

Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?

Jessé Torres Pereira Junior e
Marinês Restelatto Dotti

1. INTRODUÇÃO

O Decreto-lei nº 200/67 positivou a distinção entre a atuação estatal no cumprimento de suas atividades inerentes (vinculadas aos fins jurídicos do Estado, em caráter próprio e indelegável), daquela em que administra outras meramente acessórias (atividades-meio), terceirizáveis ao setor privado. Recorde-se a regra de seu art. 10:

A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada.

[...]

c) da Administração Federal para a órbita privada, mediante contratos ou concessões.

[...]

§ 7º Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução.

§ 8º A aplicação desse critério está condicionada, em qualquer caso, aos ditames do interesse público...

O intuito da vetusta orientação era o de possibilitar que órgãos públicos e entidades vinculadas à administração estatal (inclusive

Jessé Torres Pereira Junior é Desembargador do Tribunal de Justiça do Estado do Rio de Janeiro.
Marinês Restelatto Dotti é Advogada da União e especialista em Direito do Estado e Direito e Economia pela UFRGS.

aquelas providas de personalidade jurídica de direito público – autarquias e fundações autarquizadas) se valessem da *expertise* da iniciativa privada para a consecução de atividades auxiliares àquelas que são específicas e privativas da instituição estatal. Em outras palavras, estimulava-se a contratação, pela Administração Pública, de empresas privadas que lhe prestassem serviços de apoio, liberando as estruturas administrativas estatais para a concentração no desempenho de tarefas e deveres próprios de suas finalidades institucionais.

Mas nem de longe o legislador de quase meio século atrás estaria a cogitar que o princípio da descentralização conduziria a gestão pública à generalizada adoção da técnica que a iniciativa privada batizou de "terceirização", com a dupla finalidade de especializar a execução de serviços de apoio e de economizar custos. Muito menos que fosse possível à Administração Pública passar ao movimento seguinte, qual seja o da "quarteirização", que empreendimentos privados de maior abrangência e complexidade gerencial vieram a conceber, para que empresas especializadas em gestão assumissem a gerência da execução daqueles serviços de apoio realizados por outras empresas.

A edição do Decreto federal nº 2.271/97 é ilustrativa. Seu objetivo foi o de implementar melhorias na atuação da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, por meio da delegação, a entidades privadas, de atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal dos entes estatais, tanto que o Decreto arrola, de forma exemplificativa, algumas atividades que, preferencialmente, serão executadas de modo indireto por terceiros privados.

As portas da "terceirização" na gestão pública se foram abrindo, com defeitos e virtudes conhecidos, porém a busca de maior eficiência na gestão dos serviços descortina horizonte ainda mais amplo, de que já se vislumbram evidências e indícios, rumo à "quarteirização". O presente texto procura captá-los em segmentos relevantes para o cotidiano dos serviços de apoio, quais sejam os de manutenção da

frota e fornecimento de combustíveis aos veículos do serviço público, fonte de notórios aborrecimentos e desvios.

É que a "quarteirização" desafia questões jurídico-administrativas interessantes, que apenas começam a ser enfrentadas pelos gestores públicos e as instituições incumbidas de seu controle interno e externo, seguindo-se a conveniência e a oportunidade de examinarem-se alguns pontos capitais, com o fim de fixar conceitos, prevenir equívocos e suscitar alternativas.

2. UM NOVO MODELO DE GESTÃO

As contratações de bens, obras e serviços pela Administração Pública sujeitam-se a sistema jurídico-normativo que lhes impõe limitações no que se refere à realização de licitação prévia, bem como à sua dispensa ou inexigibilidade, conforme o caso.

Esse sistema não repele a influência do natural processo evolutivo por que passam as relações comerciais e que acaba por refletir-se nas contratações empreendidas por órgãos e entidades públicas, incorporando, ao longo do tempo, variações de modelos e paradigmas com o propósito de amoldar-se a novos mercados, suas exigências e diversificações.

É o que se vê ocorrer com a contratação de empresa privada para o gerenciamento do fornecimento de combustíveis e a prestação de manutenção corretiva e preventiva de veículos do serviço público. O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública – sem fugir à regra da licitação e da necessária fiscalização do contrato –, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis – o da gerência da prestação e o da execução da prestação. Ignorar esse processo, ou seja, não permitir a transcendência de um modelo para outro, presumidamente mais eficaz, pode desestimular esforços em prol da melhoria da qualidade do serviço público.

Mas o novo modelo não se pode distanciar, a pretexto de amoldar-se a novas realidades comerciais, dos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis às licitações e contratações administrativas,

ou seja, o administrador deles não se pode afastar sob o argumento de que seriam inconciliáveis com o novo modelo pretendido. Toda inovação que não se componha com aqueles princípios deve, por isso mesmo, ser descartada, dado o caráter balizador universal do sistema de que são dotados os princípios, no direito público contemporâneo. Logo, qualquer prática inovadora, dissociada desses princípios, não se harmoniza com o sistema e com ele colidirá, provocando disparidades e entraves de difícil, senão impossível, superação.

Também a “quarteirização”, tal como ocorreu, e ainda ocorre, com a “terceirização”, ao ser transplantada da ordem econômica privada para as práticas do serviço público, deve conter-se nos limites estabelecidos ou criar soluções que a eles se afeiçoem.

3. CONTRATAÇÃO DE EMPRESA ESPECIALIZADA NO GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DE VEÍCULOS

Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede.

Esse novo paradigma substitui a tradicional contratação direta com os prestadores dos serviços de manutenção de veículos. Adota-se sistema centralizado em uma só empresa gerenciadora, possibilitando que pequenos estabelecimentos, inclusive em cidades do interior, possam credenciar-se junto à empresa gerenciadora contratada pela Administração, o

que lhes ensejará prestar serviços cujo acesso era antes inviável.

O modelo pretende garantir à Administração: (a) gerenciamento de sua logística por empresa especializada em gestão, a propiciar presumível ganho de eficiência; (b) padronização dos serviços prestados; (c) atendimento tempestivo das demandas, em especial quando dos deslocamentos de veículos entre pontos diversos; (d) pronta disponibilidade de veículos em condições de trafegabilidade; (e) redução, ou mesmo supressão, do uso constante de suprimentos de fundos para fazer frente a despesas com manutenção de veículos, em localidades não alcançadas pela única oficina prestadora dos serviços, nos moldes da antiga contratação.

O modelo também almeja evitar que a Administração Pública delimite, no instrumento convocatório da licitação, o perímetro em que deva estar localizada a oficina que prestará os serviços de manutenção, já que a existência de rede de oficinas credenciadas, sediadas em diversas localidades, supre tal exigência.

Não que seja vedada a delimitação de área na qual devam estar sediados os estabelecimentos, nas licitações tradicionais para contratação de uma única empresa fornecedora de bens e prestadora de serviços. Mas, em face das restrições à competição e da busca da proposta mais vantajosa que a adoção da medida pode ensejar, é necessário que o administrador público justifique a decisão pela delimitação de área, apresentando os pressupostos de fato e de direito que a amparam, sobretudo relacionados à economicidade, eficácia e eficiência para a atuação administrativa, o que nem sempre é satisfatoriamente cumprido pelos gestores.

Não se diga que se tornou ineficaz o modelo tradicional, ou seja, aquele em que a Administração contrata uma única oficina para a manutenção de sua frota. É que, dependendo do porte da frota existente no órgão, da natureza de suas atividades, da frequência dos deslocamentos para outros municípios e estados da federação, do número de registros de consertos em outras localidades não atendidas pelo contrato existente, da considerável

utilização do suprimento de fundos para atender a despesas com manutenção, deve a Administração Pública repensar o modelo tradicional, para outro que possa suprir as deficiências de manutenção que se tornaram criticamente habituais.

O Tribunal de Contas da União enfrentou o tema da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, em julgado que sopesou diversos aspectos relacionados à legalidade, à moralidade, à impessoalidade, à eficiência e à economicidade da alternativa do credenciamento. No que tange à escolha ou não do novo modelo, ponderou o Ministro Revisor:

14. Ressalvo, desde logo, que as sugestões apresentadas no quarto título, relativo ao modelo de credenciamento, inserem-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotá-las. Isso porque não cabe a este Tribunal, no desempenho de suas funções de controle, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades do ente jurisdicionado. [...]

Tanto que esta Corte vem admitindo, ao longo do tempo, variações em torno do modelo legal para viabilizar contratações de acordo com as situações fáticas encontradas no dia a dia da Administração, atinentes a mercados específicos. [...]

Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública, que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise. – Acórdão nº 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09.

4. A ECONOMICIDADE TRAZIDA PELO NOVO MODELO

Louváveis são as propostas de adoção de sistemas mais ágeis e que forneçam relatórios gerenciais, ferramentas úteis para o efetivo controle pelo gestor

público da execução dos contratos administrativos. Mas é fundamental avaliar as vantagens de substituir-se um modelo por outro, à luz dos princípios e regras regentes das licitações e contratações públicas, com sede na Constituição e na legislação específica.

O novo modelo, por meio do qual se transfere à empresa especializada o gerenciamento da manutenção da frota, pode ser eficaz para a Administração gerenciar a sua logística de forma a obter não só a padronização nos serviços prestados, mas também o atendimento tempestivo das demandas (celeridade), em especial quando da necessidade de deslocamentos dos veículos pelo território do estado, ou em âmbito regional ou nacional, com garantia de cobertura na manutenção.

Assim, quando um veículo necessitar de manutenção preventiva ou corretiva, é encaminhado pela empresa gerenciadora a uma oficina da rede credenciada, onde será verificado qual o tipo de serviço a ser realizado e quais as peças e acessórios que demandam substituição. Com base nesse relatório, a empresa gerenciadora solicita de algumas das oficinas integrantes da rede credenciada, costumeiramente três delas, a apresentação de orçamentos para a execução do mesmo objeto. Ao agente público fiscal do contrato, com base no relatório de serviços e nos orçamentos apresentados, incumbe tomar as seguintes providências: (a) aprovar a execução dos serviços, de ordinário com base no menor valor orçado; (b) diligenciar acerca da regularidade do estabelecimento credenciado; (c) acessar o sistema através de senha fornecida pela empresa gerenciadora; (d) autorizar a realização do serviço.

Sob a perspectiva da eficácia e da celeridade, o novo modelo pode sustentar-se, todavia é na da economicidade que a Administração Pública pode encontrar barreiras à sua adoção. Se cabe ao gestor a discricionariedade (o que não o exonera de externar os motivos de seu convencimento racional) de definir o objeto que superiormente atenda ao interesse público, como bem salientou a Corte de Contas federal, incumbe-lhe, também, o dever de considerar o fator preço nessa escolha.

Não se diga que o critério de julgamento da proposta baseado na menor taxa de administração (percentual a ser aplicado sobre o valor dos serviços

e peças cobrados pelas oficinas credenciadas) consulta o princípio da economicidade, mesmo que a proposta vencedora ofereça taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, se for deixado em aberto o real valor a ser pago pelos serviços, ainda que as peças com código da montadora e os quantitativos de mão de obra para cada espécie de serviço constem de tabelas.

Não há vantagem econômica em obter-se taxa de administração 0% (zero por cento) ou negativa, quando os preços efetivos das peças e dos serviços a serem prestados – que representam a maior parte dos valores despendidos com a contratação – não forem objeto de licitação. Sendo desconhecidos, não há como se obter a garantia de que o novo modelo é o mais vantajoso para a Administração Pública.

As empresas privadas perseguem o lucro e, por evidente, se ofertam taxa de administração igual ou inferior a zero é porque auferem rendimentos que são cobrados da própria rede de estabelecimentos credenciados, ou porque embutem taxas extras nos preços finais orçados pelas oficinas credenciadas, ou ambas as hipóteses cumuladas, onerando, assim, o custo da contratação. Percebe-se então, sob esse aspecto, que a taxa de administração igual ou inferior a 0% não significa, necessariamente, vantagem econômica para a Administração Pública.

Todo esse procedimento é insuscetível de controle, já que a empresa gerenciadora escolhe, de forma unilateral, as oficinas que participarão da coleta de preços para a execução dos serviços, abrindo-se, assim, a janela do arbítrio para a escolha de empresas que convenham ao interesse da empresa gerenciadora. Resultaria obstruída a aplicação, no caso concreto, do disposto no art. 67 da Lei nº 8.666/93, que trata da fiscalização dos contratos administrativos pela Administração.

Hipóteses há em que se sagra vencedora da licitação a empresa gerenciadora que oferta a menor taxa de administração, mas superior a 0% (2%, 3,5%, 5%). Mesmo nesses casos, a taxa de administração representa índice pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra). Não sendo esses fixados previamente, não há como se conhecerem os preços de maior vulto que devam ser pagos.

E é justamente por desconhecer os preços que serão cobrados pelos serviços e pelas peças que a Administração Pública infringirá o princípio da economicidade. Mesmo tendo buscado três orçamentos, não tem a empresa gerenciadora o compromisso de escolher a cotação mais vantajosa entre as empresas da rede credenciada.

Assim, a empresa gerenciadora poderá solicitar os orçamentos entre fornecedores que praticam o preço máximo ou próximo do máximo da tabela oficial de peças da montadora, ou oficinas que praticam os maiores preços de valor/hora da mão de obra, pois repercutirá em maior rendimento para si. Quanto mais caro o fornecimento de peças e serviços, maior o valor auferido com a taxa de administração; ainda

que a empresa gerenciadora aja de boa-fé, estará obrigada apenas nos termos do contrato celebrado com a Administração, daí a relevância de bem definir-se o perfil desse contrato e o seu conteúdo mínimo.

5. O PRINCÍPIO DA ECONOMICIDADE NO JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

Indaga-se, então, qual seria o critério de julgamento de proposta apto para atender ao princípio da economicidade, quando o objeto da licitação for a contratação de empresa especializada em administração e gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos.

Sem fugir do tipo de licitação cujo critério de seleção da proposta seja baseado no menor preço ofertado pelo licitante (art. 45, § 1º, I, da Lei nº 8.666/93), a resposta é a busca da proposta que ofereça o menor valor da mão de obra (hora/homem) para o serviço de manutenção. Assim, deve vencer a licitação a empresa gerenciadora que oferecer o menor preço da hora trabalhada, tanto para a manutenção preventiva como para a corretiva, sem perder de vista que para cada tipo de serviço há tabelas oficiais desenvolvidas pelas montadoras para o quantitativo de mão de obra a ser despendido para cada espécie de serviço (tabela de tempo padrão de reparos).

Pelo critério do menor valor hora/homem, o preço do serviço executado será o mesmo, em qualquer oficina da rede credenciada.

Afasta-se, ainda, a necessidade de estabelecer-se, no edital, como medida de redução de custos para a Administração, a obrigação de a empresa gerenciadora buscar três orçamentos com base na localização geográfica das oficinas, ou seja, aquelas mais próximas do veículo a ser reparado. Sendo uniforme o valor da hora/homem, a empresa gerenciadora incumbir-se-á de escolher a oficina credenciada mais próxima, reduzindo custos.

E como ficaria a despesa relativa às peças, já que excluída do critério de julgamento? Basta que o instrumento convocatório, que é a lei do certame, estabeleça o percentual de desconto que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação, sobre o preço à vista da tabela oficial de peças da montadora. Esse percentual de desconto deve guardar equivalência com aquele praticado pelo mercado (5%, 10%, 15%), tendo em vista que a fixação de um percentual elevado pode ser economicamente vantajoso para a Administração, mas desvantajoso para as empresas licitantes, fator bastante para restringir a competição.

E na hipótese de existirem peças não contempladas com código da montadora e, portanto, ausentes da tabela oficial de preços? Nesse caso, caberá à empresa gerenciadora proceder às cotações de preços das peças necessárias junto ao mercado fornecedor, informando em relatório ao fiscal do contrato, que, após certificar-se das cotações realizadas, autorizará a empresa gerenciadora a adquiri-las do fornecedor que apresentar a oferta mais vantajosa, em regra a de menor preço.

Nem sempre a oferta de menor preço da peça ou do acessório de que necessita a Administração representa maior vantagem. Há outros fatores favoráveis à Administração, como a existência de fornecedor que ofereça prazo maior de garantia para o produto, ou menor prazo de entrega, ou assistência técnica em ampla rede de empresas autorizadas.

6. A QUESTÃO DO PERCENTUAL DE DESCONTO

Em alguns contratos de manutenção corretiva e preventiva de veículos, as despesas com peças superam, consideravelmente, aquelas realizadas com os serviços (mão de obra). Sendo essa a realidade habitual da Administração, o caminho é a inversão do critério de julgamento acima apresentado, ou seja, vencerá a licitação a proposta que oferecer o maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças da montadora, cabendo ao instrumento convocatório fixar o valor da hora/homem (mão de obra) que deva ser praticado pela empresa gerenciadora vencedora da licitação. O valor atribuído no edital para a hora/homem (mão de obra), sublinhe-se, deve refletir aquele praticado pelo mercado, fruto de ampla e séria pesquisa previamente realizada, evitando-se o desinteresse dos possíveis concorrentes na licitação.

Os contratos decorrentes de procedimentos licitatórios alicerçados no critério de maior percentual de desconto, aplicável a uma determinada planilha de preços, são mais vulneráveis a fraudes e majorações de valores, se comparados àqueles cujas licitações adotam o critério de julgamento com fulcro no menor preço, seja global ou unitário. É que, no primeiro caso (maior percentual de desconto), há a possibilidade de elevarem-se os valores das tabelas de preços utilizadas como referência no contrato, as quais podem ser alteradas de forma alheia ao controle administrativo e, até mesmo, em comum acordo entre fornecedor e gerenciadora contratada.

Todavia, a utilização do critério de julgamento baseado no maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças da montadora – que ao final leva ao mesmo resultado da licitação do tipo menor preço¹ – é uma situação bastante específica, em vista de que a tabela adotada tem caráter oficial, não podendo ser manipulada pelas partes. É importante que o fiscal/gerente do contrato,

antes de cada pagamento, verifique se realmente foram adotados os preços registrados na tabela de referência e aplicado o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação.

Importa que o critério de julgamento das propostas, a ser adotado para a escolha da empresa gerenciadora da manutenção corretiva e preventiva de veículos – quer o de menor valor hora/homem ou o de maior percentual de desconto sobre o preço à vista da tabela oficial das peças –, seja precedido de levantamentos/estudos desenvolvidos pela Administração, suficientes, com o maior nível de precisão possível, para extrair do modelo sua máxima rentabilidade, isto é, a melhor relação que se possa alcançar entre os custos direta e indiretamente envolvidos e a racionalização almejada, cotejando-se os valores gastos com a contratação tradicional de uma única oficina prestadora de serviços, nos exercícios anteriores.

A fixação do valor hora/homem ou do percentual de desconto sobre as peças, posto no edital, não interfere no livre exercício da atividade econômica e na obtenção do lucro pela empresa gerenciadora, desde que decorra de ampla e séria pesquisa realizada pela Administração Pública e reflita, verdadeiramente, os preços ou percentuais praticados pelo mercado. Em um dos itens (percentual de desconto sobre as peças, por exemplo) a empresa gerenciadora é remunerada segundo os percentuais fixados pela Administração, que devem ser os de mercado, manejando a captação do lucro sobre o preço ofertado na proposta quanto ao outro item (valor hora/homem).

7. AMPLA PESQUISA DE MERCADO

Imprescindível que Administração Pública, quando da licitação para a contratação de empresa gerenciadora de manutenção preventiva e corretiva de veículos, realize ampla pesquisa de mercado, tanto para o preço hora/homem como para o percentual de desconto sobre o preço da tabela oficial das peças, inclusive no âmbito de outros órgãos e entidades públicas que hajam licitado o mesmo objeto.

É dever jurídico da Administração Pública, ainda na fase interna do procedimento licitatório e também no procedimento para a contratação direta, apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, por

meio de ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado. Trata-se de instrumento idôneo para a apuração e a avaliação dos custos da futura contratação, traduzindo aplicação dos princípios da economicidade e da eficiência.

A referência à adoção de um orçamento detalhado indica a necessidade de considerarem-se concretamente todos os fatores de formação dos custos do contrato.

A pesquisa de preços não se pode satisfazer com aparências porque será ela a fonte dos parâmetros de verificação da conformidade de cada proposta apresentada com os preços de mercado, ensejando a desclassificação quando desconforme.

Mesmo que utilizado o critério de julgamento da proposta baseado no maior percentual de desconto sobre o preço da tabela oficial de peças da montadora, que se traduz no tipo de licitação baseado no menor preço, o levantamento junto a outros órgãos e entidades públicas é importante.

Nada obstante a existência de vários dispositivos no sistema jurídico-normativo fazendo alusão à necessária pesquisa de preços, observa-se, na coletânea de jurisprudência do Tribunal de Contas da União, que, reiteradamente, o órgão tem deliberado no sentido de impor à Administração Pública a obrigatoriedade de apurarem-se os custos por meio da pesquisa de preços.

De acordo com o art. 113 da Lei nº 8.666/93, compete aos agentes públicos a demonstração da regularidade dos atos praticados. Como a pesquisa será o balizador de preços, é indispensável documentar os dados obtidos, e suas respectivas fontes, nos autos do processo licitatório ou de contratação direta. Essa medida administrativa, além de presente no ordenamento normativo, deve transparecer aos órgãos de controle e à sociedade.

8. A COMPETITIVIDADE DO CERTAME

À Administração Pública, após concluir pela vantagem de licitar a contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, cumpre buscar alternativas que compatibilizem a escolha com o princípio constitucional da ampla competitividade entre os interessados. Para isso é necessário que avalie a conveniência de exigir-se, no instrumento convocatório, que a empresa gerenciadora contratada se relacione com rede de oficinas, cuja largueza definirá, em todo o território nacional, determinada região ou determinados estados.

As localidades habituais de deslocamento da frota é que guiarão a decisão. Se os deslocamentos são restritos a um único estado da federação, por exemplo, basta a exigência de que a empresa

gerenciadora conte com uma rede de oficinas credenciadas localizadas apenas no território do estado do órgão que promove a licitação. A ampliação da rede credenciada para uma região ou para todo o território nacional, sem que isso seja necessário, constitui-se em fator que pode restringir o acesso de empresas do ramo de gerenciamento na licitação e reduzir o universo competitivo sem motivo.

Sendo necessária uma rede de atendimento em todo o território nacional ou extensa região, pode o edital autorizar a participação de empresas em consórcio, no desígnio de aumentar a competitividade, sem perda de especialização, coordenação e eficiência.

9 O ENTENDIMENTO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO E FORMAS DE CREDENCIAMENTO

Após analisar o tema da contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos, à luz dos princípios e normas aplicáveis às licitações e contratações administrativas, em julgado que contou com valiosas ponderações do representante do Ministério Público, dos Ministros Relator e Revisor, entendeu a Corte de Contas federal de:

9.3. determinar ao [...] que, diante da especificidade do caso concreto, efetue estudos, no prazo de um ano, **com vistas a verificar a viabilidade de realizar credenciamento de oficinas para prestação dos serviços de manutenção de suas viaturas, seja diretamente ou por meio de empresa especializada** (o grifo não consta do original), estabelecendo, no ato de convocação, regras objetivas a serem observadas em todo procedimento e por ocasião das futuras contratações, em especial no que se refere à forma de qualificação dos interessados, em consonância com os arts. 28 a 31 da Lei nº 8.666/1993, condições de pagamento e critérios a serem observados por ocasião da escolha da empresa que executará os serviços; (Acórdão nº 2.731/2009, Plenário).

Depreende-se que o TCU considera lícita a utilização do credenciamento quando, em vista das particularidades do objeto contratado, tornar-se

conveniente e viável para a Administração contar com número ilimitado de interessados.

O credenciamento de oficinas para a prestação de serviços, efetuado diretamente pela Administração, não se confunde com o credenciamento das oficinas levado a efeito pela empresa gerenciadora. Por meio deste último modelo, a empresa gerenciadora credencia uma série de estabelecimentos prestadores de serviços, exercendo o controle sobre suas atividades. O outro (credenciamento de estabelecimentos diretamente pela Administração), entendido como hipótese de inexigibilidade de licitação inserta no *caput* do art. 25 da Lei n. 8.666/93, não encontra amparo na lei para sua utilização na forma proposta no Acórdão.

É que, no credenciamento do art. 25, examina-se a inviabilidade de competição caracterizada pelo fato de a Administração dispor-se a contratar todos os que tiverem interesse e que satisfaçam as condições por ela estabelecidas, não havendo, portanto, relação de exclusão. Esse raciocínio não se estende ao credenciamento de oficinas diretamente pela Administração porque os preços cobrados pelos diversos estabelecimentos não são uniformes (tabelados), o que obriga a Administração a buscar aquele que ofereça o menor preço nas condições estabelecidas no instrumento convocatório. Um dos aspectos que poderia ser considerado para a utilização do art. 25, no caso de credenciamento de oficinas diretamente pela Administração, seria a possibilidade desta fixar o valor do objeto (valor hora/homem, por exemplo). Todavia, essa fixação de preços para o objeto somente se justifica se for mais vantajoso para a Administração em relação àqueles provenientes de licitação. A realização de licitação deve sempre buscar a proposta mais vantajosa para a Administração.

Há outro aspecto que distancia o credenciamento do art. 25 da contratação em estudo: o credenciamento do art. 25 refere-se a serviços em que as diferenças pessoais do selecionado têm pouca relevância para o interesse público, dado o nível técnico da atividade, já bastante regulamentada ou de fácil verificação, como, por exemplo, no credenciamento de profissionais da área da saúde. Não é o caso das oficinas de manutenção de veículos, cuja qualidade e presteza das atividades

podem variar significativamente de um para outro estabelecimento. Sob tal aspecto, o modelo de credenciamento pela empresa gerenciadora permite que esta efetue o descredenciamento automático da oficina cujas atividades não tenham sido desenvolvidas satisfatoriamente. Além disso, a Administração, por meio do credenciamento direto, não teria condições de atender à oferta de todas as oficinas que estivessem dispostas a prestar serviços de manutenção, não havendo, portanto, espaço para a competição entre os interessados.

10 FISCALIZAÇÃO DO CONTRATO

Todo contrato administrativo deve ser objeto de fiscalização por agente público ou comissão designada para esse fim, consoante estatui o art. 67 da Lei nº 8.666/93. No contrato por meio do qual a Administração transfere à empresa especializada o gerenciamento da manutenção da frota, é fundamental que a fiscalização verifique: (a) se a empresa gerenciadora cumpre o percentual de desconto sobre o preço, à vista da tabela oficial de preços das peças, fornecida pela montadora, consoante percentual fixado no instrumento convocatório, ou o percentual de desconto que se sagrou vencedor da licitação; (b) a comparação entre o tempo gasto para a execução do serviço e o quantitativo de horas (mão de obra) estabelecido em tabela pela montadora (tabela de tempo padrão de reparos); (c) o cumprimento do valor da hora/homem ofertado na proposta vencedora, quando esse tenha sido o critério de julgamento adotado na licitação, ou o valor hora/homem fixado no edital.

O novo modelo implica o fornecimento de relatórios pela empresa gerenciadora, a par de racionalizar o trabalho administrativo do órgão ou entidade pública, daí simplificar a fiscalização estatal sobre a execução do contrato.

Nada obstante tenha a Administração Pública celebrado contrato com a empresa gerenciadora vencedora da licitação – a quem coube comprovar todos os requisitos de habilitação exigidos no instrumento convocatório –, e não com as oficinas credenciadas, é de indagar-se se estas devem figurar na relação jurídica como executoras dos serviços e, em caso afirmativo, se também haveriam de comprovar

o atendimento aos requisitos de habilitação, embora não houvessem participado da licitação.

A questão é das mais interessantes porque demanda exame sobre a natureza jurídica dos contratos entre a Administração e a empresa gerenciadora do serviço, e entre esta e as oficinas credenciadas. Seriam esses contratos entre a gerenciadora e as oficinas da rede espécie de subcontratação, por isto que teriam de contar com prévia autorização da Administração, em cada caso? Ou seriam contratos autônomos? Seria a Administração interveniente necessária nesses segundos contratos? Poderia a Administração efetuar pagamentos diretamente às oficinas? Haveria responsabilidade solidária entre a empresa gerenciadora e as oficinas da rede perante a Administração?

Ver-se-á adiante.

11. DA TERCEIRIZAÇÃO PARA A “QUARTEIRIZAÇÃO”

No âmbito da Administração Pública, o processo de terceirização consiste na delegação a terceiros de atividades de mero apoio à sua vocação institucional; transferem-se procedimentos e funções específicas a empresas ou profissionais especializados no domínio operacional e técnico da atividade terceirizada. Isso permite que a Administração concentre esforços em sua atividade-fim, em prol de maior eficiência e eficácia no atendimento ao interesse público.

A “quarteirização” é estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas² ou jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou o fornecimento de certos bens necessários ao serviço público. Em síntese: a função da empresa gerenciadora é administrar a execução do objeto cuja execução contratará a outrem.

Desenvolvem-se duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que se estabelecerá entre esta e as empresas executoras, mercê do que, do ponto de vista do Direito Administrativo, a “quarteirização” pretenderia ser instrumento destinado a elevar o teor de concretização do princípio da eficiência,

preconizado pelo art. 37, *caput*, da CR/88, na premissa, carente de comprovação a cada caso, de que ambos os segmentos – o da empresa gerenciadora e o das empresas ou profissionais executores – serão capazes de superiormente produzir os resultados com que conta a Administração para assegurar apoio adequado aos fins de interesse público que lhe cumpre alcançar.

12. OBJETIVOS DA “QUARTEIRIZAÇÃO”

12.1 ELIMINAÇÃO DE ESTRUTURAS INTERNAS

As Administrações Públicas que optam por administrar diretamente, com os recursos de seus próprios quadros e os meios de seus serviços, as relações com terceiros, são obrigadas a montar uma estrutura interna voltada para a seleção, o gerenciamento e a fiscalização dos respectivos contratos. Os custos assim gerados sobrepõem-se, por vezes, aos ganhos obtidos com a contratação de serviços especializados a terceiros ou os anulam, a saber, o ganho de qualidade e produtividade, a redução da máquina administrativa, a redistribuição de servidores para o exercício de outras funções, eficácia e eficiência na atuação administrativa. A “quarteirização” surge como alternativa para prevenir o inchaço da estrutura interna da Administração Pública, na tentativa de estabelecer-se maior agilidade e pró-atividade na prestação de serviços públicos.

12.2 PROFISSIONALIZAÇÃO DA GESTÃO DOS CONTRATOS E DO RELACIONAMENTO ENTRE EMPRESAS

A “quarteirização” tende a evitar a improvisação de gestores, não raro agentes públicos em desvio de função, situação que, além de dificultar ou mesmo impedir a especialização do profissional, resulta em natural sentimento de insatisfação daquele desviado de sua função, com inevitável perda de eficiência. A negociação contratual dirigida por pessoal não afeito a tal atividade acarreta desgaste individual e, muitas vezes, favorecimento, ainda que inconsciente, a determinados contratados, em prejuízo de outros. A gestão por meio de empresas especializadas tende a despersonalizar a relação com os prestadores de serviços da rede credenciada.

12.3 GARANTIA JURÍDICA E PRESERVAÇÃO ECONÔMICA DA RELAÇÃO

Na medida em que a empresa especializada contratada assume a gestão da rede por ela credenciada, nenhuma, em princípio, é a relação desta com a Administração. Assim, espaço não haverá para questionamentos fundados em suposta subordinação hierárquica (característica do contrato de trabalho) entre a Administração e os empregados das empresas executoras. Incumbirá à empresa gestora monitorar a idoneidade econômico-financeira e a regularidade fiscal das empresas executoras, bem como o pagamento de obrigações trabalhistas, sociais e tributárias incidentes ou decorrentes da execução dos serviços credenciados, pelo que nenhuma responsabilidade



solidária ou subsidiária terá a Administração se os credenciados falharem na observância daquelas obrigações.

13. A RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE A ADMINISTRAÇÃO E A EMPRESA GERENCIADORA

A relação jurídico-contratual entre a Administração e a empresa gerenciadora estabelece-se, de ordinário, por meio do processo seletivo da licitação, admitindo-se a contratação direta, isto é, sem licitação, se o caso concreto corresponder a uma das hipóteses de dispensa ou inexigibilidade previstas em lei. Haja, ou não, procedimento seletivo, sublinhe-se que a empresa gestora presta serviços especializados, logo, é indispensável que entre os objetivos expressos em seu ato constitutivo (contrato social e/ou estatuto) figure a gerência de contratos na forma de “quarteirização”.

O contrato administrativo, decorrente dessa licitação, rege-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhe, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado (art. 54 da Lei nº 8.666/93).

O regime jurídico do contrato administrativo celebrado com a empresa gerenciadora confere à Administração as prerrogativas – vale dizer, poderes/deveres – enunciadas no art. 58 da Lei nº 8.666/93, a saber: (a) modificá-lo, unilateralmente, para melhor adequação às finalidades de interesse público, respeitados os direitos do contratado; (b) rescindi-lo, unilateralmente, nos casos especificados no inciso I do art. 79 da Lei nº 8.666/93; (c) fiscalizar-lhe a execução; (d) aplicar sanções motivadas pela inexecução total ou parcial do ajuste; e (e) nos casos de serviços essenciais, ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, na hipótese da necessidade de acautelar apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, bem como na hipótese de rescisão do contrato administrativo.

Se, na hipótese de rescisão contratual, o art. 58, V, autoriza a Administração Pública a ocupar provisoriamente bens móveis, imóveis, pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, é de

admitir-se a possibilidade de a Administração estabelecer uma relação jurídico-contratual provisória diretamente com a rede credenciada, com o fim de evitar a descontinuidade da prestação do serviço público, caso rescinda o contrato com a empresa gerenciadora. Trata-se de situação excepcional, insuscetível de ocorrer na vigência do contrato entre a Administração e a empresa gerenciadora.

14. A RELAÇÃO JURÍDICA ENTRE A EMPRESA GERENCIADORA E OS EXECUTORES DOS SERVIÇOS (REDE CREDENCIADA)

A relação jurídica entre a empresa gerenciadora e os contratados para a execução de serviços e fornecimento de bens (rede credenciada) rege-se pelas normas de direito privado, mormente aquelas do título referente aos contratos em geral, no Código Civil.

No capítulo VII, referente ao contrato de prestação de serviços, a lei civil estabelece que toda a espécie de serviço ou trabalho lícito, material ou imaterial, pode ser contratada mediante retribuição e que, não sendo o prestador de serviço contratado para certo e determinado trabalho, entender-se-á que se obrigou a todo e qualquer serviço compatível com as suas forças e condições.

Nessa relação jurídica privada, autônoma e independente da relação jurídico-contratual ajustada entre a Administração e a empresa gerenciadora, são partes o contratante (a empresa gerenciadora) e os contratados (prestadores de serviços, fornecedores de peças e acessórios, fornecedores de combustíveis). Estes se obrigam, perante a empresa gerenciadora, a executar o objeto da gestão a esta contratada pela Administração, o que desde logo afasta desse contrato o perfil de relação de consumo, posto que esta se caracteriza pelo fato de o consumidor ser o destinatário final do bem ou serviço (CDC, art. 2º). No caso, o destinatário final dos bens fornecidos ou serviços prestados pelos executores não é a empresa gestora, mas a Administração, que parte não é no contrato.

Se dessa relação contratual advier algum dano ou prejuízo para a Administração, respondem,

solidariamente, a empresa gerenciadora e o contratado executor (empresa da rede), seguindo-se que a obrigação de ambos, perante a Administração, é indivisível, ou seja, tem por objeto coisa ou fato não suscetível de divisão, por sua natureza, por motivo de ordem econômica, ou dada a razão determinante do negócio jurídico (CC, art. 258).

Na solidariedade passiva, o credor tem o direito de exigir e receber de um ou de alguns dos devedores, parcial ou totalmente, a dívida comum; se o pagamento tiver sido parcial, todos os demais devedores continuam obrigados solidariamente pelo resto (art. 275 do CC). Por conseguinte, não executado o serviço a contento ou não fornecido o bem com as especificações previstas, empresa gerenciadora e executante estarão solidários no dever de reparar os danos daí decorrentes perante a Administração e esta poderá dirigir o pleito reparatório a qualquer deles ou a ambos.

Situação diversa daquele que resulta do subcontrato autorizado pela Administração (Lei nº 8.666/93, art. 72), em que somente o contratado pela Administração e subcontratante do terceiro, responde pela inexecução, total ou parcial, de todo o contrato, incluindo o subcontrato, ainda que a inexecução se relacione ao objeto subcontratado ao terceiro.

Por isto mesmo importa que o contrato administrativo (o celebrado entre a Administração e a empresa gerenciadora) estabeleça cláusula de garantia para eventual caso de ressarcimento de danos causados à Administração. O edital deverá conter regra específica, como exige o *caput* do art. 56 da Lei nº 8.666/93.

No que tange ao contrato a ser celebrado entre a empresa gerenciadora e os contratados executores (rede credenciada), releva que: (a) contenha cláusulas acordadas com base em critérios objetivos, que precatem conflitos durante e após a execução das obrigações; e (b) tracem normas técnicas e operacionais que pormenorizem a prestação, os meios de comprovação de sua execução e as exigências legais específicas para o credenciamento e autorização para funcionamento dos credenciados, inclusive quanto às normas ambientais pertinentes.

15. RESPONSABILIDADE SUBSIDIÁRIA DA ADMINISTRAÇÃO EM DECORRÊNCIA DO DESCUMPRIMENTO DAS OBRIGAÇÕES TRABALHISTAS E SOCIAIS PELA EMPRESA GERENCIADORA (TERCEIRIZADA) E PELO CONTRATADO EXECUTOR DOS SERVIÇOS (“QUARTEIRIZADO”)

Questão desafiante é a que considera a repercussão sobre a “quarteirização” da responsabilidade subsidiária decorrente do descumprimento de obrigações trabalhistas e sociais pela empresa gerenciadora e/ou pelo contratado executor dos serviços, em relação aos seus empregados.

Recorde-se o Enunciado nº 331, IV, do Tribunal Superior do Trabalho, *verbis*:

O inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador, implica a responsabilidade subsidiária do tomador dos serviços, quanto àquelas obrigações, inclusive quanto aos órgãos da administração direta, das autarquias, das fundações públicas, das empresas públicas e das sociedades de economia mista, desde que hajam participado da relação processual e constem também do título executivo judicial (art. 71 da Lei nº 8.666, de 21.06.1993).

O Tribunal Superior do Trabalho há muito vem se posicionando no sentido da responsabilidade subsidiária da Administração Pública quanto às obrigações trabalhistas não satisfeitas pelo empregador, prestador dos serviços, pela falta de fiscalização, desde que aquele conste da relação processual e do título executivo judicial. De acordo com o TST, o art. 71 da Lei nº 8.666/93, mesmo ao estabelecer que a inadimplência da contratada não transfere à Administração Pública a responsabilidade pelo pagamento das obrigações trabalhistas, não excluiu a responsabilidade subsidiária, visto que esta decorre da culpa *in vigilando* e/ou da culpa *in eligendo*.

E quanto à “quarteirização”, haveria responsabilidade subsidiária da Administração Pública? A jurisprudência trabalhista tem entendido que sim.

Ilustra-se com alguns julgados do TST, no sentido de responsabilizar subsidiariamente a Administração Pública nas relações contratuais que envolvem a “quarteirização”:

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº TST-AIRR-1465/1999-302-02-40.2, em que é agravante COMPANHIA DE SANEAMENTO BÁSICO DO ESTADO DE SÃO PAULO – SABESP e são agravados JESSÉ JOSÉ DE LIMA, GALVÃO ENGENHARIA LTDA. e COOPERATIVA DOS TRABALHADORES DA BAIXADA SANTISTA. [...]

VOTO

Sensível ao fenômeno da terceirização, a jurisprudência acabou por se cristalizar no E.331 do TST, que expressamente reviu o E.256, passando a admitir a não formação do vínculo com a tomadora de serviços no caso de serviços de conservação e limpeza, bem como a de serviços especializados ligados a atividade-meio do empregador, desde que inexistente a pessoalidade e a subordinação direta.

No caso particular da autora, sequer há como se entender que o trabalho que desenvolvia não está ligado à atividade fim da recorrente reclamada, posto que impossível a esta abastecer a cidade com água e esgoto, sem que de forma habitual construa e reforme aquedutos e redes de captação de esgoto.

Acrescente-se que em se beneficiando dos serviços do obreiro, ainda que contratado por empresa contratada por outra empresa que lhe presta serviços – e aqui chegamos ao requinte da quarteirização – permanece a responsabilidade da recorrente, no caso de inadimplemento das obrigações trabalhistas, por parte do empregador. O fundamento legal para tal consiste exatamente na culpa *in vigilando*, uma vez que se a recorrente não tem as cautelas devidas, contratando com empresa que escolhe prestadora de serviços que não cumpre com as obrigações contratuais perante seus empregados, que sequer os registra, deixando-os ao total desamparo, empregados estes que em última análise colocam sua força de trabalho aos interesses da recorrente, por certo, sendo tal caminho aberto à fraude, há que responder na ausência do cumprimento das obrigações contratuais trabalhistas por parte da empregadora.

Ainda que alegue contratação regular por licitação pública, para excluir a culpa *in eligendo*, remanesce a culpa *in vigilando*, mormente quando a prestadora dos serviços deixa de cumprir quaisquer de suas obrigações trabalhistas, em especial pagamento de saldo salarial e verbas rescisórias.

A Lei 8.666/93 mencionada no recurso, com redação da Lei 9.032/95, e, em especial, o art.71, referente à contratação por licitação,

não é capaz de afastar a responsabilidade por culpa *in vigilando* que emerge do Código Civil. (PROCESSO AIRR –146540-42.1999.5.02.0302)

Em que pesem as argumentações delineadas pela recorrente, analisando os presentes autos, constato que a 1.^a Turma deste Tribunal, ao apreciar o recurso ordinário interposto pela empresa CERON (fls. 298/307), no que diz respeito à responsabilidade do tomador de serviço, proferiu entendimento que este deve assumir todas as conseqüências pelo inadimplemento das obrigações contratuais não satisfeitas pela contratada. Com relação à subsidiariedade, o venerando acórdão foi assim ementado: TOMADOR DE SERVIÇOS. Conforme infere-se dos termos da Súmula 331/TST, a responsabilidade subsidiária abrange de forma ampla o descumprimento das obrigações trabalhistas por parte do empregador, devendo o tomador assumir todas as conseqüências pelo inadimplemento da contratada, mesmo porque beneficiou-se dos serviços do reclamante. A subsidiariedade persiste mesmo nos casos de quarteirização. CERON. SOCIEDADE DE ECONOMIA MISTA. LICITAÇÃO. Em se tratando de responsabilidade decorrente da terceirização ou quarteirização, aplicam-se às sociedades de economia mista as mesmas regras referentes aos entes privados. (PROCESSO Nº TST-AIRR-679/2006-031-14-40.7)

Vistos, relatados e discutidos estes autos de Agravo de Instrumento em Recurso de Revista nº TST-AIRR-2.434/2007-006-09-40.2, em que é Agravante DEPARTAMENTO DE TRÂNSITO DO ESTADO DO PARANÁ – DETRAN e Agravados FLÁVIO GAIER e DIRETA CONSULTORIA, ASSESSORIA E SERVIÇOS DE INFORMÁTICA LTDA. [...] VOTO [...] Sustenta que é indevida a responsabilidade subsidiária que lhe foi imposta. Consta do v. Acórdão: ‘Cabe destacar inicialmente que, ao contrário do alegado pelo recorrente, a primeira reclamada (Direta Consultoria Assessoria e Serviços de Informática Ltda.) não foi a vencedora da licitação, tendo ocorrido, no presente caso, o fenômeno da ‘quarteirização. [...] Quanto à responsabilidade, encontra-se pacificado na jurisprudência desta Especializada (Súmula 331, IV, do C. TST) o

reconhecimento de que o tomador dos serviços é subsidiariamente responsável pelas obrigações trabalhistas inadimplidas decorrentes do contrato de trabalho havido entre o reclamante e a prestadora.

Muito embora o vínculo empregatício tenha se dado exclusivamente com a prestadora do serviço, nem por isso deixa o tomador de responder por eventuais danos causados por aquela ao trabalhador. Observe-se que a lei atribui responsabilidade inclusive àquele que não praticou diretamente o ato danoso: art. 43, 932 e 942 do Código Civil e art. 455 da CLT, por exemplo.

O fundamento da responsabilidade está na presumida culpa *in eligendo* e *in vigilando*, que se atribui a quem (tomador) indiretamente (por meio do contrato com a prestadora) causou prejuízo a terceiro (empregado). Entende-se nesse caso que o tomador contratou sem as devidas cautelas ou não fiscalizou devidamente o cumprimento de obrigações decorrentes desse contrato. Não se questiona da liberdade de contratar, mas como o próprio Código Civil (art. 421) dispõe, ‘a liberdade de contratar será exercida em razão e nos limites da função social do contrato. [...]

Não há nessa construção jurisprudencial ofensa ao art. 5º, inc. II, da CF/88, tampouco ao art. 265 do Código Civil, segundo o qual a solidariedade não se presume, resulta da lei ou da vontade das partes. [...]

Trata-se de aplicação do art. 927 do Código Civil, não de reconhecimento de que o tomador e a prestadora são solidários nas obrigações trabalhistas. Depois, o art. 37, § 6º, da CF/88 prevê a responsabilidade do Estado pelos danos causados por seus agentes. Trata-se de responsabilidade objetiva, conforme a doutrina e jurisprudência, tornando desnecessário perquirir sobre eventual culpa *in eligendo* ou *in vigilando*. [...]

Nesse sentido, basta o inadimplemento das verbas trabalhistas para que o ente público seja responsabilizado, tal como previsto na Súmula

331, IV, do C. TST. Por conseguinte, não prospera o argumento do recorrente de ser indevida a responsabilidade subsidiária, diante do contido na cláusula 6ª do contrato de prestação de serviços firmado pelos reclamados.

Por tudo isso, tem-se por correta a responsabilização subsidiária do DETRAN pelos créditos do reclamante1.'[...]A Turma decidiu em sintonia com a Súmula 331, IV/TST, o que não permite divisar ofensa aos dispositivos legais invocados e inviabiliza o seguimento do recurso, inclusive por dissenso jurisprudencial (Súmula 333/TST). [...]

ACORDAM os Ministros da Quinta Turma do Tribunal Superior do Trabalho, por unanimidade, negar provimento ao Agravo de Instrumento. (PROCESSO Nº TST-AIRR-2.434/2007-006-09-40.2)

16. ORIENTAÇÃO DO SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL

O Supremo Tribunal Federal proferiu decisão pela procedência da Reclamação nº 9.016, ajuizada pelo Estado de Rondônia contra decisão do Tribunal Superior de Trabalho (TST), que o condenara a pagar as verbas trabalhistas devidas por prestadora de serviços terceirizados, com base na responsabilização subsidiária. Assim:

DECISÃO RECLAMAÇÃO – VERBETE VINCULANTE Nº 10 DA SÚMULA DO SUPREMO – ARTIGO 71, § 1º, DA LEI Nº 8.666/93 – AFASTAMENTO NA ORIGEM SEM INSTAURAR-SE O INCIDENTE DE INCONSTITUCIONALIDADE – PROCEDÊNCIA DO PEDIDO.

1. A Assessoria prestou as seguintes informações: o Estado de Rondônia, folhas 2 à 10, articula com a inobservância do Verbetes Vinculante nº 10, da Súmula do Supremo. Visa a anular o acórdão proferido no Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 787/2008-004-14-40.9, em 26 de agosto de 2009, pela 1ª Turma do Tribunal Superior do Trabalho, no sentido da incompatibilidade do § 1º do artigo 71 da Lei nº 8.666/93 com o § 6º do artigo 37 da Constituição de 1988 (folha 22 a 26). Alega haver sido condenado, presente a responsabilização subsidiária, ao pagamento de verbas trabalhistas devidas por prestadora de serviços terceirizados, mediante pronunciamento do órgão fracionário, sem observar-se a cláusula de reserva do plenário. Veicula pedido de concessão de medida cautelar para suspender, até o julgamento final desta reclamação, o acórdão atacado. Alfim, busca a declaração de nulidade do ato questionado. Acompanham a inicial os documentos de folha 11 a 27. À folha 30, Vossa Excelência projetou o exame do pleito de liminar para o período posterior à vinda das informações. A autoridade reclamada, à folha 42 à 46, sustenta que a observância do item IV do Enunciado nº 331 do Tribunal Superior do Trabalho não implica a incidência ou a inconstitucionalidade do § 1º do artigo 71 da Lei nº 8.666/93. Diz da impropriedade da medida, apontando o pronunciamento do Plenário em 11 de setembro de 2000, na

18ª Sessão Extraordinária, como autorizador da atuação dos órgãos fracionários no âmbito da Justiça Especializada. No julgamento, ficou consignada a desnecessidade de afastar-se a aplicação do preceito legal referido, com declaração de inconstitucionalidade, para condenar entes públicos em responsabilidade subsidiária. Os interessados, intimados às folhas 56 e 60, ficaram silentes. O processo veio concluso para apreciação do pedido de liminar.

2. Repetem-se as situações jurídicas em que o Tribunal Superior do Trabalho, a partir do item 4 do Verbete nº 331 da respectiva Súmula, afasta, sem que haja sido formalizado anteriormente o incidente de inconstitucionalidade, a eficácia do artigo 71, § 1º, da Lei nº 8.666/93. Em síntese, verifica-se quadro a atrair a observação do Verbete Vinculante nº 10 da Súmula do Supremo: viola a cláusula de reserva de plenário (CF, artigo 97) a decisão de órgão fracionário de tribunal que, embora não declare expressamente a inconstitucionalidade de lei ou ato normativo do poder público, afasta sua incidência, no todo ou em parte. Frise-se, por oportuno, que a circunstância de o Tribunal Superior do Trabalho ter aprovado verbete de súmula a contrariar o preceito legal não afasta este último do mundo jurídico. Indispensável seria – repita-se – examinar-se possível discrepância do ato normativo com a Carta Federal.

3. Ante a pacificação da matéria mediante verbete de súmula, julgo procedente o pedido formulado nesta reclamação para fulminar o acórdão proferido pela Primeira Turma do Tribunal Superior do Trabalho no Agravo de Instrumento no Recurso de Revista nº 787/2008-004-14-40.9, a fim de que haja a apreciação do tema presente o controle difuso de constitucionalidade.

4. Publiquem. Brasília – residência –, 17 de abril de 2010, às 14h25. Ministro MARCO AURÉLIO, Relator.

17. O GERENCIAMENTO DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS

A contratação de empresa gerenciadora do fornecimento de combustíveis independe da contratação de empresa especializada no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva

de veículos, contudo segue os mesmos moldes desta, ou seja, a Administração transfere à empresa especializada, vencedora da licitação, o gerenciamento informatizado do fornecimento de combustíveis para abastecimento de sua frota, por meio de rede credenciada de postos de abastecimento localizados em âmbito estadual, regional ou nacional. Na prática, o agente público autorizado efetua o abastecimento de veículo em qualquer dos postos credenciados pela empresa gerenciadora, por meio da utilização de um cartão magnético, obrigando-se esta última a apresentar relatórios de gastos (consumo), preços praticados, identificação do usuário e dos postos de combustíveis fornecedores.

A contratação tradicional, ou seja, de um único posto de combustível, vencedor da licitação, obriga a Administração contratante a efetuar o abastecimento de seus veículos no âmbito exclusivo desse estabelecimento.

O modelo de contratação de empresa gerenciadora possibilita que uma rede de postos credenciados em várias localidades atenda à demanda da Administração, onde a necessidade surgir, evitando-se o uso de suprimento de fundos, sujeito a excessos e impropriedades.

No campo da economicidade, a contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis pode ter sua duração estendida para além do exercício financeiro, afastando, com isso, a necessidade de realizar-se licitação a cada exercício financeiro para a aquisição de combustíveis, segundo a regra do art. 57, *caput*, da Lei nº 8.666/93. É que o contrato de gerenciamento, cuja natureza é a de prestação de serviços, reitera-se, permite que sua duração ultrapasse o exercício financeiro, podendo atingir o limite de 60 (sessenta) meses, desde que comprovada a vantagem econômica das possíveis prorrogações.

O Tribunal de Contas da União anotou, acerca da economicidade gerada na contratação de empresa gerenciadora de combustíveis, que

[...] o documento elaborado pela Secretaria de Orçamento Federal do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (fls. 304/315, v. 1), versando sobre o uso do sistema de

gerenciamento de frota do DPF no abastecimento de combustíveis – embora de objeto diverso ao que ora se analisa (manutenção) -, assinala um potencial de redução de gastos da ordem de R\$ 1,76 milhão por ano (grifo não consta do original), o que, ao sentir do [...] tornam otimistas as expectativas quanto à diminuição de custos pela implementação de tal sistema de gerenciamento para manutenção de veículos (Acórdão nº 2731/2009, Plenário).

administração, podendo ser, inclusive, de 0% (zero por cento) ou negativa, como admitido no Acórdão nº 552/2008, Plenário, que assim assentou:

9.2.1. [...] a apresentação de ofertas de taxas de administração negativas ou de valor zero não implica em violação ao disposto no art. 44, § 3º, da Lei nº 8.666/93.

É que, diferentemente da contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, onde a taxa de administração representa um percentual muito pequeno em relação aos custos da execução dos serviços (peças e mão de obra) e, portanto, esse critério de julgamento não se traduz em economicidade para a Administração Pública, no gerenciamento de combustíveis o produto fornecido é padronizado e não há significativa diferença de preços entre um posto de fornecimento e outro, não representando a cobrança de taxa de administração fator a onerar os custos da contratação. Além disso, os preços para as várias espécies de combustíveis são controlados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP)³, o que faz com que os preços praticados em todo o território nacional se aproximem do nivelamento.

Mas é importante que a Administração Pública efetue pesquisa de mercado sobre as taxas cobradas pelas empresas do ramo. É que a cobrança de taxas elevadas onera, sim, os custos da contratação, fator bastante para que o administrador não opte por esse critério de julgamento de proposta.

Outro critério usual é o baseado no maior percentual de desconto. Vence a licitação a concorrente que oferecer o maior percentual de desconto sobre o preço à vista, cobrado na bomba de combustíveis. Dito percentual é calculado sobre o preço final de venda, mesmo sobrevivendo redução de preços.

O instrumento convocatório não deve estipular índice de desconto máximo, o que caracterizaria fixação de preço mínimo, vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

A escolha do critério de julgamento deve conhecer o perfil do consumo de combustíveis nos exercícios anteriores, bem assim como operam as empresas

18. CRITÉRIOS DE JULGAMENTO DAS PROPOSTAS

O Tribunal de Contas da União entende admissível a escolha da proposta que ofereça a menor taxa de administração, nas licitações cujo objeto seja a contratação de empresa especializada no gerenciamento do fornecimento de combustíveis. Assim:

[...] é adequado o uso do valor da taxa de administração como critério de julgamento. Não se trata, aliás, de nenhuma inovação, já que tal sistemática tem sido rotineiramente empregada – sem qualquer crítica desta Corte sob este aspecto, friso – em licitações para contratação de serviços de gerenciamento em que o contratado não é o fornecedor direto do bem ou serviço final demandado pela administração.

5. É o caso, por exemplo, dos certames para contratação de serviço de fornecimento de passagens aéreas, em que as agências de viagens, que não são as fornecedoras do serviço de transporte aéreo demandado pelo poder público, são selecionadas com base no valor da taxa de administração que cobram.

6. O mesmo ocorre com o fornecimento de combustíveis ou de vales-refeições, em que idêntico critério de julgamento é empregado e o entregador final do produto demandado não é o distribuidor de combustíveis ou a empresa de vales, mas o posto de gasolina ou o restaurante credenciado em que o abastecimento de cada veículo e consumo de cada refeição é feito. (Acórdão nº 2731/2009, Plenário)

De acordo com esse critério de julgamento, vence a licitação a empresa que oferece a menor taxa de

gerenciadoras, entre outros dados peculiares e desde que o critério tido como o mais vantajoso (menor taxa de administração ou maior percentual de desconto) não restrinja a competitividade⁴.

19. A NATUREZA DO CONTRATO DE GERENCIAMENTO E SUA DURAÇÃO

Não se suscitou dúvida, até aqui, quanto à natureza jurídica do contrato celebrado entre a Administração e a empresa gerenciadora dos serviços sob foco. É a de contrato administrativo, sujeito aos princípios e normas da Lei Geral de Licitações. A incidência do regime da Lei nº 8.666/93, entretanto, acarreta não poucas indagações.

Uma delas: pode a Administração licitadora estabelecer no instrumento convocatório a vigência do contrato pelo prazo de 12 meses, prorrogáveis até o limite de 60 meses (art. 57, II, da Lei nº 8.666/93), na contratação de empresa gerenciadora do fornecimento de combustíveis ou da manutenção preventiva e corretiva de veículos?

O *caput* do artigo acima citado estabelece, como regra, que a duração dos contratos regidos pela Lei nº 8.666/93 fique adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, ou seja, até o final do exercício financeiro (31 de dezembro do ano em que foi celebrado o contrato). O mesmo dispositivo também prevê três exceções à regra, entre as quais a de que contratos cujo objeto seja a prestação de serviços contínuos (inciso II) tenham a sua duração estendida até o exercício seguinte, admitindo-se a prorrogação por iguais e sucessivos períodos, desde que demonstrada a vantagem para a Administração e limitada a duração ao máximo de 60 meses.

Resta saber se ditos contratos podem ser classificados como de prestação de serviços contínuos, para o efeito de se enquadrarem na exceção do art. 57, II.

Tanto no gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva de veículos como no gerenciamento do fornecimento de combustíveis – embora este constitua obrigação de dar e não, propriamente, obrigação de fazer, que tipifica a prestação de serviços –, o objeto da contratação administrativa é a gerência de um modo peculiar de obter aqueles bens e serviços.

A execução do serviço de manutenção ou a execução do fornecimento do combustível não são o objeto da contratação, pela singela razão de que não são o objeto social da empresa gerenciadora. Esta não faz a manutenção, nem fornece o combustível; cumpre-lhe gerenciar a execução da manutenção ou gerenciar o fornecimento do combustível. A contratação é de um sistema de gestão, portanto, de uma atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a Administração Pública, que o art. 6º, II, da Lei nº 8.666/93 define expressamente como serviço.

O Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, ao responder a consulta formulada pela Federação das Associações de Municípios do Rio Grande do Sul – FAMURS, acerca da contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis por meio da utilização de cartão magnético, analisou a questão da natureza dessa contratação.

Assentou que o critério a ser utilizado para essa definição deva basear-se na atividade preponderante ou essencial da prestação contratada, no caso, o objeto pretendido compreende as atividades próprias do cartão combustível, com destaque para a gestão e o controle do abastecimento da frota, encargos estes que seriam de responsabilidade da empresa gerenciadora. A atividade preponderante, de acordo com a Corte de Contas do Estado do Rio Grande do Sul, é a prestação de uma determinada utilidade para a Administração, ou seja, prestação de serviços.

Extraí-se que a natureza da contratação de empresa especializada no gerenciamento de combustíveis ou no de manutenção preventiva e corretiva de veículos é a de prestação de serviços. Reconhece-se a presença de elementos da compra e venda e da cessão de direitos, todavia de teor acessório ou subsidiário.

Para que seja possível o enquadramento dessa contratação na exceção do art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 é preciso definir, ainda, se se trata de serviço contínuo.

Para o Tribunal de Contas da União,

o que caracteriza o caráter contínuo de um determinado serviço é sua essencialidade para assegurar a integridade do patrimônio público de forma rotineira e permanente ou para manter

o funcionamento das atividades finalísticas do ente administrativo, de modo que sua interrupção possa comprometer a prestação de um serviço público ou o cumprimento da missão institucional (Acórdão nº 132/2008, Segunda Câmara, Rel. Min. Aroldo Cedraz. Processo TC 010.020/2003-1, DOU de 15/02/08).

Tanto a manutenção preventiva e corretiva de veículos como o fornecimento de combustíveis são essenciais para o funcionamento de atividades administrativas, razão pela qual o gerenciamento de tais aquisições não pode sofrer solução de continuidade, sob pena de paralisação de funções de permanente interesse público. Resulta a possibilidade jurídica de aplicar-se o disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93 a esses contratos, desde que, insista-se, a Administração contratante demonstre a vantagem econômica da prorrogação.

20. A CONTRATAÇÃO DE EMPRESA GERENCIADORA POR MEIO DO SISTEMA DE REGISTRO DE PREÇOS (SRP)

O SRP caracteriza-se como um conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e ao fornecimento de bens, com vistas a contratações futuras, que poderão, ou não, ocorrer. A indisponibilidade de dotação orçamentária autoriza que a Administração constitua o registro de preços, deixando a proposta mais vantajosa previamente selecionada, no aguardo da liberação de recursos orçamentários ou financeiros para efetivar a contratação. E o licitante registrado tem a expectativa de direito de contratar com a Administração, dentro do prazo de validade da ata resultante da licitação formadora do SRP.

O SRP, no âmbito da Administração federal direta, autárquica e fundacional, fundos especiais, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas, direta ou indiretamente, pela União, é regulamentado pelo Decreto nº 3.931/01, o qual prevê a realização da licitação para a formação do registro de preços, tanto para futura aquisição de bens quanto de serviços.

Sendo a natureza da contratação de empresa de gerenciamento do fornecimento de combustíveis ou de manutenção preventiva e corretiva de veículos a de prestação de serviços, como retro exposto, é indubitoso que a Administração pode realizar a licitação para a formação de registro de preços relativo a esse objeto, inclusive na modalidade pregão, ao que exsurge da Lei nº 10.520/02, art. 11

As compras e contratações de bens e serviços comuns, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios, quando efetuadas pelo sistema de registro de preços previsto no art. 15 da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, poderão adotar a modalidade de pregão, conforme regulamento específico.

A Administração, durante o prazo de vigência da ata de registro de preços, poderá assinar o contrato com a empresa gerenciadora da manutenção

preventiva e corretiva de veículo ou do fornecimento de combustíveis registrada, cuja duração obedecerá ao disposto no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93, conforme autorizado pelo Decreto nº 3.931/01

Art. 4º O prazo de validade da Ata de Registro de Preço não poderá ser superior a um ano, computadas neste as eventuais prorrogações. § 1º Os contratos decorrentes do SRP terão sua vigência conforme as disposições contidas nos instrumentos convocatórios e respectivos contratos, obedecido o disposto no art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993.

21. CONCLUSÃO

A Lei Geral das Licitações e Contratações da Administração Pública (nº 8.666/93) define execução indireta de obra ou serviço como aquela “a que o órgão ou entidade contrata com terceiros” (artigos 6º, VIII, e 10, II).

Nessa definição encaixa-se a “quarteirização” da prestação de serviços, com ou sem fornecimento de bens – desde que, em caso afirmativo, desses bens haja previsão de quantidades em correspondência às previsões reais do projeto básico ou executivo (LGLC, art. 7º, § 4º) –, na medida em que a Administração contrate empresa privada especializada para gerir a prestação de determinados serviços de apoio, cuja amplitude, geograficamente espalhada, mobilizaria estruturas e meios, com maior custo e menor eficiência, se exercitados pelos quadros próprios e gerências diretas da Administração Pública.

Seriam exemplos desses serviços aqueles cuja execução demanda a existência de múltiplos prestadores e/ou fornecedores, preferencialmente organizados em rede, sob gestão e controle informatizados, de que podem ser exemplos, entre outros, os serviços de manutenção de frota e fornecimento de combustíveis a veículos do serviço público – tema do presente estudo –; de manutenção e conservação predial ou de limpeza de instalações, bem como de manutenção e conservação de equipamentos, desde que em pontos fisicamente distanciados, porém pertencentes ao mesmo órgão ou entidade da Administração; de ocupação de espaços destinados a atividades de apoio ou de interesse dos usuários, como aqueles existentes em aeroportos e terminais de meios de transportes

coletivos de grande movimento; de manutenção preventiva e corretiva de instalações elétricas e hidráulicas de múltiplas edificações, concentradas ou descentralizadas.

Atividades dessa natureza já vêm sendo objeto de “quarteirização” da gestão em empreendimentos privados, tais como aqueles que administram complexos conglomerados de prestadores de serviços e bens ao consumidor (*shopping centers*, sobretudo).

O desenvolvimento e o aperfeiçoamento de sistemas de gerenciamento que utilizam recursos de tecnologia da informação é a marca da economia contemporânea, que deve atender a massa de consumidores em escala geométrica, perfil idêntico ao de certos segmentos da Administração Pública.

O princípio constitucional da eficiência compele a administração estatal-direta (órgãos subordinados) e indireta (entidades vinculadas, i. é, autarquias, fundações públicas, empresas públicas e sociedades de economia mista), tal como nomeadas no art. 37, *caput*, da CR/88 – a manejar sistemas de gestão capazes de produzir resultados, a custos e prazos compatíveis com as premências do interesse público. Do que não se exoneram as entidades de administração delegada (concessionárias e permissionárias de serviços públicos, nos termos do art. 175 da CR/88) e as entidades do terceiro setor que colaboram com a Administração Pública, tais como as chamadas organizações sociais.

A decisão de substituir a contratação tradicional de um dado objeto por modelo inovador há que ser analisada sob a ótica da melhor relação custo-benefício que dele seja possível extrair-se, nos limites da ordem jurídico-administrativa, a seu turno em permanente evolução.

Cabe ao administrador público analisar as contratações anteriormente realizadas para o objeto de que necessita, as despesas delas decorrentes, os procedimentos que poderiam ter sido suprimidos e aqueles que não foram adotados para a satisfatória execução do objeto, o grau de eficácia das ações adotadas no processo de contratação, a possibilidade de racionalizar a atuação da fiscalização do contrato, o pleno atendimento do interesse público decorrente

da contratação, entre tantas outras peculiaridades, antes de decidir-se pela substituição, motivada, de um modelo de gestão por outro, ou seja, passar da “terceirização” à “quarteirização” na gestão de atividades de apoio. Oportunidade ímpar para reconhecer-se ao disposto no art. 12 da Lei nº 8.666/93 a importância que até aqui não lhe tem sido dada com a ênfase necessária.

Planejamento da contratação, quantificação das necessidades, racionalização de meios, pesquisa de mercado, análise de custos, observância da regra da licitação e efetiva fiscalização do contrato são inseparáveis de toda a atividade contratual da Administração Pública e se constituem em ações mínimas do compromisso com resultados.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Constituição (1988). *Constituição da República Federativa do Brasil* : promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Decreto nº 2271, de 7 de julho de 1997. Dispõe sobre a contratação de serviços pela Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 8 jul. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto/D2271.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 27 fev. 1967, retificado 17 jul. 1967. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 8.078, de 11 de setembro de 1990. Dispõe sobre a proteção do consumidor e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 12 set. 1990, retificado 10 jan. 2007. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/L8078.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 22 jun. 1993, retificado 6 jul. 1994. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L8666cons.htm>. Acesso em 20 jul. 2010.

_____. Lei nº 10.406, de 10 de janeiro de 2002. Institui o Código Civil. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 11 jan. 2002. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/LEIS/2002/L10406.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

_____. Lei 9.478, de 6 de agosto de 1997. Dispõe sobre a política energética nacional, as atividades relativas ao monopólio do petróleo, institui o Conselho Nacional de Política Energética e a Agência Nacional do Petróleo e dá outras providências. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 7 ago. 1997. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Leis/L9478.htm>. Acesso em: 20 jul. 2010.

NOTAS

1 Em julgado do Tribunal de Contas da União, o Ministro Relator assentou que:

[...] a concessão de desconto sobre determinada tabela leva ao mesmo resultado da fixação de preço mínimo como critério de julgamento, ou seja, em qualquer dos dois casos, a licitação será do tipo menor preço.” Acórdão nº 818/2008, Segunda Câmara. Processo TC nº 012.787/2006-2, DOU de 03.04.08.

2 A inclusão de pessoa física justifica-se pela possibilidade de contratar-se a prestação de serviços por profissionais liberais.

3 De acordo com a Lei nº 9.478/97:

Art. 8º A ANP terá como finalidade promover a regulação, a contratação e a fiscalização das atividades econômicas integrantes da indústria do petróleo, do gás natural e dos biocombustíveis, cabendo-lhe: I – implementar, em sua esfera de atribuições, a política nacional de petróleo, gás natural e biocombustíveis, contida na política energética nacional, nos termos do Capítulo I desta Lei, com ênfase na garantia do suprimento de derivados de petróleo, gás natural e seus derivados, e de biocombustíveis, em todo o território nacional, e na proteção dos interesses dos consumidores quanto a preço, qualidade e oferta dos produtos;

4 O Tribunal de Contas da União registrou, no Acórdão nº 2731/2009, Plenário, “a Ticket como a maior empresa do ramo de gestão de abastecimento de combustível, abarcando 60% do mercado, contra 14% da Embratec, 15% da CFT, 5% da Nutricasch etc (fl. 275). Diante desses dados, pode-se inferir a baixa concorrência do mercado em âmbito nacional.”