

RAZÕES DO VOTO

Esclareço, a princípio, que o juízo de admissibilidade da revisão da tese foi objeto de discussão no Tribunal Pleno, que resultou na decisão do Presidente deste Tribunal de Contas, de encaminhar o processo para distribuição, nos termos do artigo 240, da Resolução Normativa 14/07.

Sendo assim, admitida a revisão da tese da Resolução de Consulta 25/09, passo a analisar diretamente o seu mérito.

No prejudgado em revisão, este Tribunal de Contas manteve o entendimento tradicional de que o fornecimento de combustível é compra de produto, enquanto que o gerenciamento do abastecimento da frota de veículos do Estado é prestação de serviços.

Todavia, novo desafio precisa ser enfrentado para decidir sobre a legalidade de contratar empresa que ofereça o serviço de gerenciamento do abastecimento de combustível, por meio da qual a administração passa a adquirir o produto em uma rede de postos credenciados pela contratada. Em outros termos, o procedimento permite que o agente público autorizado, efetue o abastecimento do veículo em quaisquer dos postos credenciados pela empresa vencedora da licitação, utilizando um cartão magnético. A empresa contratada, por sua vez, deve apresentar relatórios do consumo, o preço praticado e a identificação do posto que forneceu o produto.

Como se percebe, muito embora este modelo gerencial já esteja integrado na iniciativa privada, trata-se de inovação no âmbito da administração pública. Apesar da novidade do modelo, a ideia de soluções descentralizadas para a execução

das atividades do Estado não são recentes.

Exemplo disso é o Decreto-Lei 200/67, que numa época em que o Estado estava envolto a uma burocracia funcional pouco eficiente, inovou sobremaneira, impondo à Administração Pública a adoção de novos princípios, entre os quais, o planejamento, a coordenação, a descentralização, a delegação de competência e o controle¹, reafirmando que a execução das atividades da administração deve ser amplamente descentralizada². Esse mesmo decreto distinguiu a atuação do Estado no cumprimento das atividades vinculadas, daquelas que são meramente acessórias.

Outra referência legislativa que deve ser considerada é o Decreto Federal 2.271/97, que norteia a contratação de serviços na esfera federal. A finalidade deste decreto foi a de melhorar a atuação da administração pública, permitindo a delegação, para a iniciativa privada, das atividades materiais acessórias, proibindo tão somente a transferência de atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos da instituição³.

1 **Dec.-Lei 200/67:** Art. 6º As atividades da Administração Federal obedecerão aos seguintes princípios fundamentais: I - Planejamento. II - Coordenação. III - Descentralização. IV -Delegação de Competência. V - Controle.

2 **Dec.Lei 200/67:** Art. 10. A execução das atividades da Administração Federal deverá ser amplamente descentralizada. § 1º A descentralização será posta em prática em três planos principais -) 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 e às conveniências da segurança nacional.

3 **Dec. Federal 2.271/97:** Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade

§ 2º Não poderão ser objeto de execução indireta as atividades inerentes às categorias funcionais abrangidas pelo plano de cargos do órgão ou entidade, salvo expressa disposição legal em contrário ou quando se tratar de cargo extinto, total ou parcialmente, no âmbito do quadro geral de pessoal.

Portanto, sob o aspecto legal, a implantação do modelo proposto não encontra óbice no ordenamento jurídico, mais sim incentivo para a ampla descentralização.

Isso porque, para melhor atuação, é necessário que o Estado desobrigue-se da realização material de tarefas executivas, terceirizando para o setor privado, que possui melhor desenvolvimento, desempenho e capacidade, os encargos dessas atividades acessórias ou atividades-meio. Neste aspecto se enquadra o fornecimento de combustível para o funcionamento e desempenho das atividades vinculadas ao Estado.

O modelo que se propõe – conhecido como quarteirização dos serviços - diferente da terceirização, possibilita que a administração pública, ao invés de licitar o combustível diretamente dos fornecedores (postos ou rede de postos de combustíveis), contrate por meio de licitação, uma empresa especializada no gerenciamento de rede credenciada de postos para o abastecimento da frota de veículos.

Esta forma de gestão traz inúmeras vantagens para a administração, a começar pela possibilidade de ter postos credenciados próximos aos órgãos, uma vez que a distância e o tempo gasto para deslocamento entre o posto contratado e a contratante, ou suas unidades descentralizadas, pode ser fator de dispersão da vantagem obtida pelo menor preço.

Outro aspecto importante, é que o cadastramento de vários postos eliminará a compra direta de combustível, pois a distribuição da rede credenciada permite o abastecimento em vários postos no âmbito municipal, intermunicipal, interestadual e até mesmo nacional, facilitando a logística do atendimento da demanda das unidades pertencentes aos órgãos contratantes e localizadas nos municípios, e ainda, dos gastos

com deslocamento de servidores para fora da sede do órgão, quando em viagens a serviço. É fato que nas áreas de fiscalização e segurança, estes gastos são consideráveis.

Além da vantagem da melhor oferta, tem relevância o fato de que, transferindo para uma empresa especializada a gestão do abastecimento de combustível, a administração reduzirá a máquina administrativa, pois deixará de empregar os recursos humanos e materiais para controlar e fiscalizar as relações com terceiros – postos de combustível. Os custos gerados por essa atividade muitas vezes se sobrepõem ou anulam os ganhos obtidos com a licitação direta.

Enfim, a maior eficiência no atendimento dos serviços de apoio à administração – no caso o abastecimento de combustível - tem reflexos significativos de ganho na qualidade, na agilidade e na produtividade dos serviços públicos, além de refletir na redução da estrutura administrativa, com a redistribuição de servidores para o exercício de funções exclusivamente estatais.

Outro ponto positivo, que entendo relevante, é que a implantação, o aperfeiçoamento e a adaptação desse novo sistema de gerenciar a coisa pública, tende a reduzir, de forma significativa, os riscos de favorecimentos a determinados contratados, pois a tendência da gestão por meio de empresas especializadas é despersonalizar as relações entre o Estado e as empresas da rede credenciada.

Como muito bem fundamentou o Ministério Público de Contas, com a adoção desse novo modelo gerencial *“os órgãos públicos não ficam mais restritos a um único fornecedor, podendo suprir a necessidade onde ela surgir, além de evitar impropriedades e excessos (...) haverá maior controle dos abastecimentos realizados, tendo em vista o sistema de cartões magnéticos, que acaba por diminuir a ocorrência de*

fraudes. Além disso, os postos credenciados acirrarão a disputa por oferecer menores preços à administração Pública, contemplado os Princípios da Eficiência e da Economicidade.” (Parecer 2.996/12 – Procurador de Contas Dr. Alisson Carvalho de Alencar).

Em relação à economicidade que o sistema sinaliza, destaco os dados constantes do voto da Auditora Substituta de Conselheiro – Sra. Jaqueline Jacobsen Marques, proferido no julgamento da Representação Interna 3.597-1/11, que demonstraram que a escolha desse modelo pela SAD/MT, propiciou inúmeras vantagens com a melhoria da gestão das despesas, gerando economia de recurso e aumento do controle, com a consequente redução de desvios de combustível.

Em seu voto, a Relatora apresenta uma tabela com os dados extraídos do Relatório Gerencial da SAD/MT, onde demonstra que em 2008, foram gastos 14,135 milhões de litros de combustíveis, com o custo de R\$ 40,406 milhões de reais; em 2009 o gasto foi de 14,848 milhões de litros e R\$ 36,800 milhões de reais; e, em 2010, mesmo com o aumento do consumo, que foi de 18,875 milhões de litros de combustível, houve redução dos gastos que representaram R\$ 41,138 milhões de reais.

EXERCÍCIO	2008	2009	2010
LITROS (MILHÕES)	14,14	14,85	18,88
VALOR (REAIS)	40,41	36,8	41,14

Em vista desses dados, a Relatora concluiu que “*em 2009, foi comprado mais combustível com menos recursos do que em 2008, e em 2010, o custo do litro de combustível foi menor do que em 2009*”.

Destaco, ainda, do voto mencionado, o levantamento feito pela Conselheira Substituta, dando conta de que “*a contratação dos serviços por meio deste*

modelo de solução integrada, vem sendo utilizada atualmente por diversas instituições públicas do Brasil, entre elas o Ministério Público da União, o Governo do Estado de São Paulo e o Governo do Estado de Pernambuco. Os Tribunais de Contas da União, do Estado de Pernambuco e de Minas Gerais já se manifestaram favorável a essa nova forma de aquisição de combustíveis.” (Representação Interna 3.597-1/11 – voto proferido pela Auditora Substituta de Conselheiro – Sra. Jaqueline Jacobsen Marques).

Esses fatores me convencem de que o modelo de contratação do sistema gerencial, para o fornecimento de combustível para a realização das atividades da administração pública, pode ser um forte aliado no cumprimento do interesse social.

Entre as preocupações manifestadas pela Consultoria Técnica deste Tribunal, é importante analisar os argumentos de que a contratação de empresa para o gerenciamento do abastecimento deixa de considerar, para a contratação, a melhor proposta para o preço do combustível.

Nesse aspecto, entendo que por se tratar de uma solução inovadora no âmbito da administração pública, a questão deve ser analisada sob outro enfoque. É que a contratação de empresa para gestão do abastecimento de combustível tem natureza jurídica de prestação de serviços, sendo o produto adquirido – combustível – em caráter subsidiário.

Para compreender esse modelo gerencial, devem ser considerados vários critérios para a análise da melhor proposta, a começar pela oferta da menor taxa de administração e da maior rede credenciada de postos, o que resultará numa maior concorrência quanto ao preço do combustível, que, como se sabe, não apresenta significativa diferença entre um fornecedor e outro, em razão dos preços serem controlados e nivelados em todo território nacional, pela Agência Nacional do Petróleo

(ANP).

Outro ponto sensível, questionado pela Consultoria Técnica é o fato de existir no mercado um número pequeno de empresas com estrutura para fornecer o serviço de gerenciamento, o que pode resultar na restrição do caráter competitivo da licitação.

De fato, por ser uma atividade relativamente recente, mesmo na esfera privada, ainda são poucas as empresas atuantes nesse setor, o que pode limitar, a princípio, a participação de empresas interessadas. Entretanto, esse ponto não pode ser óbice à modernização. É certo que, com o tempo, esse nicho do mercado tende a se ampliar. Por outro lado, a pequena quantidade de fornecedores não é impedimento para a realização de licitação.

Em recentes julgados, o Tribunal de Contas da União tem anuído com a contratação do sistema de gerenciamento, determinando o acompanhamento dos resultados, e orientando a adaptação do modelo às normas de direito público.

Segundo o Ministro do TCU, Marcos Bemquerer, *“trata-se de uma prática bastante disseminada no mercado privado, cuja adoção no âmbito da administração é salutar, pois demonstra empenho em modernizar métodos arcaicos, ineficientes e burocráticos de gestão e, com isso, melhorar o desempenho dos órgãos e entidades públicos.* (Trecho do voto revisor. In BRASIL, Tribunal de Contas da União. Acórdão n.º 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09).

Entendo que a pouca experiência prática na utilização desse sistema não pode ser obstáculo para que a administração pública adote novo modelo de gestão, capaz de produzir resultados a custos e prazos compatíveis com o interesse público.

Existem fundamentos consistentes para concluir que a contratação de serviços de gerenciamento de abastecimento da frota de veículos do Estado em rede credenciada, é um instrumento viável para a eficiência e desburocratização da administração pública, devendo ser extraídas das críticas e preocupações que o novo sistema traz, as melhores formas para a sua execução e aperfeiçoamento.

Não é demais lembrar, que esse novo sistema, como todo e qualquer contrato administrativo, rege-se pelas cláusulas contratuais, pelos preceitos de direito público, e supletivamente pelos princípios da teoria geral dos contratos e das disposições de direito privado, conforme determina a Lei de Licitações⁴. Por isso, os instrumentos de convocação e contratação, devem conter requisitos claros e objetivos, sobre o que a administração pretende contratar.

Por fim, é fundamental que ao optar pelo novo sistema, a administração exponha de forma clara e objetiva os motivos determinantes para a sua escolha, demonstrando principalmente as vantagens que a contratação trará para o serviço público, e se a necessidade do órgão contratante justifica a substituição do sistema tradicional (compra do combustível), pelo sistema complexo de gerenciamento. Isto porque, em grandes demandas o sistema tem mostrado resultados positivos de economicidade, todavia nas pequenas demandas, a opção por sistema mais complexo poderá refletir no aumento de custo. Por estas razões, é importante e indispensável que estes dados estejam explícitos no termo de referência que antecede o procedimento licitatório.

4 **Lei 8.666/93:** Art. 54. Os contratos administrativos de que trata esta Lei regulam-se pelas suas cláusulas e pelos preceitos de direito público, aplicando-se-lhes, supletivamente, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

VOTO

Pelos fundamentos expostos, acolho o parecer ministerial, e **VOTO** no sentido de julgar procedente a revisão da Resolução de Consulta 25/09, propondo, no entanto, verbete diferente daquele sugerido pelo Ministério Público de Contas:

RESOLUÇÃO DE CONSULTA Nº___/2012. LICITAÇÃO. CONTRATO DE GERENCIAMENTO E CONTROLE DO FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS. NATUREZA JURÍDICA DE PRESTAÇÃO DE SERVIÇOS. CREDENCIAMENTO DE POSTOS DE COMBUSTÍVEIS PELA EMPRESA CONTRATADA. POSSIBILIDADE. ATO VINCULADO. MOTIVAÇÃO.

1. Não fere o princípio da legalidade, a contratação de empresa que ofereça o serviço de gerenciamento do abastecimento de combustível, por meio da qual a administração passa a adquirir o produto em uma rede de postos credenciados pela contratada, desde que observados os preceitos de direito público, as normas da Lei 8.666/93, e os princípios da teoria geral dos contratos.
2. Devem ser especificados no termo de referência da contratação, as razões e a necessidade da escolha do sistema de gerenciamento.

É como voto.

Conselheiro Valter Albano da Silva

Relator