TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ

PROCESSO Nº:	788590/22
ASSUNTO:	CONSULTA
ENTIDADE:	MUNICÍPIO DE PINHALÃO
INTERESSADO:	DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR, LUIZ EDUARDO DE CASTRO VANZELI
RELATOR:	CONSELHEIRO JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL

ACÓRDÃO Nº 188/26 - Tribunal Pleno

Consulta. Questionamentos sobre (a) a possibilidade de quarteirização de serviços atrelados à frota municipal e à manutenção de prédios públicos; (b) a viabilidade de se aplicar o mesmo raciocínio à aquisição de bens, como por exemplo, medicamentos; (c) a necessidade de as empresas ditas "quarteirizadas" possuírem habilitação jurídica; e (d) de a contratação das empresas pela gestora abranger aquelas cujo quadro societário envolva pessoas vinculadas a agentes políticos. Pelo conhecimento e resposta nos termos da fundamentação.

1. RELATÓRIO

Trata-se de Consulta formulada pelo Município e Pinhalão, representado por seu Prefeito, *Dionisio Arrais de Alencar*, em que apresenta a este Tribunal os seguintes questionamentos:

> a) **CONTRATAÇÃO DE EMPRESA DE GESTÃO:** 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) **QUARTEIRIZAÇÃO PARA AQUISIÇÃO DE BENS:** 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?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

c) **HABILITAÇÃO JURÍDICA DAS CONTRATADAS**: 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) **POSSIBILIDADE DE VÍNCULO COM AGENTES POLÍTICOS**: 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?

Por meio do Despacho n.° 8/23-GCDA (peça 6), recebeu-se a consulta.

Os autos foram então remetidos à Supervisão de Jurisprudência e Biblioteca, que confeccionou a Informação n.° 2/23-SJB (peça 8), elencando as decisões que abordam parcialmente o assunto.

Na sequência, a Coordenadoria-Geral de Fiscalização consignou que a temática em pauta poderá impactar em suas atividades, devendo ser o processo digital recambiado à aludida unidade após o julgamento do feito (Despacho n.° 202/23-CGF, peça 12).

A Coordenadoria de Gestão Municipal, ao ingressar no mérito, aventou que com esta consulta surja o juízo doravante transcrito (Instrução n.° 4993/23-CGM, peça 13):

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

c) Prejudicada

d) Prejudicada

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

Incidentalmente, a Associação dos Municípios do Oeste do Paraná apresentou petição requerendo seu ingresso na condição de *amicus curiae* (peça 15), o que foi indeferido por este relator (Despacho n.° 309/24-GCDA, peça 21).

Por sua vez, o Ministério Público junto a esta Corte (Parecer n.° 136/24-PGC, peça 23), inicialmente, suscitou a ocorrência de prevenção do Conselheiro Ivan Lelis Bonilha para análise do quesito "b", dada sua conexão com o objeto dos autos n.° 636412/22, de sua relatoria, que tratava da quarteirização para aquisição de medicamentos.

Na mesma oportunidade, sugeriu que os tópicos sejam interpretados à luz do entendimento abaixo posto:

> a) Sim. A adoção do modelo de subcontratação nos casos de manutenção de frota e predial insere-se no âmbito da discricionaridade 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) Questão prejudicada pela pendência de julgamento dos autos de consulta nº 636412/22.
>
> c) 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) Não, haja vista a necessidade de se observar a proibição insculpida no artigo 14, IV, da Lei nº 14.133/2021.

Em observância ao Despacho n.° 609/24-GCDA (peça 24), o Excelentíssimo Conselheiro Ivan Lelis Bonilha assinalou que os processos de consulta não figuram no rol de assuntos que ensejam a prevenção de relatoria. Além disso, entendeu *mais acertado que o questionamento coincidente tenha sua*

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

resposta vinculada ao julgamento do processo de [sua] relatoria, já em pauta de julgamento, pois, nos termos do dispositivo legal, o entendimento fixado terá efeito vinculante, de maneira que o Relator da Consulta n.º 788590/22 pode dar continuidade ao exame dos demais quesitos (Despacho n.° 770/24-GCILB, peça 26).

Em observância aos Despachos n.os 992/24 e 1117/24-GCDA (peças 28 e 31), exarou-se o Parecer n.° 309/24-PGC (peça 33), com sugestão de que o quesito "b" seja assim respondido: *a quarteirização pretendida não pode ser estendida para aquisição de bens em geral, por transgressão ao artigo 37, inciso XXI da CF/88, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos e tampouco para a aquisição de medicamentos, consoante Acórdão nº 1922/24 – Tribunal Pleno*.

Por intermédio do Despacho n.° 7/25-GCDA (peça 34), ponderei que, embora o feito se encontrasse apto a ir a julgamento, seria pertinente a oitiva da Coordenadoria de Gestão Estadual, uma vez que, inobstante a dúvida tenha sido formulada por ente municipal – devendo ser instruído, portanto, pela respectiva área municipal deste Tribunal – é inegável que a sua resposta vinculará, outrossim, o âmbito estadual.

Também destaquei que a divergência entre os argumentos técnicos e ministerial demonstram a complexidade do tema e a conveniência em se buscar opinativos junto a outros setores técnicos do Tribunal a fim de robustecer a instrução processual e, com isso, proporcionar um melhor julgamento, o qual, reitere-se, possuirá efeito vinculante.

Então, a Coordenadoria de Gestão Estadual propôs que os apontamentos assim sejam compreendidos:

> a) Sim, pois se trata de atividade-meio, condicionada ao atendimento dos requisitos essenciais, especialmente a realização de estudo preliminar que justifique esta opção de contratação, cujo objetivo é a busca de maior eficiência na execução dos serviços e a redução de custos.
>
> b) Não, pois o processo n.º 636412/22, Acórdão n.º 1922/24 – Pleno assim decidiu, sendo proferido em sede de Consulta, com efeito vinculante.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

c) Sim, na forma prevista em lei, ou seja, a comprovação de que essas empresas têm autorização legal para exercer a atividade que será contratada.

d) Não, nos termos do art. 14, IV, da Lei Federal n.º 14.133/21, pois a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

Submetidos os autos a este relator, determinei derradeira oitiva da unidade estadual, para ingresso na integralidade do quesito "b" (Despacho n.° 220/25-GCDA, peça 37), em relação ao qual se manifestou contrária, entendendo que *a quarteirização não pode ser estendida para a aquisição de bens em geral e nem para a aquisição de medicamentos, por violação ao artigo 37, inciso XXI da CF/88, bem como a legislação regente das licitações e aos contratos administrativos* (Instrução 195/25, peça 38).

É o relato.

2. FUNDAMENTAÇÃO E VOTO

Preliminarmente, ratifico a admissibilidade desta consulta, dado o preenchimento dos requisitos regimentais[1].

Conforme se dessume da exordial, as dúvidas postas fazem referência, em suma, à possibilidade de quarteirização para gestão da frota municipal, da manutenção de prédios públicos e para aquisição de bens e medicamentos.

Em que pese a Coordenadoria Municipal tenha se manifestado contrária a toda e qualquer hipótese de quarteirização, por considerá-la uma afronta ao artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal e legislação correlata, reputo que ao

[1] Art. 311. A consulta formulada ao Tribunal de Contas, conforme o disposto no Título II, Capítulo II, Seção VII, da Lei Complementar nº 113/2005, deverá atender aos seguintes requisitos:
I - ser formulada por autoridade legítima;
II - conter apresentação objetiva dos quesitos, com indicação precisa de dúvida;
III - versar sobre dúvida na aplicação de dispositivos legais e regulamentares concernentes à matéria de competência do Tribunal;
IV - ser instruída por parecer jurídico ou técnico emitido pela assessoria técnica ou jurídica do órgão ou entidade consulente, opinando acerca da matéria objeto da consulta;
V - ser formulada em tese.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

se estabelecer um caminho fechado e inflexível acaba-se seguindo na contramão de uma tendência nacionalmente admitida e que não pode ser ignorada.

Tamanha a relevância do tema que, desde fevereiro de 2025, tramita no Senado Federal o Projeto de Lei n.º 196/2025, cujo objetivo, se aprovado, reside em acrescentar *o art. 34-A na Lei n.º 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*:

> "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."

Releva destacar que a inserção do dispositivo legal supra, destinado a reduzir fragilidades encontradas na prática, se aprovada, resultará na incorporação de vivência já consolidada na rotina administrativa, assim como foi feito com a Nova Lei de Licitações, que acabou por somar em seus diversos artigos, as leis, os decretos, as portarias, as instruções normativas e as decisões relevantes do Tribunal de Contas da União, de modo a resguardar que a seu conteúdo seja moderno e atenda aos principais anseios da administração pública em suas contratações.

Apesar de extenso, reputo bastante aclarador o texto que acompanha o mencionado projeto de lei, o que me motiva a trasladá-lo:

> 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

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.º 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 n.º 2.731/2009 – Plenário (Ata n.º 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 cartãofrota, embora o uso desse recurso possa permitir um controle

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

mais efetivo das quantidades 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 n.º 575/2016 do Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Norte, Ata n.º 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 n.º 4855/2010 do Tribunal de Contas de Santa Catarina, Ata n.º 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 (Acordão n.º 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 n.º

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

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 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 n.º 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 n.º 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.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

> 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.

Deste projeto, extrai-se que seu mote é, tal qual o fez a legislação que se busca alterar, inserir em lei matéria já adotada na prática e que demande maior detalhamento para preservar e impedir o poder público de ser lesionado pela condução contaminada pela corrupção que insiste em caminhar de mãos dadas com processos de contratações públicas.

De fato, inequívoco que a quarteirização vem assumindo a frente em muitas pactuações efetivadas pelas administrações públicas nacionais, em decorrência, justamente, do panorama que bem delineia o jurista Joel de Menezes Niebuhr[2], muito bem alinhado com a realidade contemporânea do universo dos processos licitatórios:

> 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 n.º 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 quarteirização 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 n.º 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 quarteirização, intermedia junto ao mercado os bens e os serviços que se fazem necessários. A relação jurídica da Administração Pública é com a empresa de quarteirização e ela se

[2] 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: 11.set.2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

relaciona com o mercado, mantendo a Administração Pública abastecida. As vantagens da quarteirização 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 quarteirização 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

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. 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

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

> 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 quarteirização 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.

Feita esta detalhada introdução, pontual, esclarecedora e capaz de bem situar os desígnios de uma quarteirização, passo à análise individualizada das dúvidas suscitadas, ressaltando o papel imprescindível que detém esta C. Corte na adoção de decisões modernas, alinhadas com as necessidades e possibilidades jurídicas postas à disposição de seus jurisdicionados.

> **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?**

Na mesma senda do que consta da transcrição acima, bem como em conformidade com o que vem sendo amplamente defendido pelos tribunais de contas pátrios, o modelo da quarteirização encontra solo fértil para sua larga utilização, contanto que previamente munido de minucioso e preliminar estudo técnico (vide artigo 6º, XX, da Lei n.º 14.133/2021).

Em caráter ilustrativo e no intuito de bem embasar visão favorável à implementação desta modalidade, tomo a liberdade de trazer trecho de decisão

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

vanguardista do Tribunal de Contas da União, extraída do Acórdão n.° 929/2017-TCU:

> 2. Somente é permitida a licitação na modelagem de contratação de facilities quando as condições do certame assegurarem o atendimento aos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo, da motivação, da eficiência e da competitividade.
>
> 3. A motivação da contratação de facilities deve ser previamente formalizada e expressar, de forma clara e inequívoca, os benefícios potenciais advindos dessa modelagem, com destaque para a quantificação das vantagens econômicas e financeiras e dos ganhos advindos da economia de escala.

Em complemento, menciona-se outro *decisum*, segundo o qual *a adoção do modelo de quarteirização do serviço de manutenção da frota, por se encontrar no âmbito de discricionariedade do gestor, 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*[3].

Disso se tem que ao menos desde 2017 o TCU admite a quarteirização dos serviços de gestão de frotas nos moldes aqui questionados, contanto que preenchidos os quesitos expressamente mencionados.

Tal posicionamento vem igualmente corroborado, por exemplo, pelo Tribunal de Contas de Minas Gerais[4].

A forma de contratação em comento tem por objetivo o denominado "facilities management", com foco máximo na otimização e na eficiência dos serviços não compreendidos na atividade fim, como limpeza, manutenção, segurança, alimentação e gestão.

---

[3] Tribunal de Contas da União. Plenário. Representação n.° 013.775/2015-4. Acórdão n.° 120/2018. Ministro relator Bruno Dantas. Julgado em 24/01/2018.

[4] CONSULTA. CONTRATAÇÃO. GERENCIAMENTO DE FROTA. FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEL. MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA. POSSIBILIDADE. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO. É possível, observadas as disposições da Lei n. 8.666/93, a contratação de empresa especializada para o gerenciamento do fornecimento de combustível e da manutenção preventiva e corretiva dos veículos que compõem a frota, incluindo o provimento de peças, acessórios, mão de obra etc., desde que essa opção esteja devidamente justificada na fase de planejamento, demonstrando tecnicamente a viabilidade, a economicidade e a vantajosidade de sua adoção para o caso concreto. (TCE/MG – Consulta nº 1066820, Rel. Cons. Cláudio Couto Terrão, j. em 03.06.2020) (grifou-se)

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

Em acurado estudo realizado pelo Tribunal de Justiça de São Paulo[5], tem-se que:

> Nesse diapasão, a Administração Pública começou a transferir a terceiros a execução das atividades-meio (todas as atividades não relacionadas à atividade-fim da instituição), acessórias, para que pudesse dar mais ênfase ao desempenho das atividades-fim (aquelas que compreendem as atividades essenciais e normais para as quais o ente público foi constituído para atender).
>
> Delegar a terceiros a execução de algumas atividades é o que denominamos de "terceirização".
>
> Conforme estudo realizado pelo Ministério de Trabalho e Emprego: "Terceirização é a contratação de serviços por meio de empresa, intermediária entre o tomador de serviços e a mão de obra, mediante contrato de prestação de serviços". (GONÇALVES, 2001, p.31)
>
> Com o crescimento do número de tarefas executadas por terceirizados ficou difícil de controlar os serviços realizados com a mesma eficiência. É nesse contexto que surge a chamada "quarteirização", como opção de controle da execução dos contratos realizados por terceirizados.
>
> A quarteirização é a contratação de diversas empresas, pela terceirizada, para a prestação de serviços a um único tomador final. Pode ser entendida como uma técnica de gestão onde se delega a um funcionário da própria empresa a gestão das empresas terceirizadas.
>
> Atualmente a Administração Pública possui uma estrutura interna para gerenciar e inspecionar cada um dos contratos que possui com empresas terceirizadas. Na nova modelagem sugerida, *Facilities Management* – FM, Gestão de *Facilities* ou Gestão de Facilidades, a Administração Pública transfere a própria gestão, controle e fiscalização dos contratos de prestação de serviços realizados por terceiros contratados para uma única empresa.

Tal documento também contempla os principais benefícios esperados com este tipo de contratação, quais sejam: redução significativa dos custos operacionais, aumento na eficácia dos processos, atenção máxima na atuação principal por parte da administração pública e soluções diversas em um único contrato.

Consequentemente, entendo que, **desde que precedida de todos os estudos técnicos, de edital satisfatoriamente detalhado e da fiscalização adequada**, mostra-se plenamente viável a invocação da quarteirização para os

[5] Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Secretaria de Administração e Abastecimento. Estudo técnico preliminar gestão de *facilities*: viabilidade de implantação no Tribunal de Justiça do Estado de São Paulo. Disponível em file://profiles/usersprofiles$/tc516422/Downloads/Estudo%20T%C3%A9cnico%20Preliminar%20-%20PE%20-%20050-2019.pdf. Acesso em 11.set.2025.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos.

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?

Preliminarmente, trago à tona que o tema possui juízo estabelecido no Acórdão n.° 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, na seguinte esteira:

> A contratação de empresa especializada no fornecimento de sistema informatizado para a gestão de medicamentos, insumos farmacêuticos e correlatos ao sistema de saúde do Município viola o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, bem como a legislação regente aplicável às licitações e aos contratados administrativos.
>
> (...)
>
> A quarteirização dos serviços de gestão e fornecimento de medicamento, insumos farmacêuticos e corretos exclui o processo licitatório da fase da contratação pública, o que não é permitido pelo ordenamento jurídico pátrio.

Com isso, deve-se concluir que a quarteirização não poderia ter como objeto a aquisição de bens, o que inclui os medicamentos.

Enfatizo, contudo, que tal posicionamento pode vir a ser automaticamente superado com eventual aprovação do Projeto de Lei n.º 196/2025, visto que o artigo 34-A passaria a autorizar a contratação da gestão do fornecimento de **produtos** e 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?

Consoante preconiza o artigo 66 da Lei de Licitações, *a habilitação jurídica visa a demonstrar a capacidade de o licitante exercer direitos e assumir obrigações, e a documentação a ser apresentada por ele limita-se à comprovação de existência jurídica da pessoa e, quando cabível, de autorização para o exercício da atividade a ser contratada*.

Tal formalidade integra etapas do processo licitatório que somente ocorrem entre o Poder Público e a empresa gestora, dado que a relação com as

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

empresas a serem contratadas pela gestora terceirizada são geridas estritamente pelo direito privado.

Contudo, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, precisa o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, firmar critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante, sempre orientando-se pelos princípios da legalidade, da impessoalidade, da eficiência e da economicidade.

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?

Neste aspecto, vale frisar que a vedação ao direcionamento nas contratações, o que impõe ampla e irrestrita observância aos princípios que regem a administração pública em todas as suas relações, prevalece independentemente de o vínculo se formar diretamente com a administração pública, ou de modo indireto, como ocorre nas ditas terceirizações e quarteirizações.

Se diverso fosse o posicionamento, estar-se-ia diante de uma porta escancarada para que a administração pública atuasse como mera pagadora, desprovida de qualquer outro dever, o que não condiz com a ideia central das contratações públicas, seja de que natureza forem.

Com isso, a resposta é negativa, nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal n.º 14.133/21, pois a quarteirização, como exaustivamente demonstrado, deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

Ante o exposto, **VOTO**:

I – por conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la como adiante sumarizado:

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?

Desde que a administração se encontre munida de todos os estudos técnicos e disposta a realizar a fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

a utilização da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos.

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?

Tendo em vista o entendimento estabelecido no Acórdão n.° 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, tem-se que a resposta a este questionamento é negativa para aquisição de bens.

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?

Não necessariamente, visto que esta conferência incumbe diretamente à empresa quarteirizada. Entretanto, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, pode o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, estabelecer critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante.

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?

Nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, a resposta é negativa, dado que a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

II – por determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, em seguida à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, de acordo com o artigo 398, § 1º e 168, VII, ambos do Regimento Interno.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

3. VOTO DIVERGENTE (Conselheiro Maurício Requião de Mello e Silva)

Trata-se de Consulta formulada por **DIONISIO ARRAIS DE ALENCAR,** ex-prefeito do **MUNICÍPIO DE PINHALÃO**, em que solicita o posicionamento deste Tribunal sobre questões de quarteirizações na prestação do serviço público.

Em seu voto, o Relator avalia como o modelo de quarteirização vem sendo aplicado, na prática, pelos diversos entes da Administração Pública. Conclui que não há como se estabelecer “um caminho fechado e inflexível”, sendo necessária a construção de uma resposta normativa capaz de assegurar o interesse público, fundamentando-se em entendimentos recentes do Tribunal de Contas da União.

Deste modo, o Conselheiro Relator Durval Amaral responde os questionamentos nos seguintes termos:

> 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?
>
> **Desde que a administração se encontre munida de todos os estudos técnicos e disposta a realizar a fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável a utilização da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos**
>
> 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?
>
> **Tendo em vista o entendimento estabelecido no Acórdão n.° 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, tem-se que a resposta a este questionamento é negativa para aquisição de bens.**
>
> 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?

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

Não necessariamente, visto que esta conferência incumbe diretamente à empresa quarteirizada. Entretanto, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, pode o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, estabelecer critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante.

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

Nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal nº 14.133/21, a resposta é negativa, dado que a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

Em concordância com o voto do relator em relação às indagações B e D, **divirjo** integralmente apenas em relação à resposta C, julgando oportuno, também, acrescentar alguns pontos na resposta A, considerando a importância do tema e a função orientativa desta Corte de Contas.

Em sua fundamentação, o relator utiliza diversos precedentes do TCU, do Tribunal de Justiça de São Paulo e do Tribunal de Contas de Minas Gerais para embasar sua resposta de que a quarteirização, no caso da gestão de frotas e manutenção predial (pergunta A), é amplamente utilizada pelos entes públicos, mostrando-se, portanto, *plenamente viável*, desde que devidamente amparada por estudos técnicos, nos termos do Art. 6º, inciso XX da Lei n. 14133/21, com a adoção de mecanismos eficazes de fiscalização.

Embora a resposta à indagação tenha mencionado a necessidade da observância de determinados requisitos, entendo que a expressão “plenamente viável” pode ensejar interpretação equivocada, admitindo que o modelo de quarteirização seja largamente e indevidamente utilizado como meio de afastar o dever constitucional de licitar, em afronta ao artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

De outro modo, como bem apontado pelo Relator, o TCU tem admitido, há alguns anos, a quarteirização para serviços de gestão, especialmente nos casos de coordenação e administração de frotas.

Entretanto, pondero que as decisões recentes daquele Tribunal têm apontado para a *imprescindibilidade* de justificativas técnicas que comprovem, de forma inequívoca, tanto a vantajosidade quanto a efetiva necessidade da adoção desse modelo pela Administração.

Como exemplo, em sede de representação, o TCU promoveu ampla discussão sobre a viabilidade da quarteirização no âmbito da administração pública federal.

No caso concreto, que envolvia a manutenção de viaturas policiais do Departamento de Polícia Federal, foi expresso na decisão que a escolha do modelo era justificável e vantajosa, especialmente diante da dificuldade de contratação direta em diversas localidades — que frequentemente resultava em licitações desertas — e da necessidade de garantir celeridade na execução dos serviços, assegurando a pronta disponibilidade das viaturas:

> **EMENTA**: REPRESENTAÇÃO. LICITAÇÃO. POSSÍVEIS IRREGULARIDADES EM PREGÃO VISANDO A CONTRATAR EMPRESA ESPECIALIZADA EM ADMINISTRAÇÃO E GERENCIAMENTO DE MANUTENÇÃO VEICULAR PREVENTIVA E CORRETIVA. PROCEDÊNCIA PARCIAL. DETERMINAÇÕES.
>
> [...]
>
> **VOTO DO REVISOR**
>
> [...]
>
> 22. Como visto há pouco, o tamanho, a dispersão e as condições de uso da frota de veículos do DPF são singulares. Em conseqüência, como se vê nos autos, inúmeros problemas têm surgido para aquele órgão, tais como: indisponibilidade prolongada de viaturas, inexistência de oficinas adequadas em diversas localidades, atrasos em reparos, má qualidade de serviços, manutenção de estruturas dispendiosas de controle e outras. Com isso, termina por haver certo comprometimento da eficácia e da eficiência da atuação da força policial, que deixa de dispor de transporte adequado a qualquer tempo e lugar.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

> 23. O novo modelo adotado é uma tentativa de solucionar tais dificuldades. Além das prováveis reduções de custos dos serviços – já obtidas em contratos de fornecimentos de outros tipos de produtos onde foi adotada a sistemática inovadora, conforme apontado nos autos – haverá redução de custos administrativos do DPF com controle da manutenção dos veículos, além de implementação de avanços gerenciais que favorecerão uma melhor gestão da frota, com reflexos positivos sobre as ações policiais.
>
> 24. Além disso, estaria sendo resolvido o problema do freqüente e inadequado uso de suprimentos de fundos que tem caracterizado o atual modelo.
>
> 25. Com tais mudanças, estaria atendido, assim, também o princípio da eficiência.
>
> [...]
>
> (TCU, Acórdão 2.731/2009, rel. Auditor Marcos Bemquerer Costa, Plenário, j. 18/11/2009).

Conforme disposto no Acórdão n. 1.040/2012, da Segunda Câmara do Tribunal de Contas da União, é **indispensável** que a Administração Pública apresente fundamentos consistentes para a adoção do modelo de gestão de frota, com a devida demonstração da "eficiência e economicidade do modelo de gestão de frota a ser eventualmente adotado, comprovando suas justificativas com estudos/pareceres prévios efetuados".

Em parecer da Procuradoria Geral Federal[6], foi destacado a hipótese da desvantagem neste tipo de contratação:

> II. DA NECESSIDADE DE JUSTIFICATIVA PARA UTILIZAÇÃO DO MODELO
>
> 12. Sem adentrar especificamente às questões jurídicas suscitadas para obstar utilização do sistema de gerenciamento de frotas, constata-se, desde logo, que será imprescindível que Administração, quando optar por utilizá-lo, **justifique a opção em detrimento da utilização sistema tradicional**. Explica-se.
>
> 13. remuneração dessa intermediação feita por meio do pagamento de uma taxa de administração. Isso significa dizer que além do custo natural do combustível, da peça ou do

[6] Parecer nº 02/2013/CPLC/DEPCONSU/PGF/AGU, Processo nº 00407.001847/2013-61. Acesso em: <https://www.gov.br/agu/pt-br/composicao/procuradoriageralfederal1/arquivos/PARECERN022013CPLCDEPCONSUPGFAGU.pdf>.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

> serviço de manutenção, será devido ainda um valor adicional título de remuneração empresa vencedora do certame. Em princípio, significaria uma maior onerosidade, que desafia, portanto, uma justificativa para não licitar diretamente aquisição de combustível ou manutenção. Essa justificativa pode fundar-se em motivos vários, tais como grande número da frota, os constantes deslocamentos necessidades contínua de reparo onde quer que veículo se encontre etc.
>
> 14. que não se admite, contudo, dizer de forma genérica que novo modelo melhor do que anterior furtar-se de licitar da forma, por assim dizer, tradicional. (g. n.)

No acórdão 120/2018, o TCU volta a apreciar o tema e cita o parecer acima transcrito, destacando a necessidade de demonstração da vantajosidade como requisito para prorrogação do contrato, em atenção ao dispositivo:

> [...]
>
> 9.2.1. condicione eventual prorrogação das contratações decorrentes do modelo sob exame (conforme tabela 1 do item 5.1 do memorial à peça 100 - p. 9) à demonstração de que estão sendo mantidas as condições mais vantajosas para a Administração, à luz do art. 57, inciso II, da Lei 8.666/1993, e/ou do art. 31, caput, da Lei 13.303/2016, c/c a jurisprudência desta Corte (e.g., Acórdão 213/2017-TCU-Plenário), adotando todas as boas práticas ao alcance da entidade contratante, a exemplo das conclusões contidas no parecer 2/2013-CPLC/PGF/AGU, dos procedimentos para a realização de pesquisa e cálculo do preço de referência previstos no Manual de Licitação e Contratação, da utilização de históricos de despesa obtidos a partir de relatórios extraídos do sistema e da projeção dos custos alicerçados em Indicadores de Gestão da Frota;
>
> [...]
>
> (TCU, Acórdão 120/2018, rel. Min. Bruno Dantas, Plenário, j. 24/01/2018)

Na literatura especializada, Fernanda Regina Lopes de Freitas destaca algumas fragilidades do modelo de quarteirização que podem comprometer sua eficiência:

> Sobre demonstração da eficiência, nota-se que irá variar muito caso a caso. Logo, dependendo do tamanho da frota, da

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

> necessidade de deslocamentos frequentes, da área territorial em que ocorrem tais deslocamentos, a realização da manutenção dos veículos por meio da quarteirização irá se mostrar mais ou menos eficiente.
>
> Se o órgão público possui uma frota numerosa, porém, não necessita fazer uso da maior parte dos veículos simultaneamente, sendo verificado, portanto, que alguns deles ficam numa situação de "reserva", caso um desses veículos necessite ser deslocado para uma oficina para conserto não causará grande impacto pois haverá outro veículo a ser usado em substituição. Assim, a opção pelo contrato de quarteirização apenas com intuito de reduzir o número de processos que tramitam pelo departamento de finanças daquele órgão, reduzindo o volume de trabalho dos servidores, não se mostra justificativa suficiente para demonstração de eficiência da contratação.
>
> Porém, quando veículos que necessitam de manutenção são tirados de operação, prejudicando a prestação do serviço público, verifica-se claro ganho de eficiência em virtude da agilidade com que o veículo é direcionado para uma oficina.[7]

Deste modo, considero oportuno reforçar tais aspectos na resposta ao questionamento A, a fim de evitar eventuais interpretações equivocadas sobre o tema. Há que se reconhecer, portanto, a possibilidade da utilização do modelo, **assegurando-se, contudo, que a quarteirização seja admitida apenas em caráter excepcional** no âmbito das contratações públicas.

Em relação ao questionamento D, relativo à necessidade de habilitação jurídica das empresas subcontratadas, ao sopesar as manifestações favoráveis do Ministério Público de Contas e da Coordenadoria de Gestão Estadual, em contraponto ao voto do Relator, corroboro a resposta final do MPC, no sentido de que "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."

[7] FREITAS, Fernanda Regina Lopes de. *Os contratos de quarteirização de serviços na Administração Pública: economicidade, eficiência e responsabilizações*. São Paulo, 2021. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação Lato Sensu em Direitos dos Contratos – LLM) – Insper, 2021.

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

Ante o exposto, **VOTO** pelo conhecimento da consulta, mantendo as respostas elaboradas pelo Relator para os questionamentos B e D; e proponho como resposta aos itens A e C:

> 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?
>
> **O modelo de quarteirização na contratação de empresas para gestão da frota e manutenção de prédios públicos é possível, desde que observado o seu caráter excepcional no âmbito das contratações públicas, nos termos do Art. 37, XXI da Constituição Federal.**
>
> **Para tanto, é indispensável que a Administração Pública apresente justificativas consistentes, evidenciando, de forma inequívoca, a necessidade, a economicidade, a eficiência e a vantajosidade na adoção do modelo.**
>
> **Imprescindível, ainda, que a justificativa para quarteirização seja devidamente precedida de planejamento adequado e de estudos técnicos, nos termos do Art. 6º, XX da Lei n. 14.133/2021.**
>
> **A Administração deve assegurar que a escolha do modelo não configure burla ao procedimento licitatório, sendo adotada como mera opção administrativa, mas como solução fundamentada em critérios técnicos e econômicos que atendam ao interesse público.**
>
> 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?
>
> **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.**

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de CONSULTA

ACORDAM

OS MEMBROS DO TRIBUNAL PLENO do TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ, nos termos do voto do Relator, Conselheiro JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, por maioria absoluta, em:

I. Conhecer a Consulta, para, no mérito, respondê-la como adiante sumarizado:

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?

Desde que a administração se encontre munida de todos os estudos técnicos e disposta a realizar a fiscalização adequada, mostra-se plenamente viável a utilização da quarteirização para os serviços de coordenação e manutenção de frota municipal, bem como de manutenção de prédios públicos.

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?

Tendo em vista o entendimento estabelecido no Acórdão n.° 1922/24-STP, dotado de caráter normativo, tem-se que a resposta a este questionamento é negativa para aquisição de bens.

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?

Não necessariamente, visto que esta conferência incumbe diretamente à empresa quarteirizada. Entretanto, dentro de seu dever de fiscalização e vigilância, pode o órgão contratante, com o fito de resguardar a qualidade dos

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN

serviços a serem prestados e, sobretudo, de se precaver em eventual e futura condenação de responsabilidade subsidiária, estabelecer critérios a serem observados pela empresa gestora quando da seleção das sociedades empresariais que prestarão os serviços devidos à entidade contratante.

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?

Nos exatos termos do art. 14, IV, da Lei Federal n.º 14.133/21, a resposta é negativa, dado que a quarteirização deve observar a legislação aplicável às licitações e aos contratos administrativos.

II. Determinar, após o trânsito em julgado da decisão, a remessa dos autos à Diretoria de Jurisprudência e Biblioteca para os registros pertinentes, no âmbito da competência definida no Regimento Interno, em seguida à Coordenadoria-Geral de Fiscalização e, posteriormente, à Diretoria de Protocolo, ficando desde já autorizado o encerramento do processo, de acordo com o artigo 398, § 1º e 168, VII, ambos do Regimento Interno.

Votaram, nos termos acima, os Conselheiros FERNANDO AUGUSTO MELLO GUIMARÃES, IVAN LELIS BONILHA, JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL, FABIO DE SOUZA CAMARGO e AUGUSTINHO ZUCCHI. (voto vencedor)

O Conselheiro MAURÍCIO REQUIÃO DE MELLO E SILVA votou pelo conhecimento da consulta, mantendo as respostas elaboradas pelo Relator para os questionamentos B e D; e propôs resposta aos itens A e C, nos termos da fundamentação (voto vencido)

Presente o Procurador do Ministério Público junto ao Tribunal de Contas FLÁVIO DE AZAMBUJA BERTI.

Plenário Virtual, 5 de fevereiro de 2026 – Sessão Virtual nº 1.

JOSE DURVAL MATTOS DO AMARAL
Conselheiro Relator

IVENS ZSCHOERPER LINHARES
Presidente

DOCUMENTO E ASSINATURA(S) DIGITAIS
AUTENTICIDADE E ORIGINAL DISPONÍVEIS NO ENDEREÇO WWW.TCE.PR.GOV.BR, MEDIANTE IDENTIFICADOR ZLYU.YI1A.EBFG.4HMN