

**PROTOCOLO Nº:** 788590/22  
**ORIGEM:** MUNICÍPIO DE PINHALÃO  
**INTERESSADO:** DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR  
**ASSUNTO:** CONSULTA  
**PARECER:** 136/24

*Consulta. Contratação pública. Modelo de outsourcing. Aquisição de medicamentos. Conexão com autos pendentes de julgamento. Gestão de manutenção de frota e predial através de rede credenciada. Possibilidade. Resposta à consulta.*

O Sr. Dionísio Arrais Alencar, Prefeito do Município de Pinhalão, formalizou expediente de consulta perante o Tribunal de Contas, com as seguintes questões (peça 3):

- a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?
- b) Esta “quarteirização” poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?
- c) Em sendo positiva a resposta do item “a”, as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?
- d) Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?

A petição veio instruída com parecer elaborado pelo Setor Jurídico do Município, o qual *“acabou entendendo possível a quarteirização, desde que haja justificativa plausível, elaborada com base em estudos técnicos que demonstrem a vantagem desta contratação”*. Nesse sentido, opinou que *“seria possível a abertura de licitação para a contratação de uma unidade gestora para serviços de manutenção da frota municipal”*, destacando que *“as empresas que forem contratadas pela pessoa jurídica gestora da manutenção da frota devem possuir a habilitação jurídica exigida pelas leis de licitação”*. Por fim, quanto à quarteirização de gestão de medicamentos, alegou *“que isso não seria possível porque não há previsão legal da execução indireta na aquisição de produtos”* (peça 4).

Mediante o Despacho nº 8/23 (peça 6), o relator recebeu a consulta. Na sequência, remeteu o feito para a Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que enumerou decisões acerca do tema (peça 8).

A Coordenadoria-Geral de Fiscalização informou que há impactos em sistemas ou fiscalizações realizadas pelas unidades técnicas a ela vinculadas, razão pela qual solicitou ciência da decisão após o final julgamento, para os encaminhamentos necessários (peça 12).

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal manifestou-se no sentido da impossibilidade da quarteirização (peça 13), aduzindo que:

a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?

*Resposta:* Não. A contratação de empresa de gestão para que realize a coordenação e manutenção da frota municipal, bem como, a manutenção de prédios públicos mediante o credenciamento de fornecedores e prestadores de serviços viola o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.

b) Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?

*Resposta:* Pelos mesmos fundamentos expostos no questionamento anterior, esta quarteirização não pode ser estendida para aquisição, a exemplo de medicamentos.

c) Em sendo positiva a resposta do item “a”, as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?

*Resposta:* Prejudicada

d) Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?

*Resposta:* Prejudicada.

Na pendência do exame desta consulta, a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná formulou pleito de sua habilitação como *amicus curiae*, visando à cooperação processual (peça 15), o que, todavia, restou indeferido pelo Relator, o qual ponderou que o expediente já estava instruído com a manifestação técnica, remanescendo unicamente o pronunciamento deste *Parquet* para sua submissão ao Plenário (peça 21).

É o breve relatório.

De partida, quanto aos requisitos de admissibilidade das consultas, o artigo 311 do Regimento Interno assim os prevê: legitimidade do consulente, objetividade dos quesitos, pertinência temática, prévio exame da assessoria local e

formulação em tese. Já o artigo 312 define o rol de legitimados a apresentar consultas. No presente caso, nota-se que os pressupostos foram atendidos.

Feitas essas considerações prévias, observa-se da petição inicial que a dúvida suscitada tem por substrato a possibilidade de quarteirização de serviços de manutenção de frota e predial, bem como de aquisição de medicamentos segundo essa metodologia pelo Município.

Preliminarmente, quanto à subcontratação de empresa de gestão para aquisição de medicamentos (questão “b”), a indagação coincide com o tema dos autos de consulta sob nº 636412/22, distribuídos anteriormente e ainda pendentes de julgamento. Nesse sentido, inarredável a conexão entre os processos, no ponto mencionado, na forma prevista no artigo 55 do Código de Processo Civil, bem como no art. 346-B, § 1º do Regimento Interno desta Corte, que reputa “*conexos dois ou mais processos quando lhes for comum o objeto*”.

De tal maneira, conforme preceitua o § 3º do mesmo dispositivo regimental, muito embora aquele feito conste da pauta do Tribunal Pleno, não havendo ainda sido proferida decisão de mérito ou terminativa, requer o Ministério Público de Contas **seja reconhecida a conexão entre a questão “b” da presente consulta e o objeto dos autos sob nº 636412/22**, com a prevenção do Relator destes, Conselheiro Ivan Lelis Bonilha, para a análise quanto ao *outsourcing* nos casos de aquisição de medicamentos.

Com tal medida, busca-se a higidez das decisões dessa Corte, evitando-se possíveis julgamentos conflitantes em questões teóricas de mesma natureza, sendo certo que a análise conjunta das consultas atenderia não apenas os interesses dos consulentes, mas de todos os jurisdicionados. Além do mais, conquanto se trate da mesma metodologia de contratação (o chamado *outsourcing*), dadas as significativas diferenças entre os objetos da quarteirização, bem assim as particularidades da aquisição de medicamentos como procedimento ínsito à política pública essencial de assistência à saúde, reputamos que o tema merece o destaque conferido naquela consulta.

Superado esse aspecto, quanto ao *outsourcing* nos casos de contratação de empresa para gestão de manutenção de frota e predial, o parecer jurídico que instrui o pleito enfocou a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, aduzindo que o Acórdão nº 120/2018-TCU reconheceu a legalidade da quarteirização, “*colocando apenas alguns requisitos para sua efetivação*” (peça 4), especialmente estudos técnicos que demonstrem aspectos como a adequação, a eficiência e a economicidade da utilização do modelo de *outsourcing*.

Por sua vez, a Coordenadoria de Gestão Municipal posicionou-se pela impossibilidade de quarteirização, aduzindo que “*o que se vislumbra na prática é a nítida tentativa de validar a contratação direta (sem licitação) sob a roupagem de ‘modelo de gestão através de outsourcing’*”, com realização de processo licitatório apenas para a formação do vínculo com a empresa intermediadora, deixando “*totalmente a descoberto o processo de aquisição de medicamentos/manutenção de frota/manutenção predial*”. Ainda, salientou a unidade técnica que o “*modelo ora proposto não traz consigo nenhuma característica inédita ou inovadora capaz de*

*conferir maior agilidade às compras públicas, limitando-se a subtrair da cadeia de contratação o dever constitucional de licitar” (peça 13).*

Quanto ao Acórdão nº 120/2018-TCU, manifestou-se a Coordenadoria de Gestão Municipal no sentido da:

(...) impossibilidade de utilização do modelo de outsourcing/quarteirização nas contratações públicas, não obstante o Tribunal de Contas da União tenha se manifestado favoravelmente no caso da contratação do serviço de manutenção de frota (acórdão 120/2018).

Não há qualquer razão para que se abra exceção quanto à possibilidade de utilização do modelo de outsourcing/quarteirização para os serviços de manutenção de frota/manutenção predial, eis que as mesmas mazelas oriundas da burla ao dever de licitar no caso de aquisição de medicamentos também incidem nos serviços de manutenção de frota/manutenção predial (peça 13, p. 16).

Com o devido respeito ao entendimento técnico, na perspectiva do Ministério Público de Contas, não defluem do modelo proposto as consequências indicadas na instrução, razão pela qual nos parece inviável o juízo negativo *ex ante* de determinado tipo contratual. Além disso, há significativa distinção entre os serviços relacionados às atividades-meio e a execução de política pública essencial – tema mais bem abordado nos autos nº 636412/22.

Pois bem, quanto à contratação referente à manutenção de frota e predial, observa-se que, na prática, o objeto a ser contratado possuiria duas fases: a primeira consistindo em uma licitação para a escolha da gerenciadora de manutenção (a qual se limitaria ao fornecimento de *software* de gerenciamento e cadastramento de empresas aptas a prestarem os serviços), enquanto a segunda fase – a ser realizada pelo consulente – se refere à escolha da responsável por executar o serviço de manutenção veicular ou predial, entre as cadastradas da intermediária.

Nessa segunda fase, o Município solicitaria orçamento de empresas credenciadas da contratada, escolhendo aquela que apresentasse maior desconto em relação ao sistema referencial. Tal procedimento caracterizaria uma espécie de “negociação”, visando ao aumento de desconto, em relação ao mínimo ofertado pela gerenciadora, a cada execução de serviços. Contudo, tal contratação só poderia ser realizada após a elaboração de estudos que comprovassem a real economicidade do modelo, requisito que se justifica diante das dúvidas sobre se os preços efetivamente pagos seriam adequados àqueles cobrados no mercado, especialmente diante das dificuldades na definição do preço unitário do objeto.

Nesse diapasão, a instrução no bojo dos autos que resultaram no Acórdão nº 120/2018-TCU lança importantes esclarecimentos quanto à dificuldade da definição de preço unitário dos itens de manutenção veicular, que integram o tema da presente consulta:

8.2.1. A jurisdicionada aduz, ainda, que a contratada lhe permitiu acesso ao sistema Audatex, o qual é um sistema de informações pertencente ao grupo americano Solera - especializado em soluções tecnológicas de sinistros - com base de dados de preços de peças veiculares para orçamentação eletrônica (peça 76, p. 4). De acordo com a empresa pública, o banco de dados do sistema possui informações de todos os modelos nacionais e importados de automóveis desde 1984, sendo alimentado por fabricantes, oficinas e reguladoras.

8.2.1.1. Ressalta que o sistema informatizado não é fixo, podendo ser modificado pela empresa responsável, desde que atenda aos requisitos de fornecer informações sobre peças e serviços de milhares de marcas e modelos. Atualmente, segundo informações prestadas pelos Correios em reunião com a Selog, o acesso ao sistema Audatex foi alterado para o sistema Órion, da empresa Cesvi Brasil (peça 96).

8.2.2. Esclarece também que o Centro de Transporte Operacional de Brasília possui 21 modelos de veículos sob sua guarda, e que **cada modelo possui cerca de cinco mil itens distintos**, totalizando cerca de 105.000 itens, o que inviabilizaria a discriminação dos itens no procedimento licitatório (peça 76, p. 14-15).

8.2.3. Destaca, por fim, que há **“muita dificuldade de obtenção dos catálogos eletrônicos com essa relação de peças junto aos fabricantes de veículos”**, e que **“o código destas peças (part numbers) são frequentemente atualizados, criando dificuldades adicionais de identificação e conseqüentemente de determinação do seu custo unitário”** (peça 76, p. 15). (grifos nossos)

De tal modo, a metodologia de orçamentação de cada serviço deve prever um custo máximo (para fins dos serviços de mão de obra e peças) do valor constante no sistema referencial utilizado, descontado do percentual previsto na proposta da futura contratada, acrescido da remuneração da taxa de gerenciamento, a ser definida em percentual sobre o valor total da manutenção. Assim, o valor do serviço a ser prestado obedeceria a critérios objetivos e de mercado, isso desde que o valor já descontado das tabelas existentes no sistema referencial seja coerente com aquilo que é cobrado no setor de manutenções automotivas e prediais.

Quanto ao custo efetivo da proposta – se comparado ao valor de mercado – deve ser substancialmente inferior àquele existente nas tabelas referenciais, especialmente devido ao procedimento de “negociação”, conforme tratado alhures. Entretanto, a mera comparação com tabelas de referência não permite aferir a economicidade real da negociação, uma vez que os valores tabelados podem se apresentar consideravelmente acima dos cotados pelas empresas credenciadas.

Assim, a toda evidência, denota-se que **a mera apresentação de um sistema de orçamentação não é suficiente para atestar a vantajosidade econômica do modelo, devendo haver um estudo aprofundado que comprove a economicidade do outsourcing no caso concreto**, inclusive em comparação com outros procedimentos possíveis para resolver as necessidades de manutenção de frota e predial do consulente. Não destoia dessa compreensão a assertiva do Ministro Bruno Dantas, relator do acórdão invocado como paradigma, que, ao inaugurar seu voto, ressaltou que a **“licitação e a contratação de empresa para prestação de serviço de gerenciamento informatizado da manutenção de frota é, de**

*fato, assunto controverso*”, para, adiante, reafirmar que não houve qualquer vedação, na jurisprudência da Corte de Contas federal, à utilização do modelo.

Nesse diapasão, cumpre destacar que a jurisprudência do Tribunal de Contas da União, no citado Acórdão nº 120/2018, sedimentou entendimento de que não compete à Corte de Contas realizar escolhas em substituição ao jurisdicionado, sob pena de ingerência, senão vejamos:

Isso porque tal escolha insere-se no âmbito de discricionariedade do gestor, a quem compete avaliar a conveniência e oportunidade de adotar determinado modelo, **desde que, obviamente, reste demonstrado o respeito aos princípios norteadores**. Não cabe ao TCU, no desempenho de sua missão constitucional de controle externo, imiscuir-se no papel do administrador público, sob pena de ingerência indevida nas atividades das unidades jurisdicionadas.

Portanto, sendo válida a subcontratação de serviços referentes à manutenção de frota e predial, vez que não se enquadram nas hipóteses de exceção impostas à normativa geral, cumpre ao jurisdicionado atentar-se aos requisitos essenciais para adoção do modelo, especialmente a realização de estudo preliminar que comprove a adequação, eficiência e economicidade do *outsourcing* no caso concreto.

Não é demais reforçar, corolário do posicionamento antes defendido quanto à conexão processual, que essa compreensão se resume às hipóteses de gerenciamento de frota e manutenção predial – não abarcando, por consequência, no escopo deste processo a aquisição de medicamentos, objeto de política pública específica, retratada na outra consulta já indicada.

Impende observar, ademais, que as empresas cadastradas devem atender aos critérios legais de habilitação fiscal/trabalhista para contratação, e que esse controle deve ser efetuado pelo jurisdicionado, na forma prevista nas normas de regência. De igual maneira, resta obstado o cadastramento e a contratação de empresas que possuam vínculo com os agentes políticos da entidade contratante, vez que atentaria contra a proibição insculpida no artigo 14, IV, da Lei nº 14.133/2021, *in verbis*:

Art. 14. Não poderão disputar licitação ou participar da execução de contrato, direta ou indiretamente:

(...)

IV - aquele que mantenha vínculo de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista ou civil com dirigente do órgão ou entidade contratante ou com agente público que desempenhe função na licitação ou atue na fiscalização ou na gestão do contrato, ou que deles seja cônjuge, companheiro ou parente em linha reta, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, devendo essa proibição constar expressamente do edital de licitação;

Diante do exposto, o Ministério Público de Contas manifesta-se pela possibilidade de **conhecimento** da consulta para, no mérito, ofertar a seguinte **resposta** aos quesitos formulados:

*a) A administração pública pode realizar a contratação de empresa de gestão, para que realize a coordenação e manutenção de sua frota municipal, bem como a manutenção de prédios públicos, sem que isso fira o pressuposto da licitação nas contratações públicas?*

Resposta: Sim. A adoção do modelo de subcontratação nos casos de manutenção de frota e predial insere-se no âmbito da discricionariedade do gestor público, condicionada ao atendimento dos requisitos essenciais, especialmente a realização de estudo preliminar que justifique o *outsourcing*, bem como à observância da legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos. A viabilidade abstrata de seu emprego, todavia, não exclui a atribuição fiscalizatória específica do Tribunal de Contas, nem obsta o regular exercício do controle externo, o qual, inclusive, poderá apurar responsabilidades por eventuais vícios ou abusos cometidos na contratação pública.

*b) Esta quarteirização poderia ser estendida para a aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos, ou somente seria possível para a realização de execução indireta de serviços?*

Resposta: Questão prejudicada pela pendência de julgamento dos autos de consulta nº 636412/22.

*c) Em sendo positiva a resposta do item “a”, as pessoas jurídicas a serem contratadas pela gestora/coordenadora, deverão possuir habilitação jurídica para poder prestar os serviços em favor da administração pública?*

Resposta: Sim. As oficinas credenciadas devem possuir habilitação jurídica na forma prevista em lei, ressaltando-se que esse controle deve ser exercido, em primeiro lugar, pelo jurisdicionado, permanecendo à disposição das demais instâncias de controle.

*d) Em sendo entendido que não há relação jurídica entre a administração pública e as empresas contratadas pela gestora, poderiam estas possuir vínculo com os agentes políticos do ente contratante e mesmo assim, prestarem os serviços?*

Resposta: Não, haja vista a necessidade de se observar a proibição insculpida no artigo 14, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Curitiba, data da assinatura digital.

Assinatura Digital

**VALÉRIA BORBA**

**Procuradora-Geral do Ministério Público de Contas**