



O DESVIRTUAMENTO DA CONTRATAÇÃO DE QUARTEIRIZAÇÃO DOS SERVIÇOS DE GERENCIAMENTO DE FROTAS: UMA ANÁLISE DOS PROCESSOS NA PRÁTICA

Renata Rios

1. Introdução

A contratação de serviços de gerenciamento de frotas por meio de sistema informatizado representa uma das mais significativas transformações ocorridas na gestão pública brasileira nas últimas décadas. O modelo, amplamente difundido na Administração Pública federal, estadual e municipal, surgiu como alternativa aos métodos tradicionais de gestão da manutenção e do abastecimento de veículos, caracterizados pela fragmentação contratual, pela elevada carga administrativa e pela dificuldade de controle dos gastos públicos.

Historicamente, a Administração Pública realizava diretamente a contratação de oficinas mecânicas, fornecedores de peças, postos de combustíveis e demais prestadores necessários à manutenção de sua frota. Tal sistemática exigia a realização de múltiplos procedimentos licitatórios, a gestão simultânea de diversos contratos e o acompanhamento individualizado de cada prestação de serviço, gerando elevados custos administrativos e reduzida capacidade de fiscalização.

A partir das reformas administrativas inspiradas no modelo gerencial do Estado, especialmente após a década de 1990, consolidou-se a busca por mecanismos capazes de conferir maior eficiência às atividades de apoio da Administração Pública. Nesse contexto, ganhou espaço o modelo de gerenciamento de frotas, já amplamente utilizado pela iniciativa privada, baseado na utilização de plataformas tecnológicas destinadas ao controle e à gestão integrada das despesas relacionadas aos veículos.

2. O instituto da quarterização nas contratações públicas de gestão de frotas

O novo modelo passou a funcionar mediante uma estrutura contratual composta por três sujeitos distintos: a Administração Pública, a empresa gerenciadora e a rede credenciada de fornecedores. A Administração contrata a empresa especializada para disponibilizar sistema informatizado de gerenciamento; a gerenciadora, por sua vez, credencia oficinas, fornecedores

de peças e postos de combustíveis; e a rede credenciada realiza a efetiva prestação dos serviços ou fornecimento dos bens necessários à manutenção da frota pública.

Tal estrutura passou a ser denominada pela doutrina como quarteirização, expressão utilizada para designar situações em que determinado serviço não é executado diretamente pela empresa contratada, mas gerenciado por ela mediante a coordenação de terceiros previamente credenciados. Nesse modelo, a atividade desempenhada pela gerenciadora não consiste na execução material da manutenção ou do abastecimento, mas na administração, fiscalização, auditoria e controle de toda a cadeia operacional envolvida.

Os primeiros contratos dessa natureza despertaram dúvidas relevantes acerca de sua compatibilidade com os princípios que regem as licitações públicas. Questionava-se, principalmente, se a contratação de uma empresa gerenciadora não representaria uma forma indireta de afastar a obrigatoriedade de licitação para a seleção das oficinas, fornecedores de peças e postos de combustíveis efetivamente responsáveis pela execução dos serviços.

Diante dessas discussões, o Tribunal de Contas da União passou a examinar a matéria sob a perspectiva da economicidade, da eficiência administrativa e da obtenção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Em um primeiro momento, a preocupação do órgão de controle concentrou-se na análise da legalidade do próprio modelo contratual.

Contudo, ao longo dos anos, consolidou-se o entendimento de que a contratação de empresas especializadas em gerenciamento de frotas não afronta a legislação de licitações, desde que demonstrada sua vantajosidade e observados mecanismos adequados de controle da execução contratual.

A evolução jurisprudencial do Tribunal de Contas da União demonstra uma significativa mudança de enfoque. Superada a discussão acerca da legalidade do modelo, a preocupação passou a recair sobre a forma de sua execução e sobre os instrumentos necessários para assegurar a economicidade dos gastos públicos.

Nesse contexto, o Tribunal passou a reconhecer que o objeto principal dessas contratações não é a manutenção dos veículos propriamente dita, mas o fornecimento de um serviço especializado de gestão, controle e monitoramento da frota mediante utilização de sistema informatizado. Essa conclusão revela-se fundamental para a correta compreensão da natureza jurídica da contratação, pois evidencia que a atividade desempenhada pela

gerenciadora possui autonomia em relação aos serviços executados pela rede credenciada.

A partir desse entendimento, o Tribunal passou a exigir a implementação de mecanismos destinados a evitar distorções econômicas e conflitos de interesse. Verificou-se que determinados modelos de remuneração poderiam estimular o aumento artificial das despesas de manutenção, especialmente quando a remuneração da empresa gerenciadora estivesse vinculada ao volume financeiro movimentado por meio do sistema.

Em razão disso, a jurisprudência passou a enfatizar a necessidade de adoção de procedimentos de controle capazes de assegurar a compatibilidade dos preços praticados pela rede credenciada com os valores de mercado. Foram recomendadas medidas como a realização de múltiplas cotações entre oficinas credenciadas, a auditoria dos orçamentos apresentados, a rastreabilidade das autorizações de serviços e a fiscalização das peças efetivamente substituídas.

O Acórdão 2354/2017 – Plenárioⁱ tornou-se uma das principais referências nacionais sobre gerenciamento de frota pois propôs boas práticas para esse tipo de contratação, vejamos:

Propõe-se determinar à Seges que indique no sítio Compras Governamentais as boas práticas listadas a seguir, em modelos de contratos cujos objetos envolvam o gerenciamento de frota de veículos, abrangendo manutenção preventiva e corretiva, mediante contratação de empresa credenciadora de oficinas automotivas: (i) adotar controles e procedimentos a fim de minimizar o risco de aquisição de peças meramente com base no valor constante de tabelas referenciais; (ii) estimular a competição entre os prestadores de serviços integrantes de redes credenciadas, nos certames de abrangência local, regional e nacional, a exemplo do procedimento existente no PE 1/2017, no qual o DPRF realiza cotações junto a três ou mais oficinas credenciadas da empresa contratada, buscando realizar o serviço de manutenção com aquele prestador que ofertar o menor preço abaixo do desconto ofertado pela empresa contratada; e (iii) realizar, na fase de planejamento dos certames, cujos objetos sejam similares àqueles descrito no parágrafo acima, pesquisas de preços levando em conta não apenas os valores mínimos de desconto propostos pelas gerenciadoras, mas também os efetivamente oferecidos pelas credenciadas, conforme discutido nos itens 4.7 e 4.7.1 da instrução em tela (conforme item 4.9.4 do presente documento).

Mais recentemente, a jurisprudência evoluiu para enfrentar questões relacionadas à competitividade dos certames destinados à contratação das empresas gerenciadoras. Nesse cenário, destacou-se a discussão acerca da admissibilidade da taxa de administração negativa, tema que gerou intensos debates entre órgãos públicos, empresas do setor e órgãos de controle.

A orientação mais recente do Tribunal tem se mostrado favorável à ampliação da competitividade, afastando restrições genéricas que impeçam a apresentação de propostas com taxa de administração negativa.

Observa-se, portanto, que a trajetória jurisprudencial do Tribunal de Contas da União revela não apenas a aceitação do modelo de gerenciamento de frotas, mas também seu aperfeiçoamento progressivo. A discussão deixou de se concentrar na legalidade da contratação para se voltar à governança, à fiscalização e à obtenção de resultados efetivamente vantajosos para a Administração Pública.

Atualmente, pode-se afirmar que o gerenciamento de frotas por meio de sistema informatizado constitui instrumento legítimo de gestão pública, desde que estruturado com mecanismos adequados de controle, transparência e fiscalização. A consolidação desse entendimento representa importante marco na evolução das contratações públicas brasileiras, refletindo a crescente incorporação de soluções tecnológicas voltadas à eficiência administrativa e ao aprimoramento da gestão dos recursos públicos.

Todavia, embora a legalidade do modelo esteja amplamente consolidada, é necessária a discussão sobre o raciocínio econômico do sistema e a efetiva vantajosidade à Administração Pública.

3. A lógica econômica do gerenciamento de frotas

A contratação de serviços de gerenciamento de frotas mediante sistema informatizado e rede credenciada consolidou-se como importante instrumento de eficiência administrativa, permitindo à Administração Pública reduzir custos operacionais, ampliar o controle sobre os gastos e concentrar esforços em suas atividades finalísticas. Entretanto, a prática observada nos procedimentos licitatórios mais recentes revela um fenômeno que merece especial atenção: a crescente apresentação de propostas contendo descontos extremamente elevados sobre o valor das peças e dos serviços adquiridos por intermédio da rede credenciada.

Embora tais propostas sejam frequentemente apresentadas como vantajosas para a Administração Pública, uma análise econômica mais

aprofundada demonstra a existência de inconsistências capazes de comprometer a própria sustentabilidade do modelo contratual.

A lógica tradicional da quarteirização pressupõe a existência de três agentes econômicos distintos: a Administração Pública, a empresa gerenciadora e a rede credenciada. A gerenciadora disponibiliza a infraestrutura tecnológica necessária para o gerenciamento da frota, realiza o credenciamento dos fornecedores, controla as transações, promove auditorias, emite relatórios gerenciais e administra os pagamentos realizados à rede credenciada.

Como contraprestação por tais atividades, a empresa obtém receitas decorrentes da taxa de administração contratada pela Administração Pública, das taxas de credenciamento cobradas da rede conveniada ou de outras fontes acessórias decorrentes do modelo de negócios adotado.

Ocorre que a dinâmica concorrencial observada nos certames públicos tem conduzido algumas empresas à apresentação de propostas com percentuais de desconto que, sob uma análise estritamente econômica, aparentam ser incompatíveis com a estrutura financeira do próprio sistema.

Para ilustrar a problemática, imagine-se a aquisição de uma peça automotiva cujo valor de mercado seja de R\$ 1.000,00. Em um contrato que resultou em uma taxa administrativa de -50%, ou seja, um desconto de 50% para a contratante.

Neste cenário, a Administração Pública desembolsaria apenas R\$ 500,00 pela aquisição. Aparentemente, a Administração teria obtido uma economia imediata de R\$ 500,00.

Todavia, a análise não pode ser encerrada nesse ponto.

É necessário investigar quem efetivamente suportará essa diferença financeira.

Considerando que a rede credenciada comercializa a peça pelo valor de mercado de R\$ 1.000,00 e que a empresa gerenciadora retenha uma taxa de credenciamento (taxa secundária) de 20%, por exemplo, esta deverá repassar ao fornecedor o valor líquido de R\$ 800,00.

Surge então uma equação econômica de difícil sustentação:

Valor de mercado da peça: R\$ 1.000,00;

Valor pago pela Administração: R\$ 500,00;

Valor devido pela gerenciadora à rede credenciada: R\$ 800,00.

Nesse cenário, a operação gera um déficit imediato de R\$ 300,00 antes mesmo de serem considerados os custos administrativos da própria gerenciadora, tais como desenvolvimento e manutenção do sistema informatizado, suporte técnico, auditoria das transações, processamento financeiro, pessoal, encargos tributários e demais despesas operacionais.

A questão que emerge é inevitável: qual seria a fonte de receita capaz de absorver esse prejuízo?

Em muitos processos licitatórios, as empresas sustentam que a rentabilidade do negócio decorre da antecipação de recebíveis, mecanismo amplamente utilizado no mercado financeiro. Nesse modelo, a gerenciadora recebe os recursos da Administração Pública em prazo inferior ao pagamento realizado aos fornecedores credenciados, permitindo a aplicação temporária desses valores no mercado financeiro.

Sob o ponto de vista econômico, tal argumento possui fundamento teórico e constitui fonte legítima de receitas em diversos segmentos econômicos, especialmente em atividades relacionadas a meios de pagamento e administração de benefícios.

Todavia, a capacidade de geração de receitas decorrentes da antecipação de recebíveis possui limites objetivos.

Mesmo em cenários de elevadas taxas de juros, os ganhos financeiros normalmente obtidos com a aplicação temporária dos recursos não parecem suficientes para compensar descontos extremamente elevados, sobretudo quando se observam percentuais de desconto que alcançam 30%, 40% ou até 50% sobre o valor dos produtos e serviços intermediados. Considerando ainda que, a maioria dos editais estabelece prazo curto de pagamento da Administração Pública à gerenciadora e também, prazo curto de pagamento da gerenciadora a rede credenciada.

Alguns alegam que existem outras receitas para a gerenciadora, como, a locação dos terminais de venda – POS, a taxa de anuidade cobrada da rede credenciada ou ainda, outras taxas operacionais. Neste ponto, também há uma incoerência, visto que, a maioria dos editais também apresenta vedações quanto a cobrança de outras taxadas de rede credenciada que não seja a própria taxa secundária.

Dessa forma, verifica-se que a análise da vantajosidade dessas propostas não pode limitar-se à observação do percentual de desconto ofertado durante a fase licitatória. É imprescindível que a Administração Pública examine a exequibilidade econômica da proposta, investigando de

forma objetiva quais são as fontes de receita que sustentam a operação e se elas são efetivamente capazes de suportar os descontos oferecidos.

A preocupação não decorre apenas da possibilidade de inadimplemento contratual. O risco mais relevante consiste no potencial desvirtuamento da finalidade originalmente atribuída à quarteirização.

O modelo foi concebido para agregar tecnologia, governança, controle e eficiência à gestão da frota pública. Entretanto, quando a disputa licitatória passa a ser orientada exclusivamente por descontos economicamente insustentáveis, existe o risco de que a remuneração da gerenciadora passe a depender de mecanismos indiretos de compensação financeira, potencialmente comprometendo a transparência, a competitividade da rede credenciada e a própria eficiência do sistema.

Sob essa perspectiva, o desafio consiste em verificar se os modelos econômicos atualmente praticados preservam a lógica que justificou o surgimento dessas contratações ou se, ao contrário, estão conduzindo a um processo de desvirtuamento econômico capaz de comprometer a sustentabilidade e a efetiva vantajosidade do sistema para a Administração Pública.

Em última análise, a proposta aparentemente mais vantajosa pode não ser aquela que apresenta o maior desconto nominal, mas aquela que demonstra, de forma transparente e verificável, a viabilidade econômica de sua execução, assegurando a manutenção da rede credenciada, a qualidade dos serviços prestados e a efetiva geração de valor para a Administração Pública ao longo de toda a vigência contratual.

4. A incompatibilidade econômica dos descontos excessivos e o desvirtuamento do modelo de Gerenciamento de Frotas

A principal justificativa para a contratação de empresas especializadas em gerenciamento de frotas reside na expectativa de obtenção de ganhos de eficiência administrativa, ampliação dos mecanismos de controle e racionalização dos gastos públicos. Todavia, a análise dos procedimentos licitatórios atualmente realizados por diversos órgãos públicos revela um fenômeno que merece especial atenção: a crescente disputa baseada na oferta de descontos excessivamente elevados sobre os valores das peças, serviços e demais despesas gerenciadas pelo sistema.

Embora tais descontos sejam frequentemente interpretados como sinônimo de vantajosidade para a Administração Pública, uma análise

econômica mais aprofundada demonstra que essa premissa nem sempre corresponde à realidade.

Levantamentos realizados em contratos administrativos vigentes, divulgados no Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCPⁱⁱ, demonstram que os percentuais efetivamente praticados pelas empresas do setor normalmente se concentram em faixas significativamente inferiores, geralmente variando entre -0,01% e 7% de desconto. Essa convergência sugere a existência de um equilíbrio econômico reconhecido pelos próprios agentes do mercado, compatível com as receitas provenientes das taxas cobradas da rede credenciada e dos ganhos financeiros inerentes ao modelo.

Se o mercado demonstra capacidade de sustentar economicamente descontos moderados, torna-se legítimo questionar a viabilidade de propostas que ultrapassam substancialmente esses parâmetros sem a apresentação de estudos objetivos capazes de demonstrar sua exequibilidade.

A discussão assume especial relevância à luz do princípio da seleção da proposta mais vantajosa previsto na Lei nº 14.133/2021ⁱⁱⁱ. A vantajosidade não pode ser confundida com a simples obtenção do maior desconto nominal. A proposta verdadeiramente vantajosa é aquela que alia economicidade, exequibilidade e capacidade de execução durante toda a vigência contratual.

Sob essa perspectiva, a apresentação de descontos excessivos pode representar não uma demonstração de eficiência econômica, mas um indicativo de possível desvirtuamento do modelo originalmente concebido para a gestão da frota pública.

Dessa forma, a análise da vantajosidade das propostas apresentadas em licitações dessa natureza deve transcender a mera comparação dos percentuais ofertados. Torna-se imprescindível investigar a efetiva sustentabilidade econômica da operação, exigindo das licitantes demonstrações concretas da viabilidade financeira de suas propostas, especialmente quando os descontos ofertados se afastarem significativamente dos padrões observados no mercado.

Afinal, a proposta mais vantajosa para a Administração Pública não é necessariamente aquela que promete a maior economia aparente, mas aquela que demonstra capacidade real de entregar os resultados contratados de forma sustentável, transparente e economicamente consistente.

5. A contradição econômica dos percentuais praticados: Uma análise comparativa de contratos de uma mesma gerenciadora

A análise dos contratos administrativos examinados nesta pesquisa realizada no Portal Nacional das Contratações Públicas – PNCP, revelou um dado particularmente relevante para a compreensão da dinâmica econômica dos serviços de gerenciamento de frotas. Verificou-se que uma mesma empresa gerenciadora celebrou contratos com percentuais de remuneração substancialmente distintos, variando desde taxa positiva de 6,27% até descontos de 50,10% sobre os valores das transações realizadas por meio da rede credenciada.

A amplitude desses percentuais desperta importantes questionamentos acerca da sustentabilidade econômica do modelo e da efetiva composição das receitas que financiam a operação.

Sob a ótica estritamente matemática, a diferença entre os extremos identificados é expressiva.

Para fins ilustrativos, considere-se uma peça automotiva cujo valor de mercado seja de R\$ 1.000,00.

No contrato em que foi identificada taxa positiva de 6,27%, a Administração Pública desembolsaria R\$ 1.062,70 pela mesma peça.

Nesse cenário, a operação apresenta lógica econômica facilmente compreensível. A empresa gerenciadora recebe remuneração direta da Administração, além de eventuais receitas oriundas da rede credenciada.

A equação financeira é simples:

Valor da peça: R\$ 1.000,00

Taxa positiva de 6,27%: R\$ 62,70

Valor pago pela Administração: R\$ 1.062,70

Mesmo que a empresa repasse integralmente o valor de mercado ao fornecedor credenciado, permanece uma receita bruta de R\$ 62,70 destinada à cobertura de seus custos operacionais e à obtenção de lucro.

Trata-se de situação compatível com os fundamentos econômicos que justificam a existência da atividade empresarial.

Todavia, o cenário se altera radicalmente quando analisado o contrato em que foi identificado desconto de 50,10%.

Mantido o mesmo exemplo de uma peça avaliada em R\$ 1.000,00, a Administração Pública desembolsaria apenas R\$ 499,00.

A princípio, a proposta aparenta representar vantagem extraordinária para a Administração.

Contudo, a análise econômica não pode ser interrompida nesse ponto.

É necessário identificar quem absorverá a diferença financeira de R\$ 501,00.

Considerando uma hipótese em que a rede credenciada esteja sujeita a uma taxa de credenciamento de 20%, percentual considerado alto no setor segundo informações prestadas por fornecedores e operadores do mercado, a empresa gerenciadora deveria repassar ao fornecedor o montante de R\$ 800,00.

Nesse cenário, a operação assumiria a seguinte configuração:

Valor de mercado da peça: R\$ 1.000,00;

Valor pago pela Administração: R\$ 499,00;

Valor líquido devido ao fornecedor credenciado: R\$ 800,00.

O resultado é um déficit operacional imediato de R\$ 301,00.

E esse cálculo sequer contempla os custos inerentes à atividade da gerenciadora, tais como manutenção da plataforma tecnológica, servidores, processamento das transações, auditoria dos serviços executados, suporte aos usuários, despesas administrativas, encargos tributários, estrutura comercial e custos financeiros.

A situação torna-se ainda mais intrigante quando se observa que ambos os contratos foram celebrados pela mesma empresa e possuem objeto substancialmente semelhante.

Em outras palavras, a mesma organização empresarial demonstrou ser capaz de executar determinado serviço recebendo remuneração positiva de 6,27% em um contrato e, simultaneamente, oferecendo desconto superior a 50% em outro.

Essa constatação conduz inevitavelmente a uma indagação central para a presente pesquisa: Como uma mesma atividade econômica pode apresentar estruturas de remuneração tão radicalmente distintas sem que haja alteração significativa no objeto contratado?

A questão adquire especial relevância porque a diferença entre os percentuais analisados não representa mera variação comercial. Trata-se de uma mudança estrutural na lógica econômica da operação.

Enquanto no primeiro cenário a empresa é remunerada para prestar o serviço, no segundo ela aparentemente assume o ônus financeiro da operação.

A distância econômica entre ambos os modelos é expressiva e exige explicações que ultrapassem a simples alegação de ganhos decorrentes da antecipação de recebíveis, por exemplo.

Dessa forma, os dados empíricos obtidos nesta pesquisa sugerem que a análise da vantajosidade das propostas apresentadas em licitações de gerenciamento de frotas não pode limitar-se ao percentual ofertado durante a disputa. A existência de percentuais extremamente divergentes praticados pela mesma empresa evidencia a necessidade de aprofundamento da análise de exequibilidade econômica, especialmente quando os descontos ofertados ultrapassam os padrões normalmente observados no mercado.

Sob essa perspectiva, o problema não reside necessariamente na legalidade da taxa negativa ou do desconto ofertado, mas na ausência de demonstração objetiva acerca da sustentabilidade financeira da operação. Afinal, se a lógica econômica da atividade permanece a mesma, torna-se legítimo questionar como uma mesma empresa consegue operar simultaneamente em cenários remuneratórios tão antagônicos sem comprometer o equilíbrio financeiro do contrato.

Essa reflexão conduz ao núcleo da presente investigação: a possibilidade de que a busca por descontos excessivos esteja promovendo um desvirtuamento da finalidade originalmente atribuída ao modelo de quarteirização, substituindo a lógica da gestão eficiente pela lógica da competição baseada em percentuais cuja sustentabilidade econômica permanece insuficientemente demonstrada.

5.1. A influência da estrutura administrativa na formação dos percentuais ofertados

Outro aspecto que merece destaque a partir da análise empírica realizada refere-se ao perfil dos contratantes e sua possível influência na formação dos percentuais ofertados pelas empresas gerenciadoras.

Os contratos examinados revelaram uma circunstância curiosa. Nos ajustes celebrados com órgãos dotados de maior estrutura administrativa, especialmente entidades estaduais e órgãos públicos de grande porte, os percentuais ofertados mostraram-se relativamente alinhados aos padrões observados no mercado, concentrando-se em faixas moderadas de remuneração ou desconto.

Nesses casos, foram identificados percentuais positivos ou descontos reduzidos, compatíveis com a lógica econômica normalmente associada aos

serviços de gerenciamento de frotas, permitindo compreender, ao menos em tese, a sustentabilidade financeira da operação.

Por outro lado, verificou-se comportamento distinto em contratos celebrados com municípios de menor porte e estrutura administrativa mais limitada. Nessas situações, foram encontrados percentuais negativos significativamente superior aos observados nos contratos celebrados com grandes órgãos públicos, alcançando níveis que suscitam dúvidas quanto à sua compatibilidade com os custos inerentes à atividade.

A observação desse fenômeno não permite concluir, por si só, que exista qualquer irregularidade nos procedimentos licitatórios analisados. Tampouco autoriza afirmar que não tenha sido realizada análise de exequibilidade pelas respectivas administrações contratantes.

Entretanto, os dados coletados permitem formular uma hipótese relevante para reflexão.

Se uma mesma empresa apresenta percentuais próximos aos praticados pelo mercado quando disputa contratos promovidos por órgãos dotados de elevada capacidade técnica e administrativa, mas passa a ofertar descontos substancialmente superiores quando participa de certames promovidos por pequenos municípios, torna-se legítimo questionar quais fatores explicam essa discrepância.

Uma possível explicação reside no nível de aprofundamento das análises realizadas durante a fase de julgamento das propostas.

Órgãos estaduais, federais e entidades de grande porte normalmente contam com equipes permanentes de contratação, setores especializados de planejamento, assessorias jurídicas estruturadas, unidades de controle interno e fiscalização técnica mais robusta. Esse conjunto institucional tende a produzir análises mais detalhadas acerca da formação dos preços, dos riscos da contratação e da exequibilidade das propostas apresentadas.

Por outro lado, muitos municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, enfrentam limitações estruturais decorrentes da reduzida disponibilidade de recursos humanos especializados, da elevada rotatividade dos agentes públicos e da concentração de múltiplas atribuições em um número reduzido de servidores.

Nesse contexto, surge uma indagação relevante para a presente pesquisa: estaria a análise de exequibilidade recebendo o mesmo grau de profundidade em todos os processos licitatórios de gerenciamento de frotas em que analisamos os contratos?

A pergunta mostra-se particularmente pertinente diante da constatação de que determinados percentuais negativos observados nos contratos municipais analisados parecem afastar-se significativamente dos parâmetros encontrados nos contratos celebrados com órgãos de maior porte e da própria lógica econômica normalmente atribuída ao setor.

A questão torna-se ainda mais relevante quando se considera que a Lei nº 14.133/2021 não atribui à Administração Pública apenas o dever de selecionar a proposta aparentemente mais econômica, mas também a responsabilidade de verificar sua efetiva viabilidade de execução.

Sob essa perspectiva, a análise da exequibilidade assume papel central para a preservação da finalidade do modelo de quarterização. Afinal, a proposta mais vantajosa não é necessariamente aquela que apresenta o maior desconto nominal, mas aquela que demonstra, de forma objetiva e verificável, capacidade de execução sustentável durante toda a vigência contratual.

Os dados levantados nesta pesquisa não permitem afirmar a existência de falhas generalizadas nos procedimentos de contratação. Contudo, revelam a necessidade de aprofundar o debate sobre os critérios utilizados para aferição da exequibilidade econômica das propostas em contratos de gerenciamento de frotas, especialmente quando os percentuais ofertados se distanciam significativamente dos padrões observados em contratações promovidas por órgãos públicos dotados de maior capacidade técnica e institucional.

6. Os riscos de desvirtuamento econômico do modelo e os mecanismos de neutralização dos descontos ofertados

A presente pesquisa identificou situações que revelam potenciais riscos de desvirtuamento do modelo originalmente concebido para promover eficiência, controle e economicidade na gestão da frota pública.

Esses mecanismos não decorrem necessariamente de ilegalidades previamente comprovadas, mas representam situações que merecem especial atenção por parte dos gestores públicos, órgãos de controle e agentes responsáveis pela gestão e fiscalização contratual.

6.1. A neutralização do desconto por meio da majoração artificial dos preços

O primeiro risco identificado consiste na neutralização prática do desconto ofertado durante a licitação.

Sob a perspectiva teórica, o desconto ofertado pela empresa vencedora deveria produzir uma redução efetiva dos gastos suportados pela Administração Pública. Todavia, na prática, pode ocorrer um fenômeno economicamente equivalente à anulação do desconto.

O mecanismo é relativamente simples:

- a) eleva-se o preço originalmente praticado pela oficina ou fornecedor credenciado;
- b) aplica-se o percentual de desconto ofertado na licitação;
- c) o valor final pago pela Administração permanece próximo ou até mesmo equivalente ao valor normalmente praticado pelo mercado.

Nesse cenário, o desconto permanece formalmente registrado no sistema, mas deixa de produzir efeitos econômicos concretos.

Para ilustrar a situação, imagine-se uma peça cujo valor médio de mercado seja R\$ 1.000,00. Caso o fornecedor credenciado eleve artificialmente o preço para R\$ 1.450,00 e sobre esse valor seja aplicado um desconto de 31%, o resultado será um valor final de aproximadamente R\$ 1.000,00.

Sob o aspecto formal, o sistema registrará a aplicação integral do desconto. Entretanto, sob o aspecto econômico, a Administração Pública não terá obtido qualquer vantagem efetiva. O desconto foi absorvido pela majoração prévia do preço.

Essa situação revela que a simples demonstração da aplicação matemática do percentual licitado não é suficiente para comprovar a economicidade da contratação.

A verdadeira análise deve recair sobre o preço final efetivamente praticado em comparação com os valores de mercado. Caso contrário, o desconto transforma-se em mero indicador formal, sem qualquer repercussão econômica real para a Administração Pública.

6.2. A aplicação do desconto “Dentro do Sistema”

Outro argumento frequentemente encontrado em documentos apresentados pelas empresas gerenciadoras como forma de comprovação da exequibilidade da proposta, consiste na alegação de que o desconto ofertado seria absorvido ou operacionalizado internamente pelo sistema informatizado da gerenciadora. Sob o ponto de vista econômico e jurídico, essa justificativa merece reflexão crítica.

A taxa negativa representa, em essência, um desconto concedido pela contratada à Administração Pública. Sua finalidade é reduzir o custo final suportado pelo ente público. Consequentemente, pouco importa se o desconto é operacionalizado antes ou depois do processamento da transação pelo sistema. O elemento relevante é verificar quem efetivamente se beneficia economicamente da redução de preço.

Se o desconto ofertado não resultar em diminuição efetiva do valor pago pela Administração Pública, sua finalidade contratual deixa de existir.

Mais do que isso, admitir que percentuais negativos sejam absorvidos internamente pelo sistema sem repercussão econômica efetiva para o órgão contratante equivaleria a transformar um desconto em mecanismo de formação de receita da própria operação.

Nessa hipótese, o desconto deixaria de representar uma vantagem para a Administração e passaria a funcionar como instrumento de recomposição financeira da contratada.

A consequência prática seria paradoxal.

Aquilo que foi apresentado durante a licitação como economia para o poder público passaria a atuar como elemento de remuneração da própria estrutura contratada.

Sob essa perspectiva, a discussão acerca da aplicação do desconto “dentro ou fora do sistema” revela-se secundária.

A questão central consiste em verificar se o percentual ofertado produz efetiva redução do gasto público.

Caso contrário, a taxa negativa perde sua natureza jurídica de desconto e passa a representar apenas um mecanismo formal de precificação.

6.3. O Repasse do Desconto Ofertado à Rede Credenciada

Outro aspecto identificado durante a pesquisa envolve a possibilidade de transferência parcial ou total do ônus econômico do desconto ofertado para os fornecedores integrantes da rede credenciada.

Nos contratos entre a rede credenciada e a gerenciadora, os estabelecimentos credenciados já suportam uma taxa de credenciamento (taxa secundária) destinada à remuneração da gerenciadora.

Caso, além dessa cobrança, seja exigido do fornecedor o suporte financeiro correspondente ao percentual negativo ofertado pela gerenciadora

à Administração Pública, a carga econômica total incidente sobre a operação poderá atingir patamares significativamente superiores.

Embora a operacionalização concreta dessas cobranças deva ser analisada caso a caso, a situação evidencia um potencial desalinhamento entre a lógica apresentada durante a licitação e os efeitos econômicos produzidos durante a execução contratual.

Isso porque o desconto ofertado à Administração deveria constituir obrigação assumida pela própria contratada durante a disputa licitatória.

A transferência desse encargo para terceiros integrantes da rede credenciada suscita questionamentos relevantes acerca da efetiva origem dos recursos utilizados para suportar os percentuais negativos apresentados durante o certame.

Além disso, esse mecanismo pode gerar efeitos concorrenciais indesejados.

Fornecedores submetidos a taxas excessivamente elevadas tendem a repassar seus custos para os preços praticados, reduzir a qualidade dos serviços prestados ou simplesmente abandonar a rede credenciada.

Em qualquer dessas hipóteses, o resultado poderá ser a redução da competitividade, da qualidade da prestação dos serviços e da economicidade da contratação.

6.4. A necessidade de fiscalização da economicidade real

Os cenários examinados demonstram que a análise dos contratos de gerenciamento de frotas não pode se limitar à verificação formal dos percentuais registrados no sistema informatizado.

A fiscalização contratual deve avançar para a análise da economicidade efetivamente produzida pela contratação.

Para tanto, torna-se fundamental: comparar os preços finais praticados com os valores de mercado, verificar a efetiva incidência dos descontos ofertados, monitorar a composição das taxas cobradas da rede credenciada, identificar eventuais mecanismos de neutralização dos descontos apresentados durante a fase licitatória.

Afinal, o objetivo do modelo de gerenciamento de frotas não é produzir descontos meramente formais, mas assegurar redução efetiva dos custos suportados pela Administração Pública.

Quando os percentuais ofertados deixam de gerar vantagens econômicas concretas e passam a ser compensados por mecanismos indiretos de recomposição financeira, surge o risco de desvirtuamento da própria finalidade que justificou a adoção da quarterização como instrumento de eficiência administrativa.

7. A confusão entre desconto contratual e redução da necessidade administrativa

Outro aspecto muito preocupante identificados na presente pesquisa consiste na forma pela qual determinados órgãos públicos vêm operacionalizando a aplicação da taxa de administração negativa nos contratos de gerenciamento de frotas.

A análise dos documentos licitatórios e contratuais examinados revelou situações em que o percentual de desconto ofertado pela empresa vencedora não é tratado como um abatimento incidente sobre as transações realizadas durante a execução contratual, mas sim como um fator de redução direta do valor global estimado da contratação.

Embora essa metodologia possa transmitir uma aparente economia para a Administração Pública, sua compatibilidade com a lógica econômica do gerenciamento de frotas merece reflexão crítica.

O ponto de partida da análise deve ser o próprio planejamento da contratação.

Antes da realização da licitação, a Administração Pública é obrigada a identificar sua necessidade administrativa. No caso dos contratos de gerenciamento de manutenção de frota, essa estimativa decorre da análise do histórico de consumo, da quantidade de veículos, da idade da frota, da quilometragem percorrida, dos custos de manutenção anteriores e de outros elementos técnicos que permitem estimar o volume de peças e serviços necessários para determinado período.

Quando a Administração conclui, por exemplo, que sua frota demandará R\$ 3.300.000,00 em peças e serviços durante os próximos doze meses, esse valor não representa um valor arbitrário nem uma expectativa de lucro da contratada.

Trata-se da materialização financeira da necessidade pública (peças e serviços) identificada durante a fase de planejamento.

Em outras palavras, o estudo técnico realizado pela Administração concluiu que são necessários R\$ 3.300.000,00 para assegurar a manutenção adequada da frota ao longo do período contratual (12 meses).

Entretanto, em determinados contratos analisados, verificou-se que a aplicação da taxa negativa ofertada pela licitante vencedora resultou na redução direta desse valor estimado.

Em um dos casos examinados, a necessidade originalmente estimada em R\$ 3.300.000,00 foi reduzida em razão da aplicação de um desconto de 36,05%, resultando em um valor contratual de R\$ 2.110.350,00.

Sob a ótica estritamente orçamentária, o resultado aparenta representar uma economia de R\$ 1.189.650,00.

Todavia, sob a perspectiva operacional, surge um questionamento fundamental:

Se a Administração concluiu que necessita de R\$ 3.300.000,00 para manter sua frota em funcionamento durante doze meses, como essa mesma necessidade será integralmente atendida com apenas R\$ 2.110.350,00?

A pergunta torna-se ainda mais relevante porque a aplicação do desconto não reduz a quantidade de veículos da frota, não diminui a quilometragem percorrida, não reduz o desgaste natural dos equipamentos e tampouco elimina a necessidade de realização das manutenções preventivas e corretivas previamente identificadas durante o planejamento. A necessidade administrativa permanece exatamente a mesma.

Os veículos continuarão exigindo trocas de óleo, substituição de pneus, reparos mecânicos, manutenção elétrica, aquisição de peças e demais serviços necessários à sua conservação. A única variável alterada foi o montante financeiro disponível para suportar essa necessidade.

Sob essa perspectiva, a aplicação da taxa negativa diretamente sobre o valor global estimado da contratação produz um efeito que merece atenção.

A Administração deixa de possuir recursos suficientes para atender integralmente a demanda que ela própria identificou como necessária durante a fase de planejamento.

Em termos proporcionais, a redução de 36,05% implica que o contrato passou a contar com apenas 63,95% dos recursos originalmente considerados necessários para a manutenção da frota.

Mantido o mesmo padrão de consumo utilizado para elaboração do estudo técnico preliminar e do termo de referência, os recursos contratados tenderiam a ser suficientes para aproximadamente oito meses de execução

contratual, e não para os doze meses inicialmente planejados. Essa constatação evidencia uma possível distorção conceitual na aplicação da taxa negativa.

O modelo de gerenciamento de frotas não foi concebido para reduzir a necessidade administrativa do órgão contratante. A necessidade pública é definida durante a fase de planejamento e decorre de fatores objetivos relacionados à operação da frota.

O papel da taxa negativa é outro. Sua função consiste em gerar economia sobre cada aquisição realizada dentro da necessidade previamente identificada pela Administração.

Em um modelo economicamente coerente, o valor estimado de R\$ 3.300.000,00 permaneceria integralmente disponível para atendimento da demanda da frota.

À medida que peças e serviços fossem adquiridos por intermédio da rede credenciada, o desconto ofertado pela gerenciadora incidiria sobre cada transação individualmente considerada, reduzindo o valor efetivamente desembolsado pelo órgão público.

Nesse cenário, a Administração continuaria possuindo capacidade financeira para atender toda a sua necessidade planejada, ao mesmo tempo em que obteria a economia decorrente da aplicação do desconto contratual.

A diferença entre os dois modelos é substancial.

No primeiro, reduz-se o orçamento disponível para atendimento da necessidade.

No segundo, preserva-se a necessidade estimada e reduz-se apenas o custo efetivo de cada aquisição.

Aparentemente, é este segundo modelo que melhor se harmoniza com a finalidade originalmente atribuída ao gerenciamento de frotas e com o princípio da seleção da proposta mais vantajosa previsto na Lei nº 14.133/2021.

Afinal, a taxa negativa deve funcionar como instrumento de geração de economia para a Administração Pública, e não como mecanismo de redução artificial da própria necessidade administrativa previamente identificada durante a fase de planejamento.

Quando essa distinção deixa de ser observada, corre-se o risco de transformar um desconto contratual em fator de subdimensionamento da contratação, comprometendo a capacidade de atendimento da demanda pública e contribuindo para o desvirtuamento da modelagem econômica que

fundamenta os contratos de quarterização dos serviços de gerenciamento de frotas.

8. Conclusão

O modelo de quarterização aplicado ao gerenciamento de frotas é, em sua essência, legítimo e eficiente.

Entretanto, sua aplicação prática tem sido marcada por distorções relevantes, especialmente na fase de julgamento das propostas.

A apresentação de descontos excessivos, dissociados da realidade econômica, evidencia o desvirtuamento do instituto e impõe à Administração o dever de atuação técnica rigorosa.

A superação desse cenário depende do fortalecimento da análise de exequibilidade e da rejeição de propostas que não apresentem viabilidade econômica concreta e ainda, efetiva gestão e fiscalização contratual a fim de analisar os preços contratados nos produtos ou serviços frente aos valores de mercado, considerando-se a efetiva incidência dos descontos ofertados, realizando o devido monitoramento das taxas cobradas da rede credenciada a fim de identificar eventuais mecanismos de neutralização dos descontos apresentados durante a fase licitatória.

ⁱ BRASIL. **Tribunal de Contas da União**. Acórdão nº 2354/2017 – Plenário. Relator: Ministro Augusto Sherman Cavalcanti. Sessão de 25 out. 2017. Brasília, DF: TCU, 2017.

ⁱⁱ BRASIL. **Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP)**. Brasília, DF: Governo Federal, [s.d.]. Disponível em: Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Acesso em: 20 jun. 2026.

ⁱⁱⁱ BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 2021.