



Fique informado e participe dos debates sobre contratação pública. Siga a Zênite nas redes sociais:

 <http://www.zenite.blog.br>  [@zenitenews](https://twitter.com/zenitenews)  [/zeniteinformacao](https://facebook.com/zeniteinformacao)  [/zeniteinformacao](https://linkedin.com/company/zeniteinformacao)
 [/zeniteinformacao](https://youtube.com/zeniteinformacao)

QUARTEIRIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA VENCER OS ENCARGOS BUROCRÁTICOS EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

Data Dezembro de 2024

Autores Joel de Menezes Niebuhr

QUARTEIRIZAÇÃO COMO INSTRUMENTO PARA VENCER OS ENCARGOS BUROCRÁTICOS EM LICITAÇÕES E CONTRATOS

JOEL DE MENEZES NIEBUHR

Advogado e Doutor em Direito pela PUC/SP.

A Administração Pública sofre com burocracia disfuncional, que sente fortemente em relação às licitações e contratos. Essa burocracia disfuncional foi agravada com o advento da Lei nº 14.133/2021, que é extensa, pesada e formalista, com prescrições que impõem à Administração Pública dezenas de encargos muito difíceis de serem cumpridos, principalmente pelos órgãos e entidades menos estruturadas, como é o caso dos municípios de médio e pequeno porte.

Sob esse contexto, o modelo da quarterização pode ser uma solução para mitigar a pressão burocrática sobre a gestão das licitações e dos contratos. A ideia fundamental, em sintonia com a diretriz de centralização prescrita no inciso I do artigo 19 da Lei nº 14.133/2021, é que a Administração Pública licite e contrate menos, centralizando as demandas de natureza semelhantes sob o mesmo contrato, sendo que o contratado, empresa de quarterização, intermedia junto ao mercado os bens e os serviços que se fazem necessários. A relação jurídica da Administração Pública é com a empresa de quarterização e ela se relaciona com o mercado, mantendo a Administração Pública abastecida. As vantagens da quarterização são evidentes, destacando-se os aspectos de logística, como a otimização da gestão de armazenamento, estoques e transporte, com prevenção de obsolescência e de deterioração. Além desses aspectos logísticos, é de encarecer que a quarterização otimiza as licitações e a gestão dos contratos administrativos, que são aspectos importantes para a Administração Pública. Dentre outras, pode-se mencionar:

1. Otimização da licitação. A Administração Pública, tradicionalmente, realiza várias licitações ou uma licitação dividida em diversos itens para contratar os bens de que

necessita, fornecidos ou prestados por empresas diversas, com ou sem registro de preços. Havendo necessidade de um novo bem ou serviço ou diante do fracasso de algum dos itens licitados ou do inadimplemento da signatária da ata de registro de preços ou do contratado, a Administração Pública se vê forçada a realizar uma nova licitação ou processo de contratação direta. Com o modelo da quarteirização, faz-se uma licitação só, não são necessárias novas licitações nem processos de contratação direta.

2. Otimização da gestão contratual. No modelo tradicional, a Administração Pública, repita-se, faz várias licitações ou uma licitação dividida em diversos itens. Então, possui diversos contratos distintos de fornecimento, o que lhe gera dificuldades de toda a sorte em relação à gestão destes diversos contratos, sobretudo em relação ao controle de estoques e distribuição às unidades que empregam os bens contratados (unidades demandantes ou requisitantes). Em vez de gerir um contrato, a Administração Pública acaba gerindo vários deles, o que exige que ela mobilize servidores públicos e estrutura para fazê-lo. No modelo de quarteirização, a Administração Pública dispõe de um único contrato. Gerir um contrato apenas é menos custoso para a Administração Pública e, por conseguinte, ela tende a ter uma gestão contratual mais efetiva.

3. Mitigação dos riscos de transação para os fornecedores, o que tende a atrair propostas mais vantajosas. No modelo tradicional, os fornecedores participam diretamente das licitações, o que lhes é custoso, apresentam propostas e se comprometem com os termos dela. Variações de preços havidas no mercado não são incorporadas ao contrato com facilidade, dependem de reajuste, que é concedido apenas depois de 12 (doze) meses da data do orçamento e por índice preestabelecido, ou de revisão contratual, dependente de condições extraordinárias. É possível, também, que fornecedor sofra com a falta de insumos ou que por outras razões não consiga dispor do objeto, quando e na quantidade demandada pela Administração Pública. Portanto, sob a perspectiva do mercado, oferecer proposta de preços para contratos administrativos gera custos de transação para as empresas, agravados em relação aos contratos que não sejam de pronta entrega e às atas de registro de preços. Veja-se que os mercados de muitos objetos são expostos aos preços internacionais e ao câmbio, inclusive os produzidos no Brasil, até porque não é raro que os insumos necessários para a produção sejam importados. Na prática, então, as empresas enxergam esse conjunto de fatores como risco e precificam esse risco, o que repercute no valor a ser pago pela Administração Pública. O Tribunal de Contas da União se refere aos custos de transação com a Administração Pública.^[1] Com o modelo da quarteirização, os fornecedores, além de não incorrerem em custos para participar das licitações, formulam propostas para demandas específicas, contratos de pronta entrega e não de prazo alongado. Isso, obviamente, mitiga os riscos, diminui o tempo de exposição a risco, e permite que os fornecedores ofereçam condições mais vantajosas, dentro dos preços que são realmente praticados no mercado. A Administração Pública, por sua vez, se protege de uma ocasional elevação dos preços, determinando os preços máximos para os fornecimentos. Ademais, diante de cada demanda, abre-se uma cotação entre os fornecedores, de modo que aquele que dispor das condições mais vantajosas naquele momento da cotação tem condições de oferecer proposta mais vantajosa, em benefício da Administração.

4. Mitigação do risco de descontinuidade. No modelo tradicional, a Administração Pública tende a firmar contratos de fornecimento com prazo estendido ou ata de registro de preços, que também conta com prazo alongado. É possível que o contratado não tenha

condições de entregar os bens quando solicitado pela Administração Pública, quer por variações de preço, quer pelo fato de não dispor deles quando lhe demandado. Por conseguinte, a Administração Pública é desabastecida, comprometendo suas atividades. Nessas situações, a Administração Pública, afora as providências que deve tomar para reprimir o contratado, vê-se forçada a procurar uma solução emergencial, com o lançamento de nova licitação, acionamento de cadastro de reserva em caso de registro de preços ou contratação emergencial com dispensa de licitação, todas elas medidas indesejáveis, custosas para a Administração Pública e que podem não ser efetivas. O modelo da quarterização mitiga em muito o risco de descontinuidade, porque a Administração demanda os bens conforme suas necessidades e a cada demanda abre-se uma cotação aos credenciados, que oferecerem propostas e assumem obrigações de pronta entrega. Então, o fornecedor que não dispõe do objeto demandado não cota. Cota quem dispõe e, mais importante, abre-se a oportunidade a cada nova demanda. Com uma boa rede de credenciados, é difícil que não apareça fornecedor interessado na cotação, o que, repita-se, mitiga o risco de descontinuidade.

A lente amplificada da Consultoria Zênite já salientou que “é cada dia mais comum a existência de soluções de mercado em que a atividade preponderante buscada pela Administração é de intermediação”.^[2] Fato é que o modelo da quarterização vem sendo utilizado já por bom tempo com o endosso dos órgãos de controle. Pode-se mencionar, dentre outras, a contratação de agências de turismo, de fornecimento de vale-refeição, de gestão de frotas e o almoxarifado virtual para suprimento de material de consumo, este regulamento pela Instrução Normativa SEGES/ME nº 151/2021.

Sendo assim, pode-se definir como premissa que a modelagem de quarterização é difundida na Administração Pública nacional e endossada pelos órgãos de controle. Sob essa premissa, como o modelo é referendado, é possível avançar com segurança jurídica e aplicá-lo para outros objetos, ainda hoje não tão usuais. Não há razões jurídicas para restringi-lo. A quarterização pode ser bem mais abrangente do que é atualmente, empregada para diversos objetos, como, por exemplo e dentre outros, bens de consumo e medicamentos.

Com esse propósito, dentre todas as contratações de quarterização hoje utilizadas na Administração Pública nacional, chama a atenção a que tem por objeto a gestão das frotas, porque, em sua essência, pode ser replicada para muitos outros objetos, como a aquisição ampla de bens de consumo e medicamentos. Em relação à gestão de frotas, de maneira geral, a Administração Pública não contrata os préstimos que ela necessita diretamente com os prestadores/fornecedores, porém por meio da empresa de quarterização, que disponibiliza um sistema de informática, uma espécie de sistema de *e-marketplace*, utilizado para selecionar o prestador/fornecedor, promovendo-se entre eles uma cotação de preços diante de cada demanda da Administração Pública. O prestador/fornecedor selecionado presta o serviço ou entrega o produto, conforme o caso. A Administração Pública faz os pagamentos diretamente à empresa de quarterização e ela paga os valores devidos aos prestadores/fornecedores, em acordo com o executado por cada um deles, deduzidas a sua taxa de administração.

A contratação de gestão de frota teve sua legalidade reconhecida pelo Tribunal de Contas da União no ano de 2009.^[3] A partir dali o modelo de gestão de frota se disseminou. À época do julgamento ele era inovador e um dos questionamentos dizia respeito à competitividade da licitação, porque poucas empresas prestavam o serviço. Sem embargo, a utilização crescente do modelo atraiu a atenção do mercado e pode-se dizer que, atualmente, ele se encontra assentado em mercado competitivo. Obviamente ajustes foram necessários e o modelo deve ser aperfeiçoado constantemente. Nessa linha, do Tribunal de Contas da União:

13. De todo modo, é certo que nenhum dos precedentes supracitados afastou a possibilidade de os órgãos da Administração Pública aplicarem o modelo de quarterização do serviço de manutenção da frota. 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.

14. Especificamente sobre o modelo de contratação em discussão, a Procuradoria-Geral Federal (PGF) coligiu que é possível sua utilização em compatibilidade com o ordenamento jurídico, notadamente com as cautelas necessárias à apuração da proposta mais vantajosa em sentido amplo, isto é, em relação a todos os componentes do contrato. Além disso, a PGF também consignou que a adoção do 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 devidamente registrado no documento de planejamento da contratação. Tais conclusões foram consubstanciadas no parecer 2/2013-CPLC/PGF/AGU, cujo objetivo é o esclarecimento de controvérsias identificadas, de forma orientar atuação dos Procuradores Federais.^[4]

Pela semelhança, o que vale para a gestão de frotas deve valer também para outros objetos demandados pela Administração Pública, como é o caso, por exemplo, dos bens de consumo e medicamentos. Essa conclusão é medida coerente, uma vez que não se apresenta qualquer razão aparente para considerar a gestão de frota legal e se objetar a legalidade da gestão de outros objetos, como bens de consumo e medicamentos.

Por rigor, pode-se dizer que, atualmente, a contratação da gestão de bens de consumo e de medicamentos é algo inovador na Administração Pública, porque ainda não difundido. No entanto, a modelagem de tais contratos já não se pode considerar inovadora, porque se trata da mesma modelagem da gestão de frota, difundida e chancelada pelos órgãos de controle. Ou seja, a modelagem não é nova. A novidade reside em aplicar essa modelagem para estes outros objetos.

Inclusive, é de mencionar que a contratação de gestão de medicamentos por parte da Administração Pública é algo que se pode considerar inovador, porém já não se pode ter como pioneiro. É que algumas licitações já foram realizadas sob essa modelagem e os respectivos contratos firmados, podendo-se apontar, dentre outras, a iniciativa do Consórcio Sul de Minas (CIMESMI) e a dos municípios de Juiz de Fora/MG, Marília/SP, Embu das Artes/SP, Vale do Anari/RO e Valença/BA.

Obviamente, a Administração Pública não é obrigada a utilizar a quarterização, ela pode adotar outros modelos para atender às suas demandas contratuais. Por isso é que se alude, como faz o supracitado Acórdão 120/2018, do Tribunal de Contas da União, que a escolha da modelagem da contratação depende de competência discricionária da Administração Pública para avaliar, por juízo de conveniência e de oportunidade, o que considera mais vantajoso para o interesse público. Para o exercício dessa competência discricionária é importante que a Administração Pública defina a sua demanda e justifique a modelagem da contratação, demonstrando as razões pelas quais considera que o modelo da quarterização, comparado com o modelo tradicional, é mais vantajoso para o interesse público. Essa avaliação depende das particularidades da demanda de cada órgão ou entidade da Administração, especialmente da sua demanda, das suas experiências pretéritas e da sua estrutura administrativa/operacional para promover as licitações e gerenciar os respectivos contratos.

O modelo de quarterização representa instrumento reconhecido pelos órgãos de controle e disponível à Administração Pública para aliviar a pressão burocrática na gestão das licitações e dos contratos, otimizando as atividades administrativas e mitigando riscos. Não deve ser visto como a panaceia para a solução de todos os problemas das licitações e contratos, mas, se utilizado com inteligência e bem planejado, pode trazer resultados muitos positivos e ser transformador para a Administração Pública. Com esse espírito, tudo recomenda que o modelo seja ampliado e utilizado para diversos objetos, inclusive, dentre outros, para bens de consumo e para medicamentos.

[1] 22. Porém, tal fato não compromete o uso do BPS como sistema referencial de preços para medicamentos. Ao contrário, torna os dados cadastrados no sistema uma fonte referencial de preços mais conservadora e favorável aos responsáveis, pois há um viés, denominado efeito Administração Pública, que faz os preços das compras efetuadas por órgãos públicos em geral serem mais elevados do que os praticados pela iniciativa privada. Tal efeito é explicado pelos maiores custos de transação com o setor público, consubstanciados nos gastos dos licitantes para participarem de certames licitatórios. Também é de se ressaltar que a Administração Pública exige maiores requisitos técnicos e econômico-financeiros dos seus fornecedores em relação ao exigido pelo setor privado, bem como realiza pagamentos posteriormente ao fornecimento dos bens e serviços, o que acaba elevando os preços pagos. (TCU, Acórdão 5708/2017, Primeira Câmara. Min. Rel. Benjamin Zymler. Julg. 18.07.2017).

[2] “Há duas relações jurídicas, portanto: a contratação da atividade de **gestão e coordenação** realizada pela empresa contratada pela Administração e a celebração de diversos ajustes firmados entre esta empresa e aquelas que por ela são contratadas para

efetivamente **executar os serviços licitados/contratados** pela Administração”

(Quarteirização: é possível? Cabe exigir habilitação das quarteirizadas? Disponível em:

[https://zenite.blog.br/quarteirizacao-e-possivel-cabe-exigir-habilitacao-das-quarteirizadas/.](https://zenite.blog.br/quarteirizacao-e-possivel-cabe-exigir-habilitacao-das-quarteirizadas/))

[3] TCU. Acórdão 2731/2009. Plenário. Rel. Min. Marcos Bemquerer. Julg. 18.11.2009.

[4] TCU. Acórdão 120/2018, Plenário, Rel. Min. Bruno Dantas. Julg. 24.04.2018.

Como citar este texto:

NIEBUHR, Joel de Menezes. Quarteirização como instrumento para vencer os encargos burocráticos em licitações e contratos. Zênite Fácil, categoria Doutrina, 03 dez. 2024. Disponível em: <http://www.zenitefacil.com.br>. Acesso em: dd mmm. aaaa.