



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

PROJETO DE LEI Nº , DE 2024

Acrescenta o art. 34-A na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre o critério de julgamento pelo menor preço nas contratações para gestão do fornecimento de produtos e serviços.

O CONGRESSO NACIONAL decreta:

Art. 1º A Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, passa a vigorar acrescida do seguinte art. 34-A:

“**Art. 34-A.** Nos certames para contratação da gestão do fornecimento de produtos ou serviços por credenciados da empresa contratada, com pagamentos feitos exclusivamente a esta, a determinação do menor dispêndio para a Administração deverá levar em conta, além da remuneração por serviços próprios, o valor do produto ou serviço a ser fornecido pelos credenciados, salvo quando, dada a uniformidade de preços no respectivo mercado, tal valor ou o critério para sua determinação for estipulado no instrumento convocatório.

§ 1º O estudo técnico de que trata o § 1º do art. 18 desta Lei deverá indicar a maior vantagem na realização do pagamento pelos produtos ou serviços à empresa gestora, comparativamente a outras espécies de contratação.

§ 2º É vedado tratamento desfavorecido à Administração Pública, devendo a ela ser estendido qualquer benefício ofertado aos demais consumidores, tais como descontos, programas de recompensas ou de devolução de parte dos valores gastos.”

Art. 2º Esta Lei entra em vigor na data de sua publicação.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

JUSTIFICAÇÃO

Tem sido cada vez mais frequente a contratação de empresas gerenciadoras do fornecimento de produtos e serviços à Administração Pública, num processo conhecido como quarteirização. São exemplos disso as contratações de empresas gestoras da manutenção de frota e do fornecimento de combustíveis por redes de credenciados. Nessa modalidade, a Administração Pública mantém relações contratuais com a empresa gestora e esta com os prestadores dos serviços e fornecedores dos produtos. Os pagamentos a cargo da Administração são todos feitos à empresa gestora.

Ao comentar a adoção desse modelo no gerenciamento de frota, a doutrina aponta diversas vantagens, entre as quais: (i) a logística fica por conta de empresa especializada, com ganhos de eficiência; (ii) os serviços são prestados de forma padronizada; (iii) as demandas são atendidas de maneira mais tempestiva, sobretudo em razão do tamanho e da capilaridade da rede credenciada; (iv) a necessidade do uso de suprimento de fundos é reduzida (PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. Manutenção de frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da quarteirização na gestão pública? In: *Revista do TCU*, n. 116, set/dez 2009, p. 79-100). A compatibilidade desse tipo de contrato com a legislação já foi reconhecida pelo Tribunal de Contas da União, no Acórdão nº 2.731/2009 – Plenário (Ata nº 49/2009 – Plenário).

Em tese, é possível obter contratações mais vantajosas para a Administração seguindo essa lógica. No entanto, a depender de como a avença for concebida, também se abre espaço para a malversação de dinheiro público. Basta pensar em licitações nas quais o critério de julgamento é o da menor taxa de administração cobrada pela empresa gerenciadora. Ora, uma menor taxa de administração não é garantia de menores dispêndios pela Administração, sobretudo se o valor dos serviços ou produtos fornecidos pela rede credenciada representar a maior parte dos pagamentos feitos.

Ainda que seja usual, no caso da manutenção de frota, a empresa gerenciadora fazer uma pesquisa de preços entre os credenciados e apresentar três orçamentos ao órgão contratante, para decisão, isso está longe de se equiparar a um certame. Ao fim, o valor pago pelos produtos ou serviços pode ser bem superior ao que resultaria de um processo licitatório. E esse quadro pode piorar bastante caso haja conluio entre o agente público e a empresa gerenciadora ou o fornecedor do produto ou serviço.

No caso do gerenciamento da aquisição de combustível, por meio de cartão-frota, embora o uso desse recurso possa permitir um controle mais efetivo das quantidades



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

adquiridas, é possível, na ausência de critério definidor do preço, que fornecedor e agente público façam um acordo espúrio para que o valor cobrado seja superior ao preço usualmente praticado.

Nada justifica que, quando se tratar de contrato de gerenciamento, os itens com maior participação no total de pagamentos devidos pela Administração não tenham sido levados em conta no julgamento das propostas apresentadas durante o processo licitatório. Aliás, em vista disso, colhem-se algumas decisões de tribunais de contas considerando ilegal que: (i) se faça uma única licitação para selecionar empresa que se responsabilize pelo serviço de administração de cartões-frota e pelo fornecimento do combustível por credenciados seus (Acórdão nº 575/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Ata nº 80/2016); (ii) nas licitações para contratar a gestão do serviço, não haja qualquer critério de controle do valor dos itens que terão maior vulto nos pagamentos resultantes do contrato (Decisão nº 4855/2010 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, Ata nº 68/2010); (iii) o modelo de quarteirização seja utilizado para gerir o fornecimento de medicamentos aos órgãos de saúde, por excluir do processo licitatório a aquisição dos produtos (Acórdão nº 1922/2024 – Plenário do Tribunal de Contas do Estado do Paraná, DETC de 19.07.2024).

Mesmo quando for levado em conta no critério de julgamento da licitação o valor dos serviços ou produtos a serem fornecidos, pode-se vislumbrar prejuízo à competição, com redução do universo de proponentes, ao se exigir que o futuro contratado se responsabilize, perante a Administração, tanto pela gestão quanto pelo efetivo fornecimento dos produtos ou serviços, por meio de uma rede de credenciados.

Os potenciais riscos desse tipo de contratação indicam que ela não pode ser adotada sem a demonstração, no caso concreto, de seus benefícios, comparativamente a uma solução na qual se licitem separadamente a gestão e o fornecimento dos produtos ou serviços. O próprio Poder Executivo federal, no Parecer nº 2/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, emitido pela Procuradoria-Geral Federal, atentou para os problemas antes identificados, ao concluir:

I. A adoção do denominado serviço de gerenciamento de frota, por se tratar de intermediação na aquisição de bens e serviços, exige justificativa específica, elaborada com base em estudos técnicos, os quais demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade de utilização do modelo, tudo a ser devidamente



SENADO FEDERAL

Gabinete do Senador Alessandro Vieira

consignado no documento de planejamento da contratação (termo de referência, projeto básico etc.)

II. Na contratação do gerenciamento de frota, deve a administração adotar as seguintes recomendações, a fim de resguardar a compatibilidade do procedimento com o regime jurídico das contratações públicas: (a) utilizar critério de julgamento não só em relação ao serviço de gerenciamento, mas também em relação aos bens e serviços decorrentes do contrato; (b) evitar que a pesquisa ou cotação de preços de mercado que se faça necessária no curso do contrato fique a critério única e exclusivamente da empresa contratada, observando, nessa pesquisa, os termos do Parecer nº 02/2012/GT359/DEPCONSU/PGF/AGU; (c) não exigir a apresentação de rede credenciada na fase de habilitação, mas sim fixar no edital prazo hábil à vencedora para que apresente a relação conforme exigências do instrumento convocatório.

O presente Projeto de Lei tem por escopo dar solução aos problemas relatados, ao inserir na Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) norma dispondo que, nas licitações julgadas segundo o critério do menor preço ou maior desconto, para contratação cujo objeto seja a gestão do fornecimento de produtos ou serviços, a determinação do menor dispêndio leve em consideração não apenas a taxa de administração devida à empresa gerenciadora, mas também o valor dos produtos ou serviços fornecidos. Tal exigência somente poderá ser dispensada quando, pelas características do mercado, houver uniformidade no preço dos produtos ou serviços, hipótese em que o valor (ou o critério para sua determinação) será indicado no próprio edital. Não é demais lembrar que, no procedimento auxiliar conhecido como credenciamento, essa estipulação do valor já é feita previamente pela Administração (art. 79, parágrafo único, III, da Lei nº 14.133, de 2021).

Ademais, o Projeto reforça a exigência prevista mais genericamente no art. 18, § 1º, da Nova Lei de Licitações, de modo que os estudos técnicos prévios ao certame para a contratação da gestão do fornecimento de produtos ou serviços deverão demonstrar, em concreto, a maior vantagem desse modelo, comparativamente a outros tipos de contratação.

Por fim, a proposição veda em tais contratos o tratamento desfavorecido à Administração, comparativamente aos demais consumidores, de modo que também a ela devem ser estendidos os benefícios usualmente praticados, tais como descontos, programas de recompensas ou de devolução de parte dos valores gastos.



SENADO FEDERAL
Gabinete do Senador Alessandro Vieira

Por fim, ressaltamos que este projeto nos foi sugerido pela COBRAPOL - CONFEDERAÇÃO BRASILEIRA DE TRABALHADORES POLICIAIS CIVIS, diante da preocupação com o crescente aumento do crime organizado e dos casos de corrupção que envolvem postos de combustíveis irregulares.

Na convicção de que a proposta aperfeiçoa o atual regramento sobre licitações e contratos públicos, rogamos o apoio de nossos Pares para sua aprovação.

Sala das Sessões,

Senador ALESSANDRO VIEIRA