



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

PROCESSO Nº : 130389/2012
INTERESSADO : TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MATO GROSSO
ASSUNTO : CONSULTA
RELATOR : CONSELHEIRO VALTER ALBANO

PARECER Nº 2996/2012

Manifesta-se pela aprovação da proposta de Resolução de Consulta sugerida por este Ministério Público de Contas ao efetuar a análise do pedido de reexame de prejudgado de tese, objeto dos autos, constante da Resolução de Consulta nº 25/2009. Possibilidade de licitação para contratação de empresa especializada em gerenciamento e controle do fornecimento de combustíveis e responsável pelo credenciamento dos postos que efetuarão o abastecimento dos veículos públicos autorizados (Quarteirização). Aplicação da regra do artigo 57, II da Lei nº. 8.666/93 ao contrato de gerenciamento.



I – RELATÓRIO

1. Tratam os autos digitais de pedido de reexame de prejudgado de tese (artigo 238, RI-TCE/MT), constante da Resolução de Consulta n.º 25/2009, a qual dispõe:

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO. CONSULTA. COMBUSTÍVEIS. FORNECIMENTO E GERENCIAMENTO ELETRÔNICO. POSSIBILIDADE DE LICITAÇÃO ÚNICA. NECESSIDADE DE CONTRATOS DISTINTOS. RESPONDER AO CONSULENTE QUE: 1) o fornecimento de Combustíveis e a prestação de serviços de controle desses produtos podem ser realizados em uma única licitação, desde que sejam realizados contratos distintos; e 2) o fornecimento de combustível é compra, e não prestação de serviços, não se enquadrando na possibilidade de prorrogação contratual prevista no art. 57, II, da Lei nº 8.666/93.

2. O pedido de reexame de iniciativa do Presidente deste Tribunal de Contas, deu-se em face do julgamento da Representação Interna n.º 3597-1/2011, proposta por este *Parquet* de Contas com o objetivo de apurar possíveis ilegalidades no procedimento licitatório realizado pela Secretaria de Estado de Administração (SAD/MT) para contratação de serviços de gerenciamento de frota e compra de combustíveis.

3. Vislumbrou-se, tão logo, que o objeto do certame pautava-se na contratação de empresa gerenciadora do fornecimento de combustíveis e controle do abastecimento efetuado pelos servidores da Contratante, por meio de cartões magnéticos oferecidos e administrados pela Contratada.



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

4. Desse modo, restou demonstrado que a relação jurídica estabelecida envolve o Ente Público contratante e a empresa administradora dos cartões, e não os fornecedores de combustíveis, como ocorre no modelo tradicional de licitação para compra desse produto.

5. A decisão exarada no julgamento da Representação Interna nº. 3597-1/2011 considerou possível a aquisição de combustíveis, ainda que de forma “indireta”, por meio contrato de prestação de serviço.

6. Tal entendimento deu ensejo ao pedido de reexame em construção, sob o argumento de confrontar os termos da Resolução de Consulta nº. 25/2009.

7. Os expertos da Consultoria Técnica manifestaram nos autos segundo os termos propugnados na Consulta nº 25/2009, e ao fim sugeriram a manutenção integral do seu conteúdo.

8. É o relatório.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO JUÍZO DE ADMISSIBILIDADE

9. O reexame de tese prejudgada é instrumento previsto no artigo 237 do Regimento Interno dessa Corte de Contas. Alterado o prejudgado, passa a ter força obrigatória a nova orientação, a partir de sua publicação.



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

10. No caso em tela, foi o reexame proposto por autoridade legítima e de modo fundamentado, razão pela qual encontram-se presentes todos os pressupostos de admissibilidade, o que impõe seu conhecimento.

II.2 – DO MÉRITO

a) Do objeto

11. Em relação ao mérito dos presentes autos, a Consultoria Técnica, em atendimento ao art. 234 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução nº. 14/07), realizou estudo sobre a matéria e consignou entendimento pela manutenção integral do prejulgado de tese contido na Resolução nº. 25/2009.

12. Com a devida vênia, a questão merece análise mais acurada por parte desta Corte de Contas, especialmente por tratar-se de assunto denso e inovador no ordenamento jurídico.

13. O fenômeno batizado pelo nome de *quarteirização*, objeto central da problemática suscitada nos presentes autos, ainda é palco de debates e controvérsias, o que acaba por requerer certa cautela dos administradores e dos órgãos de controle.

14. A quarteirização, segundo os juristas Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dottié, é conceituada como sendo:

“[...] o estágio seguinte ao da terceirização, constituindo-



se na contratação, pela Administração, de um terceiro privado, especializado em gerenciar pessoas físicas ou jurídicas, os “quarteirizados”, que o terceiro contratará para a execução de determinados serviços ou 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 no art. 37, caput, da CR/88 (...)”¹ (grifo nosso)**

15. Ainda que exposto a críticas, o fenômeno da quarteirização vem se popularizando entre os administradores, tornando-se cada vez mais frequente nas contratações públicas. Diante disso, merece redobrada atenção dos órgãos fiscalizadores.

b) A quarteirização e a Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações)

16. Vislumbra-se que a quarteirização representa um novo modelo para as “aquisições” de bens e serviços. A bem da verdade, importada do processo privado, é tida como consequência natural da evolução ocorrida nas relações comerciais.

17. Esse novo paradigma deve guardar uma relação coerente com as normas que sujeitam toda a Administração Pública, entre elas destaca-se a Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Públicos).

¹ **Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?**, Revista do TCU 116.



18. As licitações e os contratos públicos, independentemente do modelo e procedimento pretendidos, serão regidos pela lei elucidada. Outrossim, há que se considerar os princípios que norteiam e motivam os atos administrativos.

19. Partindo-se da premissa que princípio é norma, a Administração Pública, no exercício da atividade administrativa, também deverá deles se valer, sob pena de infringência de normas constitucionais e legais.

20. Contudo, é pacífico que a natureza jurídica do contrato celebrado entre a Administração e a empresa prestadora de serviços de gerenciamento (quarteirização) é a de contrato administrativo, e por assim o ser, está subjugado aos princípios e regras da Lei Geral de Licitação (Lei nº. 8.666/93).

21. Para melhor elucidar o assunto, extrai-se da decisão abaixo, proferida pelo Tribunal de Contas da União, que a contratação de empresa gerenciadora é possível e, em regra, está compatível com a norma geral vigente:

“(...) 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.² (Grifo nosso)

22. Restou demonstrado, ainda, que a preocupação do TCU é de não engessar a Administração Pública, no sentido de não impedir a evolução das técnicas tradicionais em detrimento da mera insegurança na adoção dessa inovação.

23. Assim, constata-se que a quarterização é um procedimento que guarda consonância com as normas previstas para a contratação pública, razão pela qual não deve ser inibida por este órgão de controle.

c) O fornecimento de combustíveis e a quarterização do contrato

24. No caso dos autos, a dúvida suscitada orbita na admissibilidade da quarterização para contratos de fornecimento de combustíveis, ou seja, na possibilidade de contratação de empresa gerenciadora para controle e gestão do fornecimento de combustíveis.

25. Na prática, a Administração irá transferir à empresa contratada, vencedora da licitação, o gerenciamento *informatizado* do fornecimento de combustíveis para abastecimento de sua frota, que será feito pelos postos devidamente credenciados.

² TCU. **Decisão Plenária no Processo nº. 032.202/2008-1**. DOU de 20.11.09.



26. Desse modo, o agente público autorizado, com a utilização de um cartão magnético fornecido e administrado pela empresa gerenciadora, efetua o abastecimento em qualquer dos postos credenciados, estando a empresa contratada obrigada a acompanhar e encaminhar, à Administração Pública, os relatórios de consumo, os preços praticados na bomba, a identificação do usuário e do posto fornecedor.

27. Aliás, a quarteirização para contratação de empresa especializada nesse segmento (gerenciamento do fornecimento de combustíveis), segue os mesmos moldes daquela já admitida para gerenciamento de manutenção preventiva e corretiva de veículos públicos (frota).

28. Porém, a contratação em análise desperta a contenda face ao seu objeto indireto, que é o fornecimento de combustíveis.

29. É sabido que até então a Administração elegia um único posto, vencedor do processo licitatório, para realizar, de modo exclusivo, o abastecimento dos veículos públicos. É a chamada licitação tradicional.

30. Com o advento desse novo modelo (quarteirização), os órgãos públicos não ficam mais restritos a um único fornecedor, podendo suprir a necessidade onde ela surgir, além de evitar impropriedades e excessos. Esclarecendo, haverá maior controle dos abastecimentos realizados, tendo em vista o sistema de uso de cartões magnéticos, o que acaba por diminuir a ocorrência de fraudes. Além disso, os postos credenciados acirrarão a disputa por oferecer menores preços à Administração



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

Pública, contemplando os Princípios da Eficiência e da Economicidade.

31. Importante consignar que o Tribunal de Contas da União, como observa-se no excerto abaixo, admite essa nova espécie de contratação:

“[...] 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 [...], mas o posto de gasolina ou o restaurante credenciados em que o abastecimento de cada veículo e consumo de cada refeição é feito.

7. Esta similitude com outros tipos de certame afasta a segunda crítica feita ao modelo, a de que não haveria definição precisa do valor total do contrato e dos preços a serem praticados pelo fornecedor final do bem demandado. Tais peculiaridades, entretanto, também ocorrem nos contratos de fornecimento de passagens aéreas e de combustíveis e as dificuldades delas decorrentes são sanadas pela utilização de valores estimados, prática que este Tribunal tem rotineiramente admitido e que se repete no certame em foco.”³ (Grifo Nosso)

32. Nesse contexto, acerca da economicidade gerada nesse tipo de contrato, anotou que:

“[...] o documento elaborado [...], 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, o que, ao sentir [...], tornam otimistas as expectativas quanto à diminuição de custos pela implementação de tal sistema de gerenciamento [...]” (Acórdão nº 2731/2009, Plenário)

3 TCU. **Decisão Plenária no AC 2731/2009 (2731-49/2009)** Sessão Ordinária: 18/11/2009.



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso
INSTRUMENTO DE CIDADANIA

(Grifo Nosso).⁴ (Grifo Nosso)

33. Ainda a título de ilustração, convém reproduzir trecho da resposta dada pelo Tribunal de Contas do Rio Grande do Sul à consulta formulada sobre o tema:

“[...] Ao invés do método tradicional de licitação, por meio do qual a Administração seleciona apenas um posto para abastecer toda a frota, o sistema de cartão combustível – ... – tem como uma de suas notas características a descentralização do abastecimento da frota, otimizando o controle da despesa e contribuindo para a redução do consumo de combustível. [...] Além de a obrigação principal não se restringir à aquisição pura e simples de combustível, a exemplo do que ocorre na licitação tradicional, no sistema de cartão não é a Administração quem contrata o fornecimento com os postos de combustível. [...] Em termos práticos, o administrador do cartão convenia com os postos, e a Administração abastece a frota onde necessitar, pois haverá diversos postos que compõem a rede credenciada.”⁵ (Grifo Nosso)

34. Para melhor fundamentar o tema, é importante consignar que o objetivo final e maior da Administração Pública é a supremacia do interesse público. Em outras palavras, o administrador deve sempre buscar o que melhor atende o interesse da sociedade.

35. Nesse contexto, a maior pretensão da Lei de Licitações (Lei nº. 8.666/93) é estabelecer normas que alcancem a contratação mais vantajosa à Administração Pública, ou seja, ao próprio interesse público.

⁴ **Ibidem.**

⁵ TCE/RS. **Resposta de Consulta**. Publicada no Boletim de Direito Municipal (BDM) – mês de Junho/2010. Editora NDJ. p. 421/435.



36. Assim, buscar eficiência e economicidade em um modelo de contratação não viola as normas que regem a gestão pública, pelo contrário, as prestigiam.

37. É por essa razão que os órgãos de controle vem admitindo inovações em torno dos modelos tradicionais, com o fito de buscar a contratação mais vantajosa à Administração Pública, atendendo, assim, o interesse da sociedade.

38. Dessa forma, denota-se que muitos são os benefícios desse novo modelo de gestão, o qual visa melhor atender a demanda da Administração Pública, ao passo que contempla normas importantes do ordenamento jurídico, como os princípios da eficiência, da impessoalidade e da economicidade.

39. A propósito, impende registrar que Consultoria Técnica, às fls. 8 e 9, baseia seu posicionamento contrário ao modelo de gerenciamento em suposto entendimento do TCU. Acontece que, na verdade, o trecho transcrito pela competente Equipe Técnica, trata da impossibilidade de licitação de bens e serviços em lote único, em função da restrição, em tese, da aferição do menor preço. Contudo, no referido processo que tramita no TCU, os autos foram arquivados sem julgamento de mérito.

40. Da leitura integral da citada decisão da 2ª Câmara do TCU, especialmente no item 1.6.2, observa-se que há a conclusão pela possibilidade de uso do modelo de gerenciamento em pauta, desde que demonstrada a eficiência e a economicidade dessa forma de contratação.



41. Logo, respeitando a opinião da Consultoria Técnica, não há como prevalecer a tese pela não admissão do modelo de quarteirização.

c.1) Aspectos gerais a serem considerados na licitação e no contrato

42. Ao modelo de contratação aqui estudado, é adequado utilizar o menor valor da taxa de administração como critério de julgamento do processo licitatório.

43. Trata-se de critério comumente empregado na prática e, como demonstrado, consentido pelo TCU e por outros Tribunais de Contas estaduais, visto que o contratado não é o fornecedor direto do bem ou do serviço final a ser demandado pela Administração.

44. De acordo com esse critério de julgamento, a empresa que oferecer a menor taxa de administração vence a licitação, podendo ser, inclusive, de 0% (zero por cento) ou negativa, como aceito no Acórdão nº. 552/2008 (Plenário do TCU) “[...] 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”.

45. Isso porque o produto final a ser fornecido (combustíveis) é padronizado e, na prática, não se verifica significativa diferença de preços entre um posto de abastecimento e outro.

46. Outrossim, os preços de combustíveis são controlados pela Agência Nacional do Petróleo (ANP), o que faz com que sejam aproximadamente nivelados



em todo território nacional, ou, pelo menos, regionalizado.

47. Contudo, é imprescindível que a Administração realize pesquisa de mercado acerca das taxas cobradas pelas empresas do ramo, pois, caso contrário, sendo estes percentuais elevados, certamente irão onerar a contratação e, por consequência, o Erário.

48. Outro critério de julgamento usual, é o de maior percentual de desconto sobre o preço à vista, ou seja, vence a licitação a empresa que oferecer o maior percentual de desconto sobre o valor final de venda, normalmente aquele praticado na bomba de combustíveis.

49. Segundo Jessé Torres⁶, o instrumento convocatório não deve estipular índice de desconto máximo, o que caracterizaria fixação de preço mínimo, que é vedada pelo art. 40, inciso X, da Lei nº 8.666/93.

50. Assim, antes da escolha do critério de julgamento deve-se considerar a demanda do caso concreto, bem como averiguar se a regra adotada no certame prima pela eficiência, economicidade e impessoalidade, sem restringir a competição. Lembrando que a ponderação destes princípios também será realizada no julgamento definitivo do processo.

51. Convém ressaltar, por fim, que no âmbito do contrato de gerenciamento, a presença de cláusula que exija da empresa gerenciadora a manutenção de uma rede de postos de abastecimento credenciados em todo o

6 **Ibidem.**



território nacional, regional ou estadual é abusiva e viola os princípios da ampla concorrência, isonomia e competitividade.

52. Isso porque o Tribunal de Contas da União, na decisão proferida no Acórdão nº. 1632/2012, assim consignou:

“é desarrazoado o requisito de manutenção de uma rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional, sobretudo porque não há, no processo, qualquer estudo que demonstre a necessidade e a economicidade dessa opção [...] determino ao DNIT que **abstenha-se de estabelecer cláusula contratual que contemple rede de postos de serviço credenciados em todo o território nacional para abastecer os veículos das superintendências regionais, salvo se restar demonstrada nos autos a efetiva necessidade de deslocamentos para fora dos limites da unidade da federação envolvida e a economicidade dessa solução**”. (Acórdão nº. 1632/2012/TCU). (Grifo nosso)

53. Dessa forma, é desarrazoado o tipo de exigência acima também em âmbito estadual, salvo se demonstrada a efetiva necessidade de deslocamentos por todo o Estado, bem como a economicidade dessa solução.

54. Já no que corresponde às obrigações contratuais, é importante anotar o ônus da contratada, entre as quais destaca-se: 1) a responsabilidade pela operacionalização do sistema; 2) a manutenção mínima de postos aptos a efetuar o abastecimento; 3) a disponibilização para Administração do sistema de gestão; 4) a informação periódica dos preços praticados no postos; 5) o fornecimento do cartão magnético; 6) o controle dos abastecimentos e envio dos relatórios/extratos com a identificação do usuário do cartão.



55. Imperioso ressaltar, ainda, que a empresa, pela própria natureza do serviço de gerenciamento a ser prestado, será responsável pela eficiência do modelo de gestão de combustíveis. Em outras palavras, a empresa gerenciadora será responsável, em solidariedade ao gestor, por eventuais danos ao Erário que decorrerem da ineficiência do modelo adotado, como por exemplo, o fornecimento de combustível em valor superior ao de mercado, ou o consumo exagerado em razão da fragilidade do controle.

56. Outro ponto que merece ser considerado, é a exigência de que os preços praticados à Administração Pública deverão, ao mínimo, equiparar-se ao previsto na bomba.

57. Esclarecendo, além de efetuar o credenciamento de um número mínimo de postos a atender a Administração, a empresa gerenciadora deverá, ainda, limitar o valor máximo a ser pago nos abastecimentos àquele praticado na venda à vista, ou seja, o preço real da bomba, sob pena de não contemplar os princípios da eficiência e da economicidade, que fundamentam o modelo de gestão em foco.

58. Tais apontamentos não são taxativos, podendo ser acrescidas e/ou adequadas quaisquer outras obrigações que se fizerem pertinentes ao caso concreto.

c.2) A natureza jurídica do contrato e sua vigência

59. No ordenamento pátrio, não há indagações acerca de que os contratos



de gerenciamento do fornecimento de combustíveis tem natureza jurídica de contrato administrativo.

60. O que ainda se debate é se esse contrato tem natureza de prestação de serviços, de aquisição de produtos, ou de ambos, já que o seu caráter definirá o respectivo prazo de vigência.

61. Imperioso anotar a existência de decisões que contemplam todas as formas referidas, e na prática, a questão tem se resolvido com base na discricionariedade de cada gestor.

62. Tendo-se como premissa que a natureza do contrato define a aplicação da norma, essa discricionariedade dada ao administrador revela-se insegura, isso porque não cabe a ele decidir qual norma deve cumprir.

63. Em que pese a divergência, prevalece a ideia, com a qual eu corroboro, de que o contrato de gerenciamento para fornecimento de combustíveis possui natureza mista, ou seja, verifica-se que seu objeto é tanto a prestação de serviço, como a aquisição de produtos.

64. No entanto, para os defensores dessa tese, inclusive o doutrinador Jessé Torres Pereira, o objeto que prepondera é o da prestação de serviços, ainda que o resultado final seja a entrega do produto, qual seja, o fornecimento de combustíveis.

65. Isso porque a execução do fornecimento do combustível não é o objeto



social da empresa gerenciadora, cumprindo-lhe apenas gerir esse fornecimento, tratando-se tão logo de uma contratação de sistema de gestão de atividade contínua para a Administração Pública, que o art. 6º, II da Lei nº 8.666/93 define expressamente como serviço⁷.

66. A problemática então passa a orbitar em torno da aplicação da regra do inciso II, do artigo 57, da Lei nº. 8.666/93 (Lei de Licitações e Contratos Públicos), o qual dispõe que:

Art. 57. A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quanto aos relativos:

[...]

II - à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses.

67. Ressai da norma que para possibilitar o enquadramento do contrato na excepcionalidade temporal do dispositivo transcrito, exige-se duas condições: 1º) a natureza da contratação deve ser a de prestação de serviços; 2º) essa prestação deve ser contínua.

68. O primeiro requisito, conforme justificativa mencionada, encontra-se superado, já que a natureza do contrato é mista, preponderando o caráter de prestação de serviço.

⁷ **Ibidem.**



69. Para apurar o preenchimento da segunda condição é necessário, primeiro, definir-se serviço contínuo. Para tanto, traz-se o conceito dado pela Consultoria Técnica deste Tribunal de Contas, com posicionamento idêntico ao TCU (Acórdão nº. 1632/2012-TCU):

“Conclui-se que a identificação do serviço como de prestação continuada deve ser feita caso a caso. Contudo, alguns exemplos desses serviços são assim previamente presumidos, desde que preencham os três requisitos gerais retro expostos, a frisar: 1º) consistir numa contratação de serviço propriamente dito, que não seja concessão de obra ou serviço público; 2º) **tratar-se de serviço com continuidade de desenvolvimento, mesmo com o passar do tempo, ou seja, serviço cuja necessidade é permanente;** 3º) **requeira a não interrupção, sob pena de causar prejuízos à Administração Pública**” . PROC. 13846/2009. (Grifo Nosso)

70. Pois bem, percebe-se que o serviço de gerenciamento no abastecimento de combustíveis é essencial à continuidade do serviço público, uma vez que a sua interrupção representaria a própria paralisação da atividade fim da Administração Pública. Por exemplo, destaco que a sustação desse serviço impossibilitaria a prestação de políticas públicas essenciais como a segurança e saúde, já que as viaturas policiais e as ambulâncias não teriam como trafegar.

71. Assim, observo que o gerenciamento do fornecimento de combustíveis, que envolve o abastecimento das viaturas, é considerado serviço contínuo essencial à Administração Pública, muito embora isoladamente o combustível seja material de consumo.



72. Nessa linha, preenchidas as condições necessárias, constato ser aplicável, ao contrato de gerenciamento no fornecimento de combustíveis, a exceção de prorrogabilidade contratual prevista no inciso II do artigo 57 da Lei de Licitações e Contratos, já que o pacto possui, também, a natureza de prestação de serviços.

73. Todavia, por se tratar, repito, de um procedimento moderno e inovador, é prudente que a sua utilização seja conciliada com um íntimo e denso controle pela Administração Pública, a qual deverá ter acesso integral ao sistema informatizado de gerenciamento, definindo um setor responsável pelo seu monitoramento. Logo, a eventual prorrogação do contrato de gerenciamento, dependerá da constatação de sua vantajosidade para o interesse público, ou seja, da avaliação de que o modelo de gerenciamento foi de fato uma medida econômica, quando comparada com o sistema tradicional de contratação de um único posto fornecedor.

74. Por essa razão, não há dúvida acerca da necessidade de que os órgãos de controle analisem, com rígidos parâmetros, a prorrogação dessa espécie de contrato de gerenciamento, com base nos princípios que regem a Administração Pública, a fim de evitar o uso distorcido e/ou exacerbado desse modelo.

d) Considerações Finais

75. Em conclusão, restou fartamente demonstrado que contratar o gerenciamento do abastecimento de veículos com a utilização de cartão magnético tem sido prática cada vez mais usual no país.



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

76. Os palestrantes Flávio Amaral Garcia e Gabriela Pércio, no 1º Congresso Brasileiro de Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, realizado na cidade Curitiba/PR, argumentaram até que o modelo de contratação estudado gera sustentabilidade na contratação pública, contemplando de forma assertiva o Decreto nº. 7.746/2012, que estabelece critérios, práticas e diretrizes para promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas.

77. Desse modo, negar o avanço já ocorrido em alguns Estados-membros, como por exemplo Rio Grande do Sul, Santa Catarina, São Paulo e Rio de Janeiro, e na União, pode representar um retrocesso ao Estado de Mato Grosso.

78. A propósito, a adoção desse sistema de gerenciamento não implica dizer que as regras e princípios vigentes serão esquecidos, ao contrário, essa inovação deve guardar estrita observância com o ordenamento pátrio, sob pena de ser dele retirada.

79. Assim, considerando o papel fundamental deste Tribunal de Contas de estimular o aprimoramento da gestão pública em seus fiscalizados, é imprescindível, por um lado, evitar a inibição de modelos inovadores, como o gerenciamento de combustíveis; de outra mão, é essencial acompanhar de forma atenta e cautelosa as licitações e contratos oriundos desse novo modelo de gestão.

80. Por derradeiro, diante da exposição acima, o Ministério Público de Contas sugere proposta de Resolução de Consulta, nos seguintes termos:



Resolução de Consulta nº___/2012. Licitação. Contrato de Gerenciamento e Controle do Fornecimento de Combustíveis. Credenciamento de Postos de Combustíveis pela empresa gerenciadora - Quarteirização. Possibilidade. Uso de Cartões Magnéticos para abastecimentos. Natureza jurídica de Contrato Administrativo misto, preponderando o caráter de Prestação de Serviços. Aplicação do artigo 57, inciso II da Lei nº. 8.666/93. Responsabilidade solidária do gestor e da empresa gerenciadora com a eficiência do modelo.

1) Não fere os ditames da Lei nº. 8.666/93 a contratação de empresa para gerenciamento e controle do fornecimento de combustíveis, por meio de processo licitatório, o qual deve ser precedido de ampla pesquisa de mercado;

2) À empresa, vencedora do certame, competirá: o credenciamento dos postos de combustíveis, após realização de pesquisas de preços, mantendo-se uma quantidade mínima para atendimento da frota; o fornecimento e a administração dos cartões magnéticos utilizados pelos servidores públicos para pagamento dos abastecimentos a serem realizados; a operacionalização do sistema; a disponibilização para a Administração do sistema de gestão; a responsabilidade de informar à Administração os preços praticados nos postos e a identificação do usuário do cartão, por meio de relatórios mensais;

3) Não haverá relação direta entre os postos de combustíveis



(quarteirizados) e a Administração Pública, ambos estarão administrativa e juridicamente relacionados com a empresa gerenciadora, que responderá solidariamente ao gestor, em casos de ineficiência do modelo;

4) Os valores praticados à Administração nos postos credenciados deverão, ao mínimo, equiparar-se ao previsto na bomba, sob pena de não haver economicidade aos cofres públicos, gerando a necessidade de ruptura do contrato;

5) A Administração Pública deverá ter amplo acesso ao sistema informatizado de gerenciamento e controle da aquisição de combustíveis, definindo um setor responsável pelo seu monitoramento;

6) O contrato de gerenciamento do fornecimento de combustíveis tem natureza jurídica de contrato administrativo misto, preponderando o caráter de prestação de serviços, sendo a ele aplicada a exceção de prorrogabilidade contratual prevista no inciso II do artigo 57 da Lei nº 8.666/93, desde que avaliada e comprovada a vantajosidade para a Administração Pública;

7) Não mais presente a eficiência e a economicidade na adoção do modelo de gerenciamento do fornecimento de combustível, deve a Administração Pública rescindir imediatamente o contrato respectivo, sob pena de responsabilidade por lesão aos cofres públicos.



Ministério Público
de Contas
Mato Grosso



Tribunal de Contas
Mato Grosso

INSTRUMENTO DE CIDADANIA

III – CONCLUSÃO

81. Por todo o exposto, o **Ministério Público de Contas**, instituição permanente e essencial às funções de fiscalização e controle externo, no exercício de suas atribuições legais e institucionais, **manifesta-se:**

a) pelo **conhecimento** do presente feito, tendo em vista o atendimento dos pressupostos elencados no artigo 237 do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Interna nº. 14/07);

b) pela **aprovação** da Resolução de Consulta nos termos sugeridos pelo Ministério Público de Contas, conforme disposição do artigo 81, IV, do Regimento Interno do TCE/MT (Resolução Interna nº. 14/07).

É o parecer.

Ministério Público de Contas, Cuiabá, 21 de agosto de 2012.

ALISSON CARVALHO DE ALENCAR
Procurador Geral de Contas