



MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA

GABINETE DO PROCURADOR WILLIAN AFONSO PESSOA

NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA CIRCULAR Nº 02/2025/GPWAP

O MINISTÉRIO PÚBLICO DE CONTAS DO ESTADO DE RONDÔNIA (MPC/RO), no exercício de suas atribuições constitucionais e legais, estabelecidas nos artigos 129 da Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 (CF/88) e 83 da Lei Complementar do Estado de Rondônia nº 154/1996 (LC/RO nº 154/96);

CONSIDERANDO o comando inserto no art. 127 da CF/88, que preconiza ser o Ministério Público instituição permanente, essencial à função jurisdicional do Estado, incumbindo-lhe a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses sociais e individuais indisponíveis;

CONSIDERANDO o disposto no art. 80 da LC/RO nº 154/96, que estabelece caber ao Ministério Público de Contas do Estado de Rondônia, em sua missão institucional, a função de fiscalizar a Administração Pública, salvaguardar a lei e promover a defesa da ordem jurídica, do regime democrático e dos interesses difusos e coletivos, além de outras atribuições estabelecidas no ordenamento jurídico;

CONSIDERANDO a inteligência do inciso IV do parágrafo único do art. 27 da Lei nº. 8.625/93, que confere legitimidade ao Ministério Público para expedir recomendações com a finalidade de assegurar os direitos e deveres previstos nas Constituições Federal e Estadual;

CONSIDERANDO o teor do inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal de 1988, que exige, para as contratações públicas de obras, serviços, compras e alienações, a realização de processo de licitação pública;

CONSIDERANDO ser o Estado Brasileiro signatário da Convenção das Nações Unidas contra a Corrupção^[1], a qual, em seu artigo 9º, item 1, preleciona aos Estados Partes a adoção de medidas necessárias à implementação de sistemas adequados de contratação pública, pautados pela transparência, competência e critérios objetivos de tomada de decisões, que sejam eficazes à prevenção da corrupção;

CONSIDERANDO a possibilidade de responsabilização do Brasil frente a Organização das Nações Unidas, caso desrespeite e não cumpra os pactos internacionais que assente;

CONSIDERANDO que a Lei 14.133/2021 regulamentou o processo de aquisições no âmbito das administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais de todos os entes federativos;

CONSIDERANDO ter a sobredita norma, em seus artigos 82 a 86, disciplinado o Sistema de Registro de Preços, incluindo o instituto da chamada "carona"^[2];

CONSIDERANDO que o regime jurídico administrativo brasileiro tem como princípios basilares a supremacia do interesse público sobre o privado e a indisponibilidade dos interesses públicos^[3];

CONSIDERANDO que os aludidos princípios impõem um dever de motivação^[4] para a prática de todo e qualquer ato administrativo;

CONSIDERANDO ser, toda e qualquer contratação de produtos e serviços - inclusive aquisições por intermédio de adesões a atas de registro de preço - administração de interesses públicos, o que exige, por consequência, a observância dos princípios alhures destacados;

CONSIDERANDO a previsão do inciso XVI e do §2º do artigo 1º da Lei Complementar nº 154/1996 de Rondônia, que aduz ter caráter normativo e constituir prejulgamento de tese as respostas às consultas formuladas ao Tribunal de Contas do Estado de Rondônia (TCE-RO);

CONSIDERANDO o entendimento jurisprudencial pacífico do Supremo Tribunal Federal no sentido de que "as decisões proferidas pela Corte de Contas de Rondônia em processos de consulta, possuem caráter normativo e constituem prejulgamento de tese"^[5];

CONSIDERANDO que o TCE-RO, no exercício de suas atribuições constitucionais, editou 7 (sete) pareceres prévios assentando seu entendimento acerca da temática de adesão ("carona") a atas de registro de preço^[6];

CONSIDERANDO o posicionamento do Superior Tribunal de Justiça na linha de que condutas administrativas contrárias à decisão proferida pelo Tribunal de Contas podem evidenciar dolo específico, apto a caracterizar improbidade administrativa^[7];

CONSIDERANDO que o descumprimento das normas supramencionadas pode acarretar a responsabilização dos

agentes públicos, tanto no âmbito do Tribunal de Contas quanto nas esferas judicial e política;

CONSIDERANDO a Nota Recomendatória Conjunta **ATRICON-IRB-CNPFC-ABRACOM-AUDICON N° 01/2025**^[8], que orienta os Tribunais de Contas Brasileiros a adotarem ou a ampliarem procedimentos de fiscalização das adesões as atas de registro de preços, realizadas por órgãos e entidades que lhes são jurisdicionadas^[9].

RESOLVE expedir a presente **NOTIFICAÇÃO RECOMENDATÓRIA** a todos os Chefes de Poderes dos Municípios do Estado de Rondônia, aos Controladores-Gerais dos Municípios do Estado de Rondônia, aos Consórcios Públicos, aos Secretários Estaduais de Rondônia, aos Presidentes/Diretores de entidades autárquicas e fundacionais do Estado de Rondônia e ao Controlador-Geral do Estado de Rondônia, ou a quem vier a substituí-los, **para que:**

I. Nos procedimentos de contratação por adesão a atas de registro de preços, **na condição de órgão ou entidade não participante**, observem os seguintes procedimentos, a saber:

1. A possibilidade de adesão à ata de registro de preços (carona) deve constar expressamente como cláusula editalícia ou na própria ata, nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação^[10];

2. As contratações de produtos e serviços, mediante adesão a atas de registro de preços, devem ser realizadas excepcionalmente^[11] e formalizadas em processo administrativo específico^[12];

2.1. O processo administrativo deverá ser instruído, no mínimo, com os seguintes elementos:

a) instrumentos preparatórios para as contratações previstos na Lei nº 14.133/21, especialmente estudo técnico preliminar, documento de formalização da demanda e termo de referência ou projeto básico^[13];

b) Apresentação de justificativa quanto à vantajosidade da adesão, inclusive em situações de provável desabastecimento ou descontinuidade de serviço público, demonstrando-se a viabilidade econômica, financeira e operacional do procedimento^[14], com a devida fundamentação fático-jurídica;

c) Análise qualitativa do objeto registrado, evidenciando-se sua adequação às necessidades do órgão ou entidade aderente, especialmente no que se refere às condições de execução, de recebimento e de pagamento, bem como às garantias ofertadas^[15].

d) Comprovação, consoante disposto no art. 86, § 2º, inciso II, c/c art. 23 da Lei 14.133/2021, de que os valores registrados são compatíveis com os praticados no mercado, utilizando-se, para tanto, consultas a diversificadas fontes de preços;

e) Consulta prévia e anuência do órgão ou entidade gerenciadora e do fornecedor^[16];

f) Ato formal, expedido pelo órgão ou entidade gerenciadora, contendo declaração expressa de que a adesão encontra-se dentro dos limites legais^[17];

g) Documento formal, emitido pelo fornecedor, com a declaração de que possui condições de atender à contratação decorrente da adesão, sem prejuízo dos compromissos já assumidos^[18];

h) A adesão à ata deverá ser submetida a controle prévio de legalidade pela assessoria jurídica do respectivo órgão ou entidade^[19];

i) Comprovação da realização de pesquisa de atas de registro de preços vigentes para o objeto no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), acompanhada de justificativa da escolha, quando houver alternativas disponíveis^[20];

j) A pesquisa de atas no PNCP deverá ser realizada diretamente pelo próprio órgão ou entidade aderente, sem a participação de particulares^[21];

k) A eventual colaboração de particulares na identificação de ata vigente para o objeto não exime o órgão ou entidade aderente da obrigação de realizar e comprovar a pesquisa mencionada no PNCP, bem como justificar a escolha, caso existam alternativas^[22].

2.2. As aquisições ou contratações decorrentes de adesão a atas de registro de preços não poderão ultrapassar, por órgão ou entidade, 50% (cinquenta por cento) dos quantitativos dos itens consignados no instrumento convocatório registrados na ata correspondente para o órgão gerenciador e demais participantes, bem como, não poderão exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na referida ata para o órgão gerenciador e órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem^[23];

2.2.1. A aquisição de até 50% do quantitativo **de serviços indivisíveis**, que, via de regra não podem ser fracionados sem prejudicar a sua essência, demanda análise mais aprofundada do caso (objeto, contratos e condições definidas na Ata), de modo a não descaracterizar o objeto nem comprometer a execução do contrato^[24];

a) O limite referido deve incidir sobre os quantitativos dos itens registrados na ata e não sobre o prazo de vigência do instrumento^[25];

b) Quando a descrição técnica do objeto tornar o item indivisível, não se pode aderir a 50% do valor registrado, uma vez que a limitação prevista no art. 86, §4º, da Lei 14.133/2021, deve ser calculada sobre os quantitativos dos itens contidos no instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, e não sobre o valor registrado^[26];

c) Se o item registrado for indivisível, não será possível aderir a todo o quantitativo constante na ata, sob pena de afronta direta ao art. 86, §4º, da Lei 14.133/2021^[27].

3. A prática da "carona", quanto aos critérios horizontal e vertical, deverá observar as restrições a seguir discriminadas:

3.1. Adesão vertical descendente (de cima para baixo): não é possível^[28].

3.2. Adesão vertical ascendente (de baixo para cima)^[29]:

a) Estado de Rondônia/União: é possível;

b) Município de Rondônia/União: é possível;

c) Município de Rondônia/Estado de Rondônia: é possível;

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

3.3. Adesão Horizontal^[30]:

a) Município de Rondônia/Município de Rondônia: é possível, demonstrada a sua vantajosidade por meio de processo administrativo, considerando as circunstâncias de limitações geográficas, custos e condições e complexidade administrativa, desde que a formalização da ata tenha ocorrido mediante licitação^[31];

b) Município de Rondônia/Município de outro Estado: é possível, demonstrada a sua vantajosidade por meio de processo administrativo, considerando as circunstâncias de limitações geográficas, custos e condições e complexidade administrativa, desde que a formalização da ata tenha ocorrido mediante licitação^[32];

c) Estado de Rondônia/Outro Estado da Federação: É possível^[33].

d) A Administração Pública do Estado de Rondônia não poderá aderir à ata de registro de preços gerida por consórcios intermunicipais, tendo em vista que, numa interpretação teleológica e extensiva do artigo 6º, §1º da Lei 11.107/2005 c/c art. 86, §3º, inciso I, da Lei 14.133/2021, o consórcio municipal integra a Administração Indireta dos municípios que o compõem^[34].

4. A adesão à ata de um consórcio público por outro consórcio público é permitida exclusivamente para consumo próprio, não sendo aplicável a extensão da adesão aos órgãos e entidades consorciadas, dado que o consórcio constitui pessoa jurídica distinta de seus membros^[35];

II. Nos procedimentos de contratação por adesão a atas de registro de preços, o jurisdicionado que atuar **na condição de órgão ou entidade gerenciadora** deverá adotar os seguintes procedimentos:

1. Os órgãos e entidades gerenciadoras devem realizar o controle e o gerenciamento das atas^[36].

1.1. Esse controle deverá ser implementado por meio da divulgação, no portal de transparência, das seguintes informações:

a) Quantitativos registrados, contratações efetivadas e saldos por item^[37];

b) Solicitações de adesão aceitas e efetivadas, com identificação do órgão ou entidade aderente, do objeto e de seus respectivos quantitativos^[38].

1.2. Encontra-se também dentro do espectro de controle, por parte dos órgãos ou entidades gerenciadoras, a observância dos §§ 4º e 5º do art. 86 da Lei 14.133/2021^[39].

III. As atividades e os procedimentos relacionados à adesão e ao gerenciamento das atas vigentes devem ser objeto de regulamentação administrativa pelos órgãos e entidades da Federação^[40];

IV. Em observância aos princípios da publicidade, da transparência e do acesso à informação, os resumos das adesões devem ser disponibilizados em sítios eletrônicos dos respectivos órgãos ou entidades, independentemente do número de habitantes do ente federativo^[41];

Os destinatários desta Notificação Recomendatória deverão dar ciência, de seus termos, a todos os ordenadores de despesas de seus entes, incluindo, por parte dos Municípios, os Diretores/Presidentes de entidades da Administração Indireta submetidas ao regime jurídico de Direito Público (autarquias e fundações públicas);

ADVERTE-SE, ademais, que o não atendimento à presente Notificação Recomendatória poderá ensejar a propositura de **representação** no âmbito da Corte de Contas, bem como eventual responsabilização dos administradores, gestores e/ou responsáveis, nos termos da Lei Complementar nº 154/96 e do Regimento Interno do Tribunal de Contas do Estado de Rondônia, sem prejuízo das demais cominações legais aplicáveis à espécie;

Ressalta-se, por fim, que esta **Notificação Recomendatória** não reflete, interfere ou vincula a atuação própria do Tribunal de Contas, constituindo-se em orientação de caráter pedagógico e natureza preventiva, nos moldes do inciso IV do art. 27 da Lei Federal nº 8.625/93, c/c art. 98-H da Lei Complementar nº 154/96, com o objetivo de contribuir para o aperfeiçoamento dos atos administrativos.

Porto Velho, 11 de julho de 2025.

WILLIAN AFONSO PESSOA

Procurador do Ministério Público de Contas

[1] [Decreto nº 5.687/2006](#).

[2] Adesão a ata de registro de preço por órgão ou entidade não participante.

[3] Nas palavras do professor Marçal Justen Filho: "Uma parcela relevante da doutrina do direito administrativo brasileiro afirma que o fundamento do regime de direito administrativo reside no princípio da supremacia e indisponibilidade do interesse público (adiante referido apenas como SIP). A SIP é interpretada no sentido de superioridade sobre os demais interesses existentes em sociedade. Os interesses privados não poderiam prevalecer sobre o interesse público. A indisponibilidade indicaria a impossibilidade de sacrifício ou transigência quanto ao interesse público, configurando-se como uma decorrência de sua supremacia." (FILHO, Marçal J. **Curso de Direito Administrativo - 16ª Edição 2025**. 16. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.41. ISBN 9788530996345. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530996345/>. Acesso em: 16 abr. 2025.)

[4] Nas palavras de Maria Sylvia Zanella Di Pietro: "O princípio da motivação(...), exige que a Administração Pública justifique as suas decisões, indicando expressamente (i) os fundamentos de fato, (ii) os fundamentos de direito, além (iii) das consequências jurídicas e administrativas, tal como previsto nos arts. 20 e 21 da LINDB." (PIETRO, Maria Sylvia Zanella D. **Direito Administrativo - 38ª Edição 2025**. 38. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2025. E-book. p.377. ISBN 9788530995935. Disponível em: <https://integrada.minhabiblioteca.com.br/reader/books/9788530995935/>. Acesso em: 16 abr. 2025.)

[5] ADI 3889/RO - Rondônia (Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur484534/false>) e ADI 1691 MC/DF - Distrito Federal (Disponível em: <https://jurisprudencia.stf.jus.br/pages/search/sjur30969/false>).

[6] Pareceres Prévios nsº [06/2025](#), [12/2024](#), [09/2024](#), [12/2020](#), [07/2014](#), [59/2010](#) e [56/2006](#).

[7] AgInt no RECURSO ESPECIAL nº 1939626 - RJ (Disponível em: https://processo.stj.jus.br/processo/julgamento/electronico/documento/mediado/?documento_tipo=integra&documento_sequencial=300949147®istro_numero=202101561958&peticao_numero=202101079453&publicacao_data=20250318&form)

[8] <https://atrimon.org.br/wp-content/uploads/2025/03/NOTA-RECOMENDATORIA-CONJUNTA-no-01-2025-Adesao-a-ARP-TSK.pdf>.

[9] A Nota Recomendatória Conjunta ATRICON-IRB-CNPTC-ABRACOM-AUDICON Nº 01/2025, vale destacar, foi utilizada, em essência, como base para a elaboração da presente notificação recomendatória.

[10] Item II, alínea "b" do [Parecer Prévio nº 059/2010](#).

[11] Itens 1 e 1.1 do [Parecer Prévio nº 012/2020](#) - Processo nº 00928/2020-TCE/RO e item 2 do Acórdão do Processo nº 00928/2020-TCE/RO.

[12] Itens 1 e 1.1 do [Parecer Prévio nº 012/2020](#) - Processo nº 00928/2020-TCE/RO c/c. item 3.1, alínea "c" do [Parecer Prévio nº 07/2014](#) - Processo nº 00473/2014-TCE/RO.

[13] Arts

[30] Art. 86, § 3º da Lei 14.133/21 c/c item 1 do [Parecer Prévio nº 0009/2024](#) - Processo nº 00597/2024-TCE/RO.

[31] Art. 86, §3º, inciso II, da Lei 14.133/2021.

[32] Art. 86, §3º, inciso II, da Lei 14.133/2021.

[33] Item II do [Parecer Prévio nº 00012/24](#) - Processo nº00708/24.

[34] Item III do [Parecer Prévio nº 00012/24](#) - Processo nº00708/24.

[35] Art. 6º, incisos I e II e §1º da Lei 11.107/2005.

[36] Art. 86, §§ 4º e 5º, da Lei 14.133/2021.

[37] Princípios do interesse público, moralidade, publicidade, probidade administrativa, transparência, e da segurança jurídica (art. 5º), art. 6º, incisos XLVI e XLVII, ambos da Lei 14.133/2021 c/c arts. 1º e 7º, inciso VI da Lei 12.527/2011 - Lei que regula o acesso a informações.

[38] Princípios do interesse público, moralidade, publicidade, probidade administrativa, transparência e da segurança jurídica (art. 5º), art. 6º, incisos XLVI e XLVII, ambos da Lei 14.133/2021 c/c arts. 1º e 7º, inciso VI, da Lei 12.527/2011 - Lei que regula o acesso a informações.

[39] **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.(...)

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

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

[40] Art. 86, caput, Lei 14.133/2021.

[41] Art. 5º, c/c. art. 31, §3º; art. 54; todos da Lei 14.133/2021 e arts. 1º e 7º, inciso VI, da Lei 12.527/2011.



Documento assinado eletronicamente por **WILLIAN AFONSO PESSOA, Procurador(a) do Ministério Público de Contas**, em 11/07/2025, às 10:58, conforme horário oficial de Rondônia, com fundamento no art. 6º, § 1º, do [Decreto nº 8.539, de 8 de outubro de 2015](#) e do art. 4º da [Resolução TCERO nº 165, de 1 de dezembro de 2014](#).



A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.tcerorj.br/validar>, informando o código verificador **0895725** e o código CRC **34D38FBA**.

Referência: Processo nº 005078/2025

SEI nº 0895725

Av. Presidente Dutra, 4229 - Olaria - Porto Velho/RO - CEP 76801-327 - Fone (69) 3609-6318 / 6319
www.mpc.ro.gov.br