobre gestão pública, nos termos do inciso VII do art. 65, bem como iniciar projetos de lei na forma da alínea "d" do inciso II do §1º do art. 39, todos da Constituição Estadual, acima grifados.

3.8. Com efeito, a regência das atividades dos serviços públicos fornecidos pelo Poder Executivo, incumbe única e exclusivamente ao Governador do Estado, com o auxílio dos Secretários de Estado, incidindo o princípio da separação de poderes, que veda a interferência de outro Poder nessa seara.

3.9. Ocorre que, ao prever a forma como a administração pública pode organizar as suas contratações, o Poder Legislativo exorbitou sua competência ao legislar sobre o assunto, restando caracterizada a aparente intromissão nas atribuições sobre a organização e o funcionamento da administração pública.

3.10. Tal intromissão resvala nas previsões apontadas anteriormente no item 3.5, hipóteses de proposições que deverão ser iniciadas exclusivamente pelo Governador do Estado.

3.11. Acerca disso, é pacífico na doutrina e na jurisprudência que cabe privativamente ao Poder Executivo a função administrativa, a envolver atos de planejamento, organização, direção e execução de políticas e de serviços públicos. Em outras palavras, os atos de concretude cabem ao Poder Executivo, enquanto ao Poder Legislativo estão deferidas as funções de editar atos normativos dotados de generalidade e abstração.

3.12. Cumpre lembrar que a iniciativa é a outorga conferida às autoridades ou órgãos para apresentar proposta de criação de projeto de lei. Caso não observadas as regras de iniciativa reservada para se iniciar o processo legislativo, haverá usurpação da competência, e, conseqüentemente, inconstitucionalidade formal.

3.13. De outra banda, ao Poder Legislativo, de forma primacial, cabe a função de editar leis, ou seja, atos normativos revestidos de generalidade e abstração. Observa-se que o legislativo não se limitou ao dispor de forma genérica no que se refere a instituição da referida proteção social, ao contrário, impôs procedimentos, atribuições e obrigações ao Poder Executivo, as quais interferem nos atos de gestão da Administração Pública.

3.14. Saliente-se que o Poder Legislativo, no exercício de sua função essencial, não pode criar atribuições ao Poder Executivo, o que importaria em invasão indevida de um poder em outro, violando, por consectário lógico, o princípio da separação dos poderes. Nesse sentido, o Supremo Tribunal Federal já se posicionou:

1. Ação Direta de Inconstitucionalidade. 2. Lei 5.047/2021, do Estado de Rondônia. 3. Norma que estabelece regra de obrigatoriedade de reserva de vagas de estacionamento para advogados em órgãos públicos estaduais. 4. Inconstitucionalidade. Violação dos arts. 2º, 61, § 1º, II, e, e 84, VI, a, da Constituição. **5. Na linha da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal, é inconstitucional a norma de iniciativa parlamentar que crie atribuições e encargos aos órgãos públicos estaduais por violação da norma constitucional que determina a iniciativa privativa do Poder Executivo para a disciplina de sua organização administrativa.** 6. Ação direta de inconstitucionalidade julgada procedente para declarar a inconstitucionalidade da Lei 5.047/2021, do Estado de Rondônia. (ADI 6937, Relator(a): GILMAR MENDES, Tribunal Pleno, julgado em 22/11/2022, PROCESSO ELETRÔNICO DJe-239 DIVULG 24-11-2022 PUBLIC 25-11-2022)

Direito Constitucional. Ação Direta de Inconstitucionalidade. Lei estadual. Proibição da venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Distribuição de competências. Procedência em parte. 1. Lei estadual 12.636/2007 de São Paulo, de iniciativa da Assembleia Legislativa, que proíbe a venda de fardas e acessórios das polícias federal, civil e militar e das Forças Armadas, em estabelecimentos comerciais do Estado. Competência concorrente para legislar sobre produção e consumo (art. 24, V, CF/88). Possibilidade. 2. A superveniência de lei federal sobre normas gerais suspende a eficácia da lei estadual, no que lhe for contrária (art. 24, § 4º, CF/1988). Superveniência da Lei federal 12.664/2012 que dispõe sobre a comercialização de vestuários, distintivos e insígnias em âmbito nacional, em estabelecimentos credenciados. Suspensão da eficácia dos art. 1º, 2º e 5º da Lei estadual nº 12.636/2007. 3. Lei estadual que prevê a obrigação de identificação do usuário no fardamento, o fornecimento gratuito dos uniformes e a fiscalização do cumprimento da Lei à Secretaria Estadual. Vício de inconstitucionalidade formal dos arts. 3º, 4º e 6º da Lei estadual, por violarem o art. 84, inc. VI, a, e o art. 61, §1º, inc. II, e, ambos da CF/88. Inconstitucionalidade, por arrastamento, dos art. 7º, 8º e 9º da Lei estadual. 4. Pedido da ação direta julgado parcialmente procedente, com a fixação da seguinte tese: **"Padece de inconstitucionalidade formal lei de iniciativa parlamentar que disponha sobre atribuições de órgãos da Administração Pública (art. 61, § 1º, II, "e" e art. 84, VI, da Constituição Federal) (ADI 3981, Tribunal Pleno, Relator: Min. Roberto Barroso, Julgamento: 15/04/2020, Publicação: 20/05/2020).**

Ação direta de inconstitucionalidade. Emenda Constitucional nº 24 do Estado de Alagoas. Alteração na composição do Conselho Estadual de Educação. Indicação de representante pela Assembleia Legislativa. Vício de iniciativa. Inconstitucionalidade formal. 1. A ação direta foi proposta em face da Emenda Constitucional nº 24/02 do Estado de Alagoas, a qual dispõe sobre a organização e a estruturação do Conselho Estadual de Educação, órgão integrante da Administração Pública que desempenha funções administrativas afetas ao Poder Executivo, conferindo à Assembleia Legislativa o direito de indicar um representante seu para fazer parte do Conselho. **2. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da Administração Pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º, inciso II, alínea "e", da Constituição Federal. Precedentes.** 3. A EC nº 24/02 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da Constituição Federal. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da Administração Pública. 4. Ação direta julgada procedente (ADI 2.654, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014).

A usurpação do poder de instauração do processo legislativo em matéria constitucionalmente reservada à iniciativa de outros órgãos e agentes estatais configura transgressão ao texto da Constituição da República e gera, em consequência, a inconstitucionalidade formal da lei assim editada. Precedentes. A sanção do projeto de lei não convalida o vício de inconstitucionalidade resultante da usurpação do poder de iniciativa. A ulterior aquiescência do Chefe do Poder Executivo, mediante sanção do projeto de lei, ainda quando dele seja a prerrogativa usurpada, não tem o condão de sanar o vício radical da inconstitucionalidade. Insubsistência da Súmula nº 5/STF (ADI 2.867, rel. min. Celso de Mello, j. 3-12-2003, P, DJ de 9-2-2007).

Ação Direta De Inconstitucionalidade – **Preceito normativo, de iniciativa parlamentar, que, além de implicar aumento da despesa pública, também intervém no regime jurídico de servidores públicos vinculados ao poder executivo – Usurpação do poder de iniciativa reservado ao Governador do Estado – Inconstitucionalidade Formal – Provimento derivado – Ascensão e “enquadramento” – Inconstitucionalidade Material – Ofensa ao artigo 37, II, da Constituição Federal – Necessidade de observância da exigência de concurso público – Conteúdo Material da norma legal impugnada (Art. 70 da Lei nº 6.161/2000) que, ao tornar sem efeito atos administrativos editados pelo Governador do Estado, fez instaurar situação funcional incompatível com o princípio do concurso público – Impossibilidade – Ofensa aos postulados constitucionais do concurso público, da separação de poderes e da reserva de administração – Medida Cautelar anteriormente deferida pelo Plenário desta Suprema Corte – Reafirmação da jurisprudência consolidada do Supremo Tribunal Federal no tema – Precedentes – Parecer da Procuradoria-Geral da República pela Inconstitucionalidade do dispositivo legal questionado – Ação Direta Julgada Procedente (STF, ADI-MC nº 2.364-AL, Tribunal Pleno, Rel. Min. Celso de Mello, 01-08-2001, DJ 14-12-2001).**



3.15. Do voto condutor do último precedente trazido acima (ADI-MC nº 2.364-AL), exarado pelo Relator, Min. Celso de Mello, extrai-se o seguinte trecho, muito elucidativo ao tema aqui debatido:

[...] RESERVA DE ADMINISTRAÇÃO E SEPARAÇÃO DE PODERES. - O princípio constitucional da reserva de administração impede a ingerência normativa do Poder Legislativo em matérias sujeitas à exclusiva competência administrativa do Poder Executivo. É que, em tais matérias, o Legislativo não se qualifica como instância de revisão dos atos administrativos emanados do Poder Executivo. Precedentes. Não cabe, desse modo, ao Poder Legislativo, sob pena de grave desrespeito ao postulado da separação de poderes, desconstituir, por lei, atos de caráter administrativo que tenham sido editados pelo Poder Executivo, no estrito desempenho de suas privativas atribuições institucionais. Essa prática legislativa, quando efetivada, subverte a função primária da lei, transgredir o princípio da divisão funcional do poder, representa comportamento heterodoxo da instituição parlamentar e importa em atuação ultra vires do Poder Legislativo, que não pode, em sua atuação político-jurídica, exorbitar dos limites que definem o exercício de suas prerrogativas institucionais (p. 03).

3.16. Ainda, há diversos precedentes que defendem ser restritivas ao Poder Executivo a iniciativa de leis que disciplinam matéria própria de gestão pública, bem como acarretem em criação de despesas sem indicar a respectiva fonte de custeio, notemos:

AÇÃO DIRETA DE INCONSTITUCIONALIDADE – LEI Nº 6.151 DE 15 DE OUTUBRO DE 2014, DO MUNICÍPIO DE OURINHOS, QUE INSTITUI A 'SEMANA DE CONSCIENTIZAÇÃO, PREVENÇÃO E COMBATE À VERMINOSE' – INICIATIVA ORIUNDA DO PODER LEGISLATIVO LOCAL – INVIABILIDADE – INCONSTITUCIONALIDADE FORMAL CARACTERIZADA – LEI QUE DISCIPLINA MATÉRIA PRÓPRIA DE GESTÃO PÚBLICA, EM ATO DE ADMINISTRAÇÃO MUNICIPAL, CUJA INICIATIVA CABE EXCLUSIVAMENTE AO CHEFE DO EXECUTIVO – VIOLAÇÃO DO PRINCÍPIO DA SEPARAÇÃO DOS PODERES – ATO LEGISLATIVO IMPUGNADO, ADEMAIS, QUE ACARRETA CRIAÇÃO DE DESPESA SEM INDICAR RESPECTIVA FONTE DE CUSTEIO – OFENSA AOS ARTIGOS 5º, 24, § 2º, ITEM 2, 25, 47, INCISOS II, XIV, XIX, ALÍNEA 'A', 144, E 176, INCISO I, DA CONSTITUIÇÃO BANDEIRANTE – PRECEDENTES – PRETENSÃO PROCEDENTE. (TJ-SP - ADI: 20098026620158260000 SP 2009802-66.2015.8.26.0000, Relator: Francisco Casconi, Data de Julgamento: 13/05/2015, Órgão Especial, Data de Publicação: 18/05/2015).

3.17. Inclusive, é de se esclarecer que a redação do autógrafo em muito se assemelha com a redação da Lei nº 4.479, de 29 de abril de 2019, que "*estabelece os órgãos e entidades que poderão fornecer Ata de Registro de Preços - ARP para Administração Pública do Estado de Rondônia*". Para fins elucidativos, vejamos o seguinte quadro comparativo do autógrafo analisado e da Lei nº 4.479/2019:



Texto do Autógrafo nº 340/2023	Texto da Lei nº 4.479/2019
<p>AUTÓGRAFO DE LEI Nº 2340/2023</p> <p><i>Dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências.</i></p> <p>A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA decreta:</p> <p>Art. 1º O Estado de Rondônia poderá aderir a Atas de Registro de Preços - ARP dos órgãos e das entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Consórcios Públicos Intermunicipais.</p> <p>Parágrafo único. As Atas de Registro de Preços a que se referem o <i>caput</i> deste artigo poderão ser aderidas, quando se tratar de Consórcios Públicos Intermunicipais, se a densidade populacional somada dos municípios participantes for equivalente ou superior à do Estado.</p> <p>Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>	<p>LEI Nº 4.479, DE 29 DE ABRIL DE 2019.</p> <p><i>Estabelece os órgãos e entidades que poderão fornecer Ata de Registro de Preços – ARP para Administração Pública do Estado de Rondônia.</i></p> <p>A ASSEMBLEIA LEGISLATIVA DO ESTADO DE RONDÔNIA decreta:</p> <p>Art. 1º. 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, ou qualquer dos Estados Membros, do Distrito Federal, dos Municípios que são capitais de Estado e de Consórcios Públicos constituídos na forma da legislação vigente.</p> <p>Parágrafo único: Comprovada a vantagem, compatibilidade do procedimento e regularidade da ata de registro de preço, fica autorizado a adesão à ata de outros Entes da Federação e Consórcios Públicos.</p> <p>Art. 2º. Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.</p>

3.18. **Gize-se que a Lei nº 4.479/2019 foi declarada formalmente inconstitucional** pelo Tribunal de Justiça do Estado de Rondônia, nos autos da Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 0802967-35.2019.8.22.0000, julgada procedente conforme ementa colacionada a seguir:

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.**

3.19. Extraí-se do voto condutor do Relator, Des. Isaias Fonseca Moraes, a indubitável conclusão de que cabe exclusivamente ao Chefe do Poder Executivo a iniciativa para dispor sobre a gestão pública, nos seguintes termos:

1. Da Alegação de Inconstitucionalidade Formal

Alega o autor direto que a norma teve iniciativa parlamentar e, como tal, possui vício de iniciativa, pois trata da organização e funcionamento da Administração.

Diz que cabe exclusivamente ao chefe do Poder Executivo dispor sobre a gestão pública. Com razão neste particular.

Um dos institutos mais polêmicos do Direito Administrativo é a chamada adesão ao registro de preços, conhecido pelos agentes públicos como "carona", em que um órgão público faz a aquisição de materiais a partir de um instrumento feito por outro órgão ou entidade pública precedida de licitação.

Os tribunais de contas dos estados e da União recomendam cautela na utilização do instituto e impõem, inclusive, proibição da adesão a ata de registro de preços de promovida por órgão público de posição federativa inferior. De modo que vários estados não aderem à ata de registro de preços dos municípios, e a União não adere à ata de registro de preços promovidas pelos estados e/ou municípios.

A regra é falível, tendo em vista que no Brasil há municípios com população e orçamento muito superior ao do Estado de Rondônia, porém, pelos argumentos postos na ação direta, a preocupação do autor é a possibilidade de um órgão estatal ou entidade aderir à ata de registro de preços promovida por capitais com população e orçamento menores do que o Estado de Rondônia, citando, por exemplo, Porto Velho, Cuiabá, Palmas, Rio Branco, Macapá e Boa Vista.

A meu entender, com todo o respeito aos órgãos de controle externos, a preocupação deveria se pautar na verificação da regularidade da licitação que registrou os preços, bem como se haverá vantagem econômica e administrativa para a Administração com a adesão, e não impor limitações territoriais.

O registro de preços é um sistema de compras previsto no art. 15 da Lei Geral de Licitações e Contratos (Lei 8.666/1993), pelo qual a Administração pretende registrar preços para futura e eventual contratação.

A contratação, então, pode até não ser efetivada pelo órgão que a promove, porém este pode autorizar a outros órgãos ou entidades não participantes a aderirem à ata registrada e promoverem aquisições.

Lei de Licitação (art. 112 da Lei 8.666/1993) estabelece regras para quando a licitação interessar a mais de um órgão público, valendo dizer que se a licitação interessa a mais de um órgão um órgão ou entidade se encarrega das atividades materiais e procedimentais da licitação e todos desfrutam do resultado do certame.

Lei 8.666/93

Art. 112. Quando o objeto do contrato interessar a mais de uma entidade pública, caberá ao órgão contratante, perante a entidade interessada, responder pela sua boa execução, fiscalização e pagamento.

No entanto, cabe ao chefe de cada poder, não só o do Executivo, disciplinar sobre as regras de adesão à ata de registro de preços a ser seguida por seus órgãos e/ou entidades, mostrando-se invasão na chamada "reserva administrativa" de um poder sobre o outro, o que ofende a independência e harmonia entre os poderes, estabelecida no art. 7º da Constituição Estadual:

Art. 7º. São Poderes do Estado, independentes e harmônicos entre si, o Legislativo, o Executivo e o Judiciário.

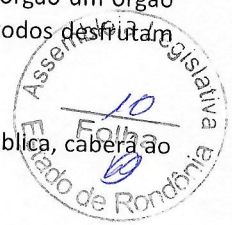
No caso, a lei em xeque não só interfere na administração do Poder Executivo, mas também do Judiciário, ao impôr limite para adesão à ata de registros de preços a todos os órgãos e/ou entidades da Administração estadual.

Ora, se os poderes são independentes entre si, cabe a cada um gerir suas funções administrativas, englobando, aqui, suas aquisições e/ou contratações, não podendo um poder interferir na administração particular do outro.

A propósito:

STF. As restrições impostas ao exercício das competências constitucionais conferidas ao Poder Executivo, incluída a definição de políticas públicas, importam em contrariedade ao princípio da independência e harmonia entre os Poderes. (ADI 4.102, Relª. Minª. Cármen Lúcia, j. 30-10-2014, P, DJE de 10-2-2015.)

STF. A disciplina normativa pertinente ao processo de criação, estruturação e definição das atribuições dos órgãos e entidades integrantes da administração pública estadual, ainda que por meio de emenda constitucional, revela matéria que se insere, por sua natureza, entre as de iniciativa exclusiva do chefe do Poder Executivo local, pelo que disposto no art. 61, § 1º,



II, e, da CF. (...) A EC 24/2002 do Estado de Alagoas incide também em afronta ao princípio da separação dos Poderes. Ao impor a indicação pelo Poder Legislativo estadual de um representante seu no Conselho Estadual de Educação, cria modelo de contrapeso que não guarda similitude com os parâmetros da CF. Resulta, portanto, em interferência ilegítima de um Poder sobre o outro, caracterizando manifesta intromissão na função confiada ao chefe do Poder Executivo de exercer a direção superior e dispor sobre a organização e o funcionamento da administração pública. (ADI 2.654, Rel. Min. Dias Toffoli, j. 13-8-2014, P, DJE de 9-10-2014.)

Neste contexto, mostra-se invasiva a norma de iniciativa parlamentar que impõe limites a adesão à ata de registro de preços a serem observada pelos demais poderes estatais.

Ante o exposto, julgo procedente a presente ação direta de inconstitucionalidade e declaro inconstitucional a Lei Estadual nº 4.479/2019.

Dispensável a regulação dos efeitos, sendo estes decorrentes da própria declaração de inconstitucionalidade.

É como voto.



3.20. E frise-se que, mesmo não tendo ainda ocorrido o trânsito em julgado da referida ADI, pois a Mesa Diretora da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia interpôs Recurso Extraordinário contra o acórdão exarado pelo Pleno do TJ-RO, **certo é que não foram requeridos efeitos suspensivos no referido recurso, estando a Lei nº 4.479/2019 sem produzir efeitos jurídicos desde a declaração de sua inconstitucionalidade formal.**

3.21. Ademais disso, diferentemente do apontado na justificativa de id 0044555887 (p. 02-03), é de se frisar que a competência para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação é **privativa** da União, conforme inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal de 1988, senão vejamos:

Constituição Federal de 1988

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII - normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998)

3.22. E diz-se que a matéria é relativa a normas gerais de licitação e contratação, na medida em que trata de permissivo para que o Estado de Rondônia adira a Atas de Registro de Preços - ARP dos órgãos e das entidades da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Consórcios Públicos Intermunicipais.

3.23.

3.24. Neste cenário, entende-se pela inegável existência de vício formal de iniciativa quanto aos termos do autógrafa analisado, constatando-se a **inconstitucionalidade formal subjetiva do art. 1º**, em razão da usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual; bem como constata-se a **inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º**, ante a usurpação de competência legislativa privativa da União para tratamento de matéria de licitações, em afronta ao estabelecido no inciso XXVII do art. 22 da CF/88.

3.25. Por todo o exposto, dada a inconstitucionalidade formal subjetiva e orgânica do art. 1º, tem-se necessária a oposição de veto por arrastamento no parágrafo único do art. 1º e art. 2º, considerando que sua manutenção acabaria por causar prejuízo incontornável à compreensão do texto legal.



4. DO EXAME DOS ASPECTOS MATERIAIS

4.1. Restará caracterizada a inconstitucionalidade material, quando o conteúdo da norma afrontar qualquer preceito ou princípio da Constituição Federal e/ou Constituição Estadual, podendo ainda igualmente verificar-se quando houver desvio de poder ou excesso de poder legislativo.

4.2. Como já dito, propõe o autógrafo de lei dispõe sobre "*adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*".

4.3. Sobre o tema, a Constituição previu em seu art. 11 c/c inciso XXI do art. 37, o seguinte:

Art. 11. A administração pública direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes do Estado obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e ao disposto no art. 37 da Constituição Federal e nesta Constituição.

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

[...]

XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

4.4. Com vistas ao cumprimento dos princípios de eficiência e da economicidade, dado que nem sempre a Administração Pública tem conhecimento se vai realizar a contratação e o quanto vai ser contratado, surgiu a opção do Sistema de Registro de Preços - SRP, que possibilita ao administrador a realização de pesquisa de mercado para a eventualidade de uma contratação, registrando-se em ata os valores ofertados pelos licitantes e, caso haja interesse público superveniente, a aquisição ocorrerá pelo preço registrado, com a previsão de que a validade da ata vigora por apenas 01 (um) ano, evitando-se assim a defasagem da quantia registrada.

4.5. O SRP está previsto no art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993:

Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão: (Regulamento), (Regulamento), (Regulamento), (Vigência).

I - atender ao princípio da padronização, que imponha compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas;

II - ser processadas através de sistema de registro de preços;

III - submeter-se às condições de aquisição e pagamento semelhantes às do setor privado;

IV - ser subdivididas em tantas parcelas quantas necessárias para aproveitar as peculiaridades do mercado, visando economicidade;

V - balizar-se pelos preços praticados no âmbito dos órgãos e entidades da Administração Pública.

§ 1º O registro de preços será precedido de ampla pesquisa de mercado.

§ 2º Os preços registrados serão publicados trimestralmente para orientação da Administração, na imprensa oficial.

§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:

I - seleção feita mediante concorrência;

II - estipulação prévia do sistema de controle e atualização dos preços registrados;

III - validade do registro não superior a um ano.

§ 4º A existência de preços registrados não obriga a Administração a firmar as contratações que deles poderão advir, ficando-lhe facultada a utilização de outros meios, respeitada a legislação relativa às licitações, sendo assegurado ao beneficiário do registro preferência em igualdade de condições.

§ 5º O sistema de controle originado no quadro geral de preços, quando possível, deverá ser informatizado.

§ 6º Qualquer cidadão é parte legítima para impugnar preço constante do quadro geral em razão de incompatibilidade desse com o preço vigente no mercado.

§ 7º Nas compras deverão ser observadas, ainda:

I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;

II - a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis, cuja estimativa será obtida, sempre que possível, mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação;

III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.

§ 8º O recebimento de material de valor superior ao limite estabelecido no art. 23 desta Lei, para a modalidade de convite, deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, 3 (três) membros.



4.6. A nova Lei de Licitações nº 14.133/2021 também tratou de delinear o SRP, especificando o procedimento e conceituando o instituto em seu art. 6º, inciso XLV, como sendo o SRP o *"conjunto de procedimentos para realização, mediante contratação direta ou licitação nas modalidades pregão ou concorrência, de registro formal de preços relativos a prestação de serviços, as obras e a aquisição e locação de bens para contratações futuras"*.

4.7. A partir da leitura do §3º do art. 15 da Lei Federal nº 8.666, de 21 de junho de 1993, acima reproduzido, verifica-se que a matéria foi relegada à regulamentação por decreto. No âmbito federal, note-se que houve modificação da sistemática com a revogação dos Decretos Federais nº 3.931/2001 e nº 4.342/2002, pelo Decreto Federal nº 7.892/2013, que estabeleceu nova regulamentação ao tema e fixou a reprimiu a prática de adesões ilimitadas às atas de registro de preços na administração pública federal.

4.8. Especificamente no inciso V do art. 2º e no art. 22 do Decreto Federal nº 7.892/2013, tem-se a figura do "carona" ou da "adesão à ata de registro de preço", vejamos:

Art. 2º.

[...]

V - órgão não participante - órgão ou entidade da administração pública que, não tendo participado dos procedimentos iniciais da licitação, atendidos os requisitos desta norma, faz adesão à ata de registro de preços.

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

4.9.

4.10. Tal sistema permite que um órgão ou ente da Administração Pública adira à ata em vigência de registro de preço de certame promovido outro ente/órgão estatal, não havendo necessidade, portanto, de realização de nova licitação.

4.11. Em consonância com a modificação realizada no âmbito federal, restou editado, em âmbito estadual, o Decreto nº 18.340/2013 que também previu limitações à adesão a atas de registro de preço.

4.12. Consequentemente, o Tribunal de Contas do Estado de Rondônia se posicionou sobre o tema, por intermédio do Parecer Prévio nº 07/2014, abaixo transcrito, nos termos da DM-GP-TC 1031/2019-GP:



[...]

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:

- 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.

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.

4.13. Ocorre que houve nova 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 nº 18.340/2013.

4.14. Das alterações trazidas pelo Decreto estadual n. 24.082/2019, ressaltam-se:

- a) redução do quantitativo para os órgãos aderentes (“caronas”), passando a ter o limite de adesão individual reduzido de 100% (cem por cento) para 50% (cinquenta por cento);
- b) previsão no edital de 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;
- c) 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);
- d) vedação de 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).

4.15. A partir das referidas alterações, constatou-se a divergência entre o Parecer Prévio nº 07/2014 e o novel Decreto Estadual nº 24.082/2019, motivo pelo qual a Corte de Contas foi novamente instada a se manifestar sobre o tema, o que ocorreu por intermédio do Parecer Prévio PPL-TC 00012/20, exarado nos autos do processo nº 00928/20-TCR/RO, nos seguintes termos:

[...]

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, 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:



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.

4.16. Tal parecer foi emitido em setembro de 2020, momento anterior à publicação da Lei nº 14.133/2021, a nova "*Lei de Licitações e Contratos Administrativos*".

4.17. Nesse ponto, ao prever em seu art. 1º que o Estado de Rondônia poderá aderir a ARP dos Consórcios Públicos Intermunicipais, o autógrafo confronta-se com o estabelecido pela Lei nº 14.133/2021, que estabeleceu limites para adesão à Ata por parte de órgão não participante, conforme se extrai dos §§2º e 3º do art. 86, abaixo reproduzidos:

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

§ 1º O procedimento previsto no caput deste artigo será dispensável quando o órgão ou entidade gerenciadora for o único contratante.

§ 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 conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não



participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.



4.18. Na lição de Ronny Charles:

Segundo o §2º do artigo 86, mesmo que não participem da licitação para registro de preços, os órgãos e entidades poderão aderir à ARP na condição de 'não participantes', observados os seguintes requisitos:

- apresentação de justificativa da vantagem da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público;
- demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores praticados pelo mercado;
- prévia consulta e aceitação do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor.

Com a previsão legal, supera-se uma legítima crítica doutrinária à adesão, que anteriormente era prevista por Decreto (e não pela Lei nº 8.666/93). (...)

Segundo o §3º, a adesão estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participante, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

Importante atentar que, neste dispositivo, o legislador criou uma restrição à adesão a atas oriundas de órgãos municipais! Órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal poderiam realizar a adesão, desde que as Atas não fossem de entidade gerenciadora municipal (Leis de licitações públicas, Ed. *JusPodivm*, 12 ed., 2021, pg. 507 e 510).

4.19. **Assim, infere-se a impossibilidade de que o Estado não participante da Ata de Registro de Preços (ARP) realize adesão à ARP que tenha como órgão gerenciador Consórcio Público intermunicipal, pois tal conduta é vedada por lei, visto que o Consórcio Público deve observar as normas de direito público, o que engloba a Lei nº 14.133/2021, que somente permite a adesão a órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital, e não municipal, as linhas do § 3º do seu art. 86.**

4.20. Tanto assim o é que o Tribunal de Contas dos Municípios do Estado da Bahia já emitiu manifestação nesse sentido:

CONSULTA. ADESÃO À ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CONSÓRCIO PÚBLICO. LEI Nº 14133/21. CONSIDERAÇÕES. Não é possível que o município não participante da Ata de Registro de Preços (ARP) realize adesão à ARP que tenha como órgão gerenciador Consórcio Público intermunicipal. Conduta é vedada por lei, dado que o Consórcio Público deve observar as normas de direito público, o que engloba a Lei nº 14.133/2021, que proíbe expressamente esse tipo de adesão, nas linhas do § 3º do seu art. 86. Todavia, se permite a adesão de município a ARP elaborada por Consórcio Público Federal, Estadual ou Distrital, desde que observados os requisitos estabelecidos na legislação de regência e as balizas lançadas neste parecer (TCM-BA, PROCESSO Nº 00990e22 PARECER Nº 00230-22).

4.21. Finalmente, cabe explicitar que não cabe a esta Procuradoria Geral do Estado se imiscuir na análise do mérito da propositura, tendo em vista que a proposição se traduz em eminente exercício da função legislativa, cabendo aos representantes eleitos pelo povo, a ponderação acerca da adequação da medida em face dos interesses públicos. A este subscritor, cumpre apenas orientar sobre aspectos inerentes a legalidade e constitucionalidade do pretendidos.

4.22. Dessa forma, em análise ao presente autógrafo de lei, verifica-se que seu conteúdo material não contraria qualquer preceito, princípio ou direitos e garantias fundamentais assegurados na Constituição Federal e Estadual, o que caracteriza a **higidez material** da proposta.

4.23. Contudo, tal como apontado nos itens 4.18 a 4.21, a previsão contida no art. 1º do autógrafo afronta o estabelecido nos §2º e 3º da Lei Federal nº 14.133/2021, que prevê a restrição à

adesão a atar oriundas de órgãos municipais (consórcios públicos intermunicipais).



5. DA CONCLUSÃO

- 5.1. Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo **veto jurídico integral do Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849)**, que "*dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*", em razão da constatação de **inconstitucionalidade formal subjetiva do art. 1º**, por usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual; bem como por **inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º**, ante a usurpação de competência legislativa privativa da União para tratamento de matéria de licitações, em afronta ao estabelecido no inciso XXVII do art. 22 da CF/88, sendo necessária a aposição de veto por arrastamento, considerando-se que a manutenção de todos os artigos acabaria por causar prejuízo incontornável à compreensão do texto legal.
- 5.2. O disposto no item 5.1. não prejudica a competência exclusiva e discricionária do Excelentíssimo Governador do Estado para realização do veto político se, motivadamente, considerar o autógrafo, no todo ou em parte, contrário ao interesse público, consoante disposto no art. 42, § 1º da Constituição Estadual.
- 5.3. Submeto o presente à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar no 620, de 20 de junho de 2011, por não encontrar-se nas hipóteses de dispensa de aprovação previstas na Portaria no 136, de 09 de fevereiro de 2021 (0016126663), bem como na Resolução no 08/2019/PGE/RO (0017606188).
- 5.4. Considerando a tramitação no item anterior, a consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação do Excelentíssimo Senhor THIAGO DINGER QUEIROZ, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.

GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA

Procurador do Estado

Diretor da Procuradoria Setorial junto à Casa Civil

Portaria nº 373 de 13 de junho de 2023



Documento assinado eletronicamente por **GLAUBER LUCIANO COSTA GAHYVA, Procurador do Estado**, em 21/12/2023, às 14:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0044646746** e o código CRC **89333BB6**.



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

SEI Nº 0005.006214/2023-44

Origem: PGE-CASACIVIL

Amparado na competência delegada pelo Procurador Geral do Estado por meio da Portaria nº 137, de 14 de março de 2023 (0036538946), **APROVO** o teor do Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (0044646746), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

KHERSON MACIEL GOMES SOARES

Procurador do Estado Assessor Especial do Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Kherson Maciel Gomes Soares, Procurador do Estado**, em 22/12/2023, às 12:43, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0044678660** e o código CRC **650C07C0**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.006214/2023-44

SEI nº 0044678660



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

DESPACHO

De: SUPEL-CRP

Para: SUPEL - GAB

Processo Nº: 0005.006214/2023-44

Assunto: **Autógrafo de Lei - Adesão do Estado em Atas de Consórcios Intermunicipais.**

Senhora Chefe de Gabinete,

Em atenção ao Despacho ID (0044576300) o qual encaminha o Ofício nº 8003/2023/CASACIVIL-DITELGAB, bem como, o autógrafo de lei oriundo da Assembleia Legislativa de Rondônia (0044555849), para análise e manifestação técnica desta setorial, informamos:

I - O Autógrafo de Lei nº 340/202 de iniciativa da Assembleia Legislativa do Estado de Rondônia que "Dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços" inovou quanto à possibilidade dos órgãos estaduais aderirem a Atas de Registro de Preços —ARP oriundas dos Consórcios Públicos Intermunicipais, desde que a densidade populacional somada dos municípios participantes for equivalente ou superior à do Estado;

II - Nesse contexto, cumpre informar que a viabilidade técnica da adesão encontra-se disciplinada na Lei 14.133/2021, a qual possibilitou a adesão de órgãos ou entidades não participantes dos procedimentos iniciais "carona", desde que cumpridos três requisitos essenciais: apresentação de justificativas da vantagem da adesão; demonstração de que os valores registrados estão compatíveis com os valores de mercado e consulta prévia e a aceitação da adesão pelo órgão ou entidade gerenciadora e pelo fornecedor;

III - Além do cumprimento do disposto no inciso anterior, a legislação determina o limite da adesão de 50% (cinquenta por cento) do quantitativo total dos itens registrados para cada órgão ou entidade não participante, sendo que o limite global para aquisição como "carona" será igual ao dobro da quantidade de cada item registrado na ata de registro de preços;

IV - No entanto, importante ressaltar que a modelagem de adesão às Atas de Registro de Preços deve observar as prerrogativas do artigo 86 da Nova Lei de Licitações e Contratos, **o qual veda adesão em atas oriundas da Administração Pública municipal;**

V - Assim, observa-se que o § 3º do Artigo 86 da Lei 14.133/2021, expressa que a adesão estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de **órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital,**

não havendo nesse caso a possibilidade de adesão à atas que tenham municípios como entidade gerenciadora.

Ante o exposto, entende-se que a adesão é tecnicamente viável desde que sejam respeitados os requisitos e limites impostos pela lei federal, o que não se amolda ao caso concreto.

Atenciosamente.

ALCINEY SOARES DE LIMA JÚNIOR

Coordenador do Sistema de Registro de Preços/SUPEL



Documento assinado eletronicamente por **ALCINEY SOARES DE LIMA JUNIOR, Gerente**, em 21/12/2023, às 13:27, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0044648224** e o código CRC **7F4065BB**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.006214/2023-44

SEI nº 0044648224



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE
Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil - PGE-CASACIVIL

Informação nº 1/2024/PGE-CASACIVIL

REFERÊNCIA: 0005.006214/2023-44

INTERESSADO: Diretoria Técnica Legislativa - DITEL

ASSUNTO: Autógrafo de Lei nº 340/2023 - Reanálise de parecer - Alteração do § 3º do artigo 86 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021, conforme Lei Federal nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023.

1. RELATÓRIO

- 1.1. Trata-se de consulta formulada à Procuradoria Geral do Estado, objetivando a apreciação de constitucionalidade do Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849).
- 1.2. O autógrafo em comento possui a seguinte ementa: "*dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*".
- 1.3. Tal como se depreende do Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (id 0044646746), esta Procuradoria-Setorial se manifestou pelo veto jurídico integral do acima mencionado autógrafo, por estar eivado de inconstitucionalidade formal subjetiva e orgânica, além de afronta, no aspecto material, à previsão dos §2º e 3º da Lei Federal nº 14.133/2021, que tratam da restrição à adesão a atas oriundas de órgãos municipais (consórcios públicos intermunicipais).
- 1.4. O referido parecer foi aprovado pelo Assessor Especial do Gabinete por intermédio do despacho de id 0044678660, com amparo na competência delegada pelo Procurador Geral do Estado por meio da Portaria nº 137, de 14 de março de 2023 (id 0036538946).
- 1.5. Posteriormente, a Diretoria Técnica Legislativa - DITEL retornou o feito a esta Procuradoria-Setorial, conforme se extrai do despacho de id 0045046980, solicitando reanálise do Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (id 0044646746), em virtude da publicação da Lei Federal nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, que alterou o § 3º do artigo 86 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
- 1.6. É a síntese do necessário.

2. LEGITIMAÇÃO DA ATUAÇÃO DA PROCURADORIA-GERAL DO ESTADO NO PRESENTE PROCESSO ADMINISTRATIVO

- 2.1. Dispõe a Constituição Federal que aos Procuradores do Estado incumbe a representação judicial e a consultoria jurídica das respectivas unidades federadas, circunstâncias estas inseridas no art. 132.
- 2.2. No âmbito estadual, a Constituição do Estado de Rondônia prevê no art. 104: “A Procuradoria-Geral do Estado é a instituição que representa o Estado, judicial e extrajudicialmente cabendo-lhe, nos termos da lei complementar que dispuser sobre sua organização e funcionamento, as atividades de consultoria e assessoramento jurídico do Poder Executivo”.
- 2.3. Seguindo esta linha, a Lei Complementar nº 620, de 11 de junho de 2011, prevê as competências da Procuradoria Geral do Estado que corroboram com as disposições da Constituição Estadual.
- 2.4. Portanto, resta inequivocamente caracterizada a competência constitucional e legal exclusiva da Procuradoria Geral do Estado para o exercício da função consultiva no presente feito, com exclusão da eventual competência de qualquer outro agente público, observado o disposto no art. 11, inciso V e § 2º da lei supracitada.
- 2.5. Por ocasião da análise da Procuradoria Geral, necessário observar os limites das regras constitucionais do processo legislativo, com ênfase à inconstitucionalidade formal ou material, se houver.
- 2.6. Nesse contexto, de forma simplista, impõe-se destacar que, na hipótese de o conteúdo da norma ser contrário ao disposto na Constituição, restará caracterizada a inconstitucionalidade material.
- 2.7. Haverá inconstitucionalidade formal se houver violação da regra constitucional quanto ao ente competente para a produção da norma, isto é, se decorrente de invasão da competência legislativa constitucionalmente outorgada a outro ente.
- 2.8. Mais precisamente, em caso de inobservância das regras constitucionais do processo legislativo, se este for inaugurado por autoridade diversa daquela legitimada pela Constituição, restará configurada a inconstitucionalidade formal subjetiva, remanescendo à inconstitucionalidade formal objetiva as demais hipóteses de descumprimento ao processo legislativo constitucional.
- 2.9. Ao Chefe do Executivo, por sua vez, cabe, privativamente, a competência de vetar total ou parcialmente projetos apreciados pelo Poder Legislativo, exercendo o veto político quando concluir pela incompatibilidade com o interesse público, e exercendo o veto jurídico quando concluir pela incompatibilidade formal ou material com a Constituição.
- 2.10. Compete destacar que esta Procuradoria não faz análise do mérito, contudo, os atos normativos devem ser motivados, cabendo a esta unidade orientar quanto a antijuridicidade das leis. Ato contínuo, a análise se perfectibiliza a partir da compatibilidade com outras normas vigentes no âmbito estadual e federal.
- 2.11. Desse modo, em razão da vigência da Portaria nº 41 de 14 de janeiro de 2022, que por meio do art. 5º, promoveu a instalação das procuradorias setoriais, e, ainda, somada a previsão do art. 23 da Lei Complementar nº 620/2020, tem-se que a competência para o exercício das funções previstas no art. 29 da referida lei, pertence a esta Procuradoria Setorial, razão pela qual, passa-se a análise jurídica do decreto, servindo de subsídio ao controle de constitucionalidade preventivo realizado pelo Chefe do Poder Executivo estadual.

3. DO ENQUADRAMENTO DA MANIFESTAÇÃO JURÍDICA E SEU CONSEQUENTE CARÁTER OPINATIVO

3.1. Inicialmente, importa esclarecer que, em consonância com a Resolução Normativa PGE nº 08/2019, publicada no DOE em 11.07.2019, esta manifestação jurídica se enquadra na espécie “informação”, porquanto menor a complexidade jurídica da questão aqui versada.

3.2. De se mencionar que a manifestação aqui exarada não se encontra prevista nas hipóteses de dispensa de aprovação aprovação do Procurador-Geral do Estado ou do Procurador-Geral Adjunto do



Estado, as quais estão elencadas na Resolução no 08/2019/PGE/RO/2019/PGE-GAB, de 10 de julho de 2019, publicada no DOE em 11.07.2019 e no art. 3º da Portaria nº 136 de 09 de fevereiro de 2021, publicada no DOE em 10.02.2021, com efeitos a partir de 15.02.2021.

3.3. Desta feita, considerando o conteúdo da manifestação e sua repercussão no Poder Legislativo, os autos serão submetidos à aprovação.

3.4. Ainda, cumpre mencionar que a presente manifestação possui caráter meramente opinativo, sendo seu conteúdo não-vinculante para a Administração Pública, visto inexistir "efetiva partilha do poder decisório" (MS 24631, Rel. Min. Joaquim Barbosa, Tribunal Pleno, julgado em 9/8/2007, DJe 1º/2/2008).

3.5. Acerca do tema, o renomado professor Hely Lopes Meirelles explica:

Pareceres administrativos são manifestações de órgãos técnicos sobre assuntos submetidos à sua consideração. **O parecer tem caráter meramente opinativo, não vinculando a Administração ou os particulares à sua motivação ou conclusões, salvo se aprovado por ato subsequente.** Já então, o que subsiste como ato administrativo, não é o parecer, mas sim o ato de sua aprovação, que poderá revestir a modalidade normativa, ordinária, negocial ou punitiva (Direito Administrativo Brasileiro. São Paulo: Malheiros, Ed. 27ª, 2002, p. 191)

3.6. Entende-se, portanto, que a presente manifestação se constitui em *múnus* próprio da advocacia e apresenta feições de valoração subjetiva, estando garantida a inviolabilidade dos atos e manifestações do advogado, no exercício da profissão e nos limites da lei, em conformidade com o art. 133 da Constituição Federal.

4. DO MÉRITO

4.1. Como dito anteriormente, a DITEL, por intermédio do despacho de id 0045046980, solicita reanálise do Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (id 0044646746), em virtude da publicação da Lei Federal nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023, que alterou o § 3º do artigo 86 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.

4.2. Rememore-se que o referido parecer possui a seguinte conclusão:

[...] Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo **veto jurídico integral do Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849)**, que "*dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*", em razão da constatação de **inconstitucionalidade formal subjetiva do art. 1º**, por usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual; bem como por **inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º**, ante a usurpação de competência legislativa privativa da União para tratamento de matéria de licitações, em afronta ao estabelecido no inciso XXVII do art. 22 da CF/88, sendo necessária a oposição de veto por arrastamento, considerando-se que a manutenção de todos os artigos acabaria por causar prejuízo incontornável à compreensão do texto legal.

4.3. Desse modo, tem-se que o autógrafo analisado encontra-se eivado de inconstitucionalidade formal subjetiva e orgânica.

4.4. Quanto ao aspecto material, certo é que o Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (id 0044646746) explicitou em seu item 4.22 não haver qualquer mácula constitucional à matéria ali tratada. Contudo, a previsão contida no autógrafo afrontava o teor da disposição dos §2º e 3º da Lei Federal nº 14.133/2021, que assim dispunham à época:



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

[...]

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

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

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

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

§ 3º A faculdade conferida pelo § 2º deste artigo estará limitada a órgãos e entidades da Administração Pública federal, estadual, distrital e municipal que, na condição de não participantes, desejarem aderir à ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

4.5. Note-se que o referido parecer foi assinado eletronicamente pelo Diretor-Titular da Procuradoria Setorial junto à Casa Civil, o i. colega Glauber Luciano Costa Gahyva, às **14h24 do dia 21 de dezembro de 2023**.

4.6. Ocorre que a redação do **§3º do art. 86 da Lei Federal nº 14.133/2021** foi alterado por intermédio do **art. 1º da Lei Federal nº 14.770, publicada no dia 22 de dezembro de 2023**, passando a dispor da seguinte forma:

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Lei de Licitações e Contratos Administrativos), passa a vigorar com as seguintes alterações:

“Art. 56.

§ 1º (VETADO).

.....” (NR)

“Art. 86.

§ 3º A faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante poderá ser exercida:

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

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.

4.7. Contudo, a nova redação do §3º, agora composto por dois incisos não modificou a situação relativa à faculdade de aderir à ata de registro de preços na condição de não participante para os órgãos e entidades da Administração Pública estadual, mas tão somente para os órgãos e entidades da Administração Pública municipal.

4.8. Ou seja, a regra para adesão de ARP para o Estado de Rondônia está expressa no novel inciso I do §3º do art. 86, cuja redação reproduz *ipsis litteris* o que previa a redação anterior do §3º, subsistindo portanto a limitação de aderência a ARP, por parte dos órgãos e entidades da Administração

Pública estadual, tão somente a ata de registro de preços de órgão ou entidade gerenciadora federal, estadual ou distrital.

4.9. O outro cenário, em que o legislador federal destacou a conjunção "ou" refere-se apenas aos órgãos e entidades da Administração Pública municipal. Ou seja, apenas os órgãos e entidades da Administração Pública municipal podem aderir a ARP de órgão ou entidade gerenciadora municipal, com expressa indicação de que o sistema de registro de preços tenha sido formalizado por licitação.

4.10. Não houve, portanto, modificação da sistemática de adesão ao registro de preço com relação aos Estados, que repita-se, somente poderão aderir a ARP, na condição de não participante, de órgão ou entidade gerenciadora **federal, estadual ou distrital**.

4.11. Neste ponto, inexistem motivos legais e jurídicos para a revisão do Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (id 0044646746), mantendo-se seus fundamentos em seus integrais termos.

5. DO DISPOSITIVO.

5.1. Do exposto, a Procuradoria Geral do Estado junto à Casa Civil manifesta-se pela ratificação do Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL (id 0044646746), tendo em vista que a superveniência da Lei Federal nº 14.770, de 22 de dezembro de 2023 não modificou a sistemática relativa à adesão ao registro de preço com relação aos Estados, os quais somente poderão aderir a ARP, na condição de não participante, de órgão ou entidade gerenciadora **federal, estadual ou distrital**.

5.2. Reitera-se o opinativo pelo **veto jurídico integral do Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849)**, que "*dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências*", em razão da constatação de **inconstitucionalidade formal subjetiva do art. 1º**, por usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual; bem como por **inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º**, ante a usurpação de competência legislativa privativa da União para tratamento de matéria de licitações, em afronta ao estabelecido no inciso XXVII do art. 22 da CF/88, sendo necessária a aposição de veto por arrastamento, considerando-se que a manutenção de todos os artigos acabaria por causar prejuízo incontornável à compreensão do texto legal.

5.3. Submeto o presente à apreciação superior, nos termos do art. 11, inciso V, da Lei Complementar nº 620, de 20 de junho de 2011, por não encontrar-se nas hipóteses de dispensa de aprovação previstas na Portaria nº 136, de 09 de fevereiro de 2021 (0016126663), bem como na Resolução nº 08/2019/PGE/RO (0017606188).

5.6. Considerando a tramitação no item anterior, a consulente deverá abster-se de inserir movimentação neste processo administrativo, aguardando a apreciação do Excelentíssimo Senhor THIAGO DINGER QUEIROZ, Procurador-Geral do Estado, ou do seu substituto legal.

Porto Velho, data e hora do sistema

LAURO LÚCIO LACERDA

Procurador do Estado

Diretor da Procuradoria Setorial junto à Casa Civil em substituição

Portaria nº 01, de 03 de janeiro de 2024

(assinatura digital)

Documento assinado eletronicamente por **Lauro Lucio Lacerda, Procuradora do Estado**, em 10/01/2024, às 09:35, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0045052029** e o código CRC **56BFAD46**.

Referência: Caso responda este Informação, indicar expressamente o Processo nº 0005.006214/2023-44

SEI nº 0045052029



GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Superintendência Estadual de Compras e Licitações - SUPEL

Ofício nº 34/2024/SUPEL-GAB

A Senhora,
ELLEN REIS ARAÚJO
Diretora Técnica-Legislativa

Assunto: **Autógrafo de Lei - Adesão do Estado em Atas de Consórcios Intermunicipais.**

Senhora Diretora,

Aportaram os autos para manifestação técnica desta Superintendência em relação ao autógrafo de lei proveniente da Assembleia Legislativa de Rondônia (id. SEI! 0044555849) que dispõe sobre a possibilidade do Estado aderir a ata de registro de preços oriundas de Consórcios Públicos Intermunicipais.

No mérito, a implementação dessa iniciativa, a depender de estudos prévios, poderia propiciar vantagens significativas, como a ampliação dos ganhos proporcionados pela escala, a otimização de processos e a possível viabilidade de proporcionar celeridade nas contratações.

Entretanto, como pontuado pela Procuradoria Geral do Estado no Parecer nº 376/2023/PGE-CASACIVIL e Informação nº 1/2024/PGE-CASACIVIL (id. SEI! 0044646746 e 0045052029) apesar da alteração do Art. 86 da Lei 14.133/21 citado no Despacho CRP/SUPEL (id. SEI! 0044648224), a medida permanece esbarrando em inconstitucionalidades formais subjetivas e orgânicas^[1].

Portanto, esta Superintendência opina pelo acolhimento integral do parecer retro.

Respeitosamente,

Israel Evangelista da Silva
Superintendente Estadual de Compras e Licitações

[1] Diante do exposto, opina a Procuradoria Geral do Estado pelo veto jurídico integral do Autógrafo de Lei nº 340/2023 (id 0044555849), que "dispõe sobre a adesão do Estado de Rondônia a Atas de Registro de Preços e dá outras providências", em razão da constatação de inconstitucionalidade formal subjetiva do art. 1º, por usurpação de iniciativa do Chefe do Poder Executivo, conforme alínea "d" do inciso II do §1º, do art. 39 c/c o inciso XVIII do art. 65 da Constituição Estadual de Rondônia, o que acaba por violar o disposto nos artigos 2º da Constituição Federal e 7º da Constituição Estadual; bem como por inconstitucionalidade formal orgânica do art. 1º, ante a usurpação de competência legislativa privativa da União para tratamento de matéria de licitações, em afronta ao estabelecido no inciso XXVII do art. 22 da CF/88, sendo necessária a oposição de veto por arrastamento, considerando-se que a manutenção de todos os artigos acabaria por causar prejuízo incontornável à compreensão do texto legal.



Documento assinado eletronicamente por **Israel Evangelista da Silva**, Superintendente, em 10/01/2024, às 11:18, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0045060047** e o código CRC **929C323B**.

Referência: Caso responda este Ofício, indicar expressamente o Processo nº 0005.006214/2023-44

SEI nº 0045060047





GOVERNO DO ESTADO DE RONDÔNIA
Procuradoria Geral do Estado - PGE

DESPACHO

SEI Nº 0005.006214/2023-44

Origem: PGE-CASACIVIL

Amparado na competência delegada pelo Procurador Geral do Estado por meio da Portaria nº 137, de 14 de março de 2023 (0036538946), **aprovo** o teor da Informação nº 1/2024/PGE-CASACIVIL (0045052029), pelos seus próprios fundamentos.

Ante o exposto, retornem os autos à setorial origem para as providências de praxe, conforme disposição prevista no §3º do artigo 2º da Portaria PGE-GAB nº 136, de 09 de fevereiro de 2021.

Porto Velho - RO, data e horário do sistema.

KHERSON MACIEL GOMES SOARES

Procurador do Estado Assessor Especial do Gabinete



Documento assinado eletronicamente por **Kherson Maciel Gomes Soares, Procurador do Estado**, em 10/01/2024, às 12:34, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no artigo 18 caput e seus §§ 1º e 2º, do Decreto nº 21.794, de 5 Abril de 2017.



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site portal do SEI, informando o código verificador **0045058462** e o código CRC **8E91E85B**.

Referência: Caso responda esta Despacho, indicar expressamente o Processo nº 0005.006214/2023-44

SEI nº 0045058462