



ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO AVANÇADO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR

LEANDRO VALVIESSA DE OLIVEIRA, Ten Cel Int

**Avaliação da cadeia de suprimento de combustível de aviação da FAB como forma de  
elevar o nível de prontidão dos meios aéreos**

Rio de Janeiro

2023

ESCOLA DE COMANDO E ESTADO-MAIOR DA AERONÁUTICA  
COORDENADORIA ACADÊMICA  
CURSO AVANÇADO DE COMANDO E ESTADO-MAIOR

LEANDRO VALVIESSA DE OLIVEIRA, Ten Cel Int

**Avaliação da cadeia de suprimento de combustível de aviação da FAB como forma de  
elevar o nível de prontidão dos meios aéreos**

Trabalho de conclusão de curso apresentado,  
como requisito parcial para aprovação, no  
Curso Avançado de Comando e Estado-Maior.  
Linha de Pesquisa: Operações Militares.  
Orientador: Soraia Emília Amin dos Santos.

Rio de Janeiro

2023

À minha amada esposa e filhas:

Este momento de conclusão representa mais do que um marco acadêmico; é uma vitória compartilhada entre nós. Apesar das distâncias que nos separaram durante esse percurso, vocês estiveram sempre em meu coração, inspirando-me a persistir. Cada quilômetro que nos separou foi preenchido com amor, apoio e incentivo mútuo. Agradeço por serem meu alicerce, motivando-me a alcançar meus objetivos. Essa conquista é nossa, uma prova de que o amor verdadeiro e a união são mais fortes que qualquer distância. Amo vocês incondicionalmente.

## AGRADECIMENTOS

Gostaria de expressar meu profundo agradecimento a todas as pessoas que contribuíram para a conclusão deste trabalho. Em primeiro lugar, agradeço a Deus por Sua presença constante em minha vida e por me guiar durante essa jornada acadêmica.

À minha amada família, que esteve ao meu lado durante todo o percurso, talvez não fisicamente, mas em pensamento e no coração, quero expressar minha gratidão por seu amor incondicional e apoio incansável. Sem vocês, nada disso seria possível.

Também gostaria de agradecer à minha orientadora, cuja expertise, orientação e paciência foram fundamentais para o desenvolvimento deste trabalho. Sua dedicação e *feedback* valiosos ajudaram-me a aprimorar meu trabalho e expandir meus conhecimentos.

Gostaria, ainda, de expressar meu sincero agradecimento a todos os amigos, incluindo aqueles de outras turmas, que agora também se tornaram parte da minha turma.

Este trabalho é resultado do apoio e contribuição de muitas pessoas, e sou imensamente grato por cada uma delas.

## RESUMO

Este artigo científico abordou aspectos da contratação de fornecimento de combustível de aviação, destacando sua importância para a Força Aérea Brasileira e as restrições regulatórias envolvidas. As limitações na disponibilidade de pontos de abastecimento afetam a operacionalidade da FAB, exigindo maior autonomia de voo ou rotas alternativas para garantir cobertura contratual de combustível. O estudo teve, então, como objetivo investigar formas auxiliares de contratação além das tradicionais, como a quarteirização e o credenciamento, que podem complementar o processo de licitação. A quarteirização envolve contratar uma empresa ágil para subcontratar fornecedores de combustível, enquanto o credenciamento é aplicado quando a concorrência entre fornecedores é inviável. O artigo também apresentou os conceitos de compra reativa e compra proativa, destacando a importância da compra planejada e antecipada para mitigar riscos. Com base na análise, o credenciamento foi considerado uma opção preferencial, embora a falta de regulamentação específica para combustível de aviação seja uma limitação. O estudo concluiu que a implementação dessas alternativas permitiria aumentar a disponibilidade de pontos de abastecimento, ampliando as rotas e capacidades de carga da FAB, preferindo-se, numa análise perfunctória, a utilização do credenciamento. No entanto, recomenda-se uma investigação mais aprofundada e estudos adicionais para detalhar a instrução processual dessas formas de contratação. O objetivo é melhorar a operacionalidade da FAB, atendendo às necessidades da população brasileira e sua missão institucional.

**Palavras-chave:** combustível; credenciamento; quarteirização; licitação.

## **ABSTRACT**

*This article addressed aspects of aviation fuel supply contracting, highlighting its importance for the Brazilian Air Force and the regulatory restrictions involved. Limitations in the availability of fueling points affect the operational capability of the Air Force, requiring greater flight autonomy or alternative routes to ensure contractual fuel coverage. The study aimed to investigate auxiliary contracting methods beyond traditional ones, such as outsourcing and accreditation, which can complement the bidding process. Outsourcing involves hiring an agile company to subcontract fuel suppliers, while accreditation is applied when competition among suppliers is unfeasible. The article also presented the concepts of reactive purchasing and proactive purchasing, emphasizing the importance of planned and anticipated procurement to mitigate risks. Based on the analysis, accreditation was considered a preferred option, although the lack of specific regulations for aviation fuel posed a limitation. The study concluded that the implementation of these alternatives would increase the availability of fueling points, expanding routes and cargo capacities of the Air Force, with accreditation being preliminarily favored. However, further investigation and additional studies are recommended to detail the procedural guidelines for these contracting methods. The goal is to improve the operational capability of the Air Force, meeting the needs of the Brazilian population and its institutional mission.*

**Keywords:** *fuel; accreditation; outsourcing; bidding.*

## SUMÁRIO

<b>RESUMO</b> .....	<b>4</b>
<b>SUMÁRIO</b> .....	<b>6</b>
<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>7</b>
<b>2 METODOLOGIA</b> .....	<b>9</b>
<b>3 REFERENCIAL TEÓRICO</b> .....	<b>13</b>
<b>4 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS</b> .....	<b>15</b>
<b>4.1 Regras de Mercado</b> .....	<b>15</b>
<b>4.2 Atuais contratos de fornecimento de combustível de aviação</b> .....	<b>17</b>
<b>4.3 Formas de contratação previstas no arcabouço legal</b> .....	<b>18</b>
<b>4.4 Quarteirização</b> .....	<b>20</b>
<b>4.5 Credenciamento</b> .....	<b>21</b>
<b>4.6 Compra reativa x Compra proativa</b> .....	<b>23</b>
<b>4.7 Análise</b> .....	<b>25</b>
<b>5 CONCLUSÃO</b> .....	<b>27</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>30</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A Força Aérea Brasileira possui na atividade aérea o seu foco. As operações que envolvem o emprego de aeronaves possuem natureza extremamente versátil, seja de garantir a soberania do espaço aéreo, de operações conjuntas com outros órgãos governamentais (Ministério da Saúde, Ministério da Justiça, entre outros), de missões humanitárias (evacuações e transporte de suprimentos no advento de desastres naturais ou pandemias), bem como de missões de resgate e salvamento, oriundas de acidentes aéreos ou marítimos.

Por isso, é de fundamental importância disponibilizar combustível em diversas localidades, que não possuem dados históricos de consumo, ou que tiveram demanda muito superior à média observada nos anos anteriores, e, considerando a elevada rigidez regulatória nessa área, revisitar a forma de contratação do fornecimento de combustível de aviação, visando aumentar a disponibilidade de abastecimento, em uma maior diversidade de localidades, garantindo o dinamismo das operações realizadas pela FAB.

O voo exige toda uma cadeia logística especificamente estruturada. Os materiais empregados nas aeronaves, desde a fuselagem até o motor, embora possuam todas as características necessárias para serem classificados como bens comuns, ou seja, cujas especificações podem ser objetivamente definidas, eles submetem-se a procedimentos de compras bem mais complexos do que os considerados “de prateleira”, assim considerados os produtos amplamente disponíveis para compra individual no mercado. O transporte de muitos desses itens precisa ser igualmente especial, pois não podem ser expostos, por exemplo, às vibrações decorrentes do transporte rodoviário, exigindo veículos com suspensão ativa, entre outras peculiaridades.

Por esses motivos, dos oito grandes comandos que compõem a estrutura organizacional da FAB, um deles, o Comando-Geral de Apoio (COMGAP), é dedicado exclusivamente à logística de apoio à atividade aérea.

A atuação logística, realizada na FAB pelo COMGAP, responde por toda manutenção preventiva e corretiva das aeronaves, e é realizada tanto pelos próprios militares, nos Parques de Material Aeronáutico, distribuídos em diversos pontos do território nacional, como por intermédio de empresas contratadas, que realizam manutenções de maior complexidade e as que ensejam a continuidade da garantia de fábrica de motores e demais partes sensíveis.

De forma geral, toda atribuição relacionada a suporte da frota de aeronaves é de responsabilidade do COMGAP, o que também inclui a celebração de contratos para prestação de serviços de suporte logístico, compreendendo desde o treinamento de militares para

determinados tipos de manutenção, até a operação dos equipamentos e das aeronaves. Faz, ainda, parte do escopo dos encargos relacionados à logística, a aquisição e instalação de simuladores de voo, bem como a decorrente capacitação, para sua utilização.

Por fim, mas não menos importante, é encargo do COMGAP a aquisição e distribuição de combustíveis, lubrificantes, tintas, solventes e demais produtos químicos aplicados às aeronaves, para viabilizar suas operações. Estes itens também são especiais, por serem específicos para utilização na aviação, o que as reveste de maior rigidez de especificação, produção e fiscalização.

Desses, especificamente, o combustível utilizado nas aeronaves não é o combustível comum, automotivo, e não é encontrado em postos de gasolina. O combustível de aviação possui propriedades específicas e é sujeito a fortes regulações, não só no que diz respeito à sua produção, mas também no que tange à sua distribuição e revenda.

Há, atualmente, diversas localidades suportadas contratualmente para o fornecimento dos combustíveis de aviação utilizados pelas aeronaves da FAB: o querosene de aviação (QAV) e a gasolina de aviação (AVGAS). Mas a eficiência da execução desses contratos e a busca pela prática de um preço mais vantajoso à Administração Pública esbarram nas regulações vigentes.

A contratação de fornecimento de combustível de aviação se dá via licitação, na modalidade de Pregão Eletrônico, de forma a selecionar revendedoras e distribuidoras disponíveis no mercado nacional.

Porém, considerando o caráter extremamente dinâmico das missões realizadas pela FAB, por muitas vezes é necessário realizar o pouso e, por consequência, o abastecimento em localidade sem cobertura contratual. Tais missões, muitas vezes, revestem-se de completa imprevisibilidade, a exemplo daquelas missões realizadas para transporte de órgãos, ou no apoio a calamidades públicas.

Nesses casos, quando há tempo hábil, parte-se para a contratação direta de um revendedor ou distribuidor local, por meio de um processo licitatório específico para aquela missão. Por vezes, contudo, não há tempo hábil para se realizar tal contratação, situação em que é necessário buscar alguma localidade alternativa mais próxima para o abastecimento da aeronave.

Portanto, o presente trabalho traz o condão de investigar o seguinte questionamento: qual a viabilidade de se complementar a contratação de fornecimento de combustível de aviação, com a utilização procedimentos auxiliares à atual forma, com o intuito de se ampliar a gama de localidades disponíveis para abastecimento das aeronaves da FAB?

Em tempos em que a evolução tecnológica ocorre diariamente, as formas de realizar negócios evoluem de maneira muito dinâmica. Assim, de forma não tão dinâmica, mas com alguma frequência requerida, as compras governamentais também precisam evoluir. Isso se dá mediante a edição de novas leis e foi o que ocorreu em 1º de abril de 2021, com a publicação da Lei nº 14.133/21, que rege as compras realizadas pelos órgãos públicos federais, dentre as quais podem-se encontrar as licitações, contratações diretas, entre outras formas.

A edição dessa Lei trouxe algumas inovações e concretizou alterações já necessárias, dada a obsolescência da legislação correlata anterior. Em consequência dessa inovação legal, surgiu a inquietação quanto à possibilidade de se aderir a novos dispositivos, para suprir carências na aquisição dos combustíveis de aviação utilizados pela FAB.

Considerando as circunstâncias expostas e a oportunidade fornecida pela edição de um novo normativo legal que ampara as contratações públicas federais, foi estabelecido o **Objetivo Geral** desta pesquisa, de avaliar a viabilidade de se recorrer a formas auxiliares de contratação para aumentar a disponibilidade de locais com fornecedores de combustível de aviação, visando obter benefícios operacionais para a FAB.

Para tal, visando atingir o objetivo formulado acima, faz-se necessário abordar os seguintes objetivos específicos:

**Objetivo Específico 1 (OE1):** Verificar as regras de engajamento do mercado de combustíveis de aviação e as formas de interação entre os atores de tal atividade econômica;

**Objetivo Específico 2 (OE2):** Identificar as circunstâncias da atual forma de contratação dos fornecedores de combustível de aviação na FAB e, assim, identificar fraquezas e ameaças que possam ser tratadas em novas formas de contratação;

**Objetivo Específico 3 (OE3):** Entender as formas de contratação previstas, existentes no arcabouço legal, visando ao emprego no fornecimento de combustível de aviação;

**Objetivo Específico 4 (OE4):** Avaliar a possibilidade da contratação de revendedores ou distribuidores em algumas localidades, utilizando-se formas auxiliares, complementares às atualmente vigentes, especificamente, a quarteirização e o credenciamento.

## 2 METODOLOGIA

O objetivo deste estudo é analisar a possibilidade de utilizar métodos alternativos de contratação com o intuito de ampliar o acesso a fornecedores de combustível de aviação,

visando obter vantagens operacionais para a FAB. O trabalho busca avaliar a viabilidade dessa abordagem e suas potenciais contribuições para a eficiência e efetividade das operações da FAB. Uma maior oferta de pontos de abastecimento permite o planejamento de rotas mais eficientes e aumenta a capacidade de transportar cargas maiores, mais passageiros e oferece maior autonomia às aeronaves de caça para realizar missões operacionais, como a interceptação de aviões em rotas não autorizadas.

Para a elaboração deste trabalho acadêmico, foi realizada uma revisão bibliográfica, de forma qualitativa, em livros e artigos de renomados autores, com base na legislação atualmente vigente no Brasil, abordando temas relacionados às diversas formas de contratação no serviço público.

Essa revisão bibliográfica serviu como embasamento teórico para explorar as diferentes possibilidades de contratação e analisar suas viabilidades. A legislação vigente foi um importante guia para compreender os procedimentos legais e as normas infralegais que regem as contratações no serviço público.

Ao realizar essa revisão bibliográfica, foi possível obter conhecimentos atualizados sobre as práticas de contratação e suas aplicações no contexto específico do fornecimento de combustível de aviação para a FAB. As obras consultadas forneceram insights valiosos sobre os desafios e as oportunidades existentes nesse campo.

Dessa forma, a revisão bibliográfica desempenhou um papel fundamental na construção deste trabalho acadêmico, fornecendo uma base sólida para a análise das formas auxiliares de contratação e a avaliação de sua viabilidade no contexto da FAB.

Inicialmente, com o intuito de cumprir o **objetivo específico 1**, foram verificadas legislações e normas infralegais, como a resolução emitida pela Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP) nº 17/2006. Essa averiguação permitiu identificar as regras de engajamento presentes no mercado de combustível de aviação e as interações possíveis entre os atores estabelecidos nessas normas. Essa análise é fundamental para compreender o contexto regulatório e as diretrizes que devem ser seguidas no fornecimento de combustível de aviação, fornecendo subsídios importantes para a avaliação da viabilidade de formas auxiliares de contratação.

Em seguida, cumprindo o **objetivo específico 2**, foram identificadas as condições atuais de contratação de combustíveis de aviação no território nacional, levando em consideração os contratos já existentes e as necessidades identificadas. Nesse contexto, constatou-se que nem todas as localidades consideradas essenciais para um fornecimento regular de combustível estão abrangidas por contratos estabelecidos. Essa constatação ressalta a necessidade de buscar

alternativas que possam expandir a disponibilidade de fornecedores de combustível de aviação, considerando os desafios e limitações existentes no atual cenário contratual.

Por isso, foram analisadas as circunstâncias das atuais contratações, com a finalidade de identificar fraquezas e ameaças, mas, principalmente, as potencialidades para se expandir o rol de localidades com disponibilidade contratual para abastecimentos da frota da FAB.

Com o **objetivo específico 3** em mente, foi realizada uma consulta, priorizando fontes secundárias como livros e artigos acadêmicos. O objetivo era buscar e entender as alternativas às formas tradicionais de contratação, usando como base as principais formas de contratação constantes na Lei 14.133/21.

Nesse contexto, para iniciar as verificações dos materiais mencionados, foram consultadas as cinco principais formas de contratação na legislação mencionada, a saber: Licitação, Contratação Direta, Parceria público-privada (PPP), Regime diferenciado de contratações públicas (RDC) e Convênio. Em seguida, outras fontes secundárias foram exploradas para aprofundar o conhecimento sobre contratos terceirizados, considerando soluções não convencionais de contratação. Essas soluções eram necessárias devido à complexidade da prestação desejada, sujeita a forte regulação normativa, especialmente no âmbito infralegal.

Ao examinar essas diferentes formas de contratação, foram identificadas duas opções que foram exploradas em maior profundidade, especialmente em artigos científicos consultados por meio de bases de dados disponibilizadas aos alunos da ECEMAR, como a Rede Bibliens, e outras bases de dados, como o Google Scholar. Essa abordagem permitiu uma análise mais aprofundada das alternativas de contratação e contribuiu para a busca de soluções inovadoras e embasadas para o problema em questão.

Com o **objetivo específico 4** em mente, realizou-se uma extensa pesquisa, sobretudo em publicações recentes com o intuito de encontrar exemplos de aplicação da quarteirização como forma de contratação no setor público. O foco foi compreender a forma como o processo é conduzido e avaliar se é aplicável para atender à demanda apresentada neste trabalho científico.

Complementarmente, para alcançar o **objetivo específico 4**, buscou-se também artigos que abordassem o credenciamento como uma forma viável de contratação. O credenciamento é um procedimento em que a Administração Pública convoca interessados a prestarem serviços ou fornecerem bens. Nesse contexto, foram verificados os requisitos e as circunstâncias em que essa modalidade de contratação é prevista, bem como os benefícios decorrentes da sua utilização.

Por fim, foi realizada uma análise para verificar se os aspectos mencionados estão em consonância com a situação real apresentada, ou seja, a necessidade de fornecimento de combustível de aviação para as aeronaves da FAB. Essa verificação permitiu avaliar a consistência das opções de contratação exploradas em relação às demandas específicas e às peculiaridades do contexto em que a FAB está inserida.

Portanto, foram exploradas as aplicações dos institutos do credenciamento, como procedimento auxiliar à necessária licitação, e da quarteirização, de forma a complementar as contratações usuais.

Posteriormente, foi realizada uma investigação sobre os conceitos de compra proativa e compra reativa, relacionados ao momento da aquisição, seja antecipadamente ou após a efetiva manifestação da necessidade. Esses conceitos foram encontrados em um artigo científico, que Baily *et al.* (2000) resumiram em um quadro comparativo, no qual foram destacados os pontos fortes e fracos de cada uma dessas abordagens. Essa análise permitiu compreender as vantagens e desvantagens de cada circunstância, proporcionando uma visão mais abrangente das estratégias de compra adotadas, bem como sua aplicabilidade na situação específica de fornecimento de combustível de aviação para as aeronaves da FAB.

Com o objetivo de fornecer um respaldo documental e legitimar as questões abordadas no presente artigo, foi considerado necessário investigar formas de contratação que se mostrassem viáveis para expandir a disponibilidade de combustíveis de aviação, buscando alcançar o ganho operacional almejado. Essa investigação permitiu explorar alternativas que pudessem atender às necessidades específicas, levando em consideração aspectos como a diversificação de fornecedores, o aumento da oferta de pontos de abastecimento e a otimização das rotas de transporte. Ao examinar essas possibilidades, tornou-se possível embasar de forma sólida essas alternativas analisadas no presente estudo, com o intuito de contribuir para a melhoria das operações relacionadas ao fornecimento de combustível para a aviação.

Sabe-se, contudo, que tais institutos, tanto do credenciamento, quanto da quarteirização, carecem de uma normatização mais abrangente, sobretudo quando aplicados a um objeto peculiar como o combustível de aviação. Além do mais, o credenciamento, sob a égide da Lei nº 14.133/21 é deveras recente, sem ainda terem sido exploradas, detalhadamente, as formas de se instruir processualmente tal contratação, o que constitui uma limitação ao presente estudo.

Após alcançar os quatro objetivos específicos estipulados neste estudo, que envolveram a revisão da literatura especializada, foi possível atingir o objetivo geral proposto. Através desse processo de investigação e avaliação, foi possível obter insights relevantes e conclusões significativas, contribuindo para um maior entendimento do objeto do presente estudo.

### 3 REFERENCIAL TEÓRICO

Visando cercar-se de um arcabouço teórico, foram buscadas, nas bibliografias consultadas, formas que viessem a convergir para a pretensão exposta neste trabalho, de obter, à luz da legislação vigente e da literatura e doutrina pacificadas, respaldo a uma nova formatação de contratos que possam viabilizar a expansão da gama de localidades disponíveis para que as aeronaves da FAB possam ser abastecidas, ganhando agilidade e alcance que se convertam em operacionalidade.

Assim, partindo-se do pressuposto de que as contratações oriundas de licitações tradicionais, como, por exemplo, o pregão eletrônico, são as formas de se obter o preço mais vantajoso para a Administração, busca-se, no presente artigo, encontrar uma forma de contratação complementar à já existente. Isso porque, exauridas as formas convencionais de contratação pública, faz-se mister perseguir algo a mais, que venha a conciliar a demanda existente na FAB, por abastecimentos de suas aeronaves em pontos remotos, à necessidade de se obter, por meio de processos legítimos, contratações responsáveis, pautadas em todos os princípios que regem a Administração Pública Federal.

É de suma importância salientar que, independente do rito e do fundamento legal a ser adotado, a contratação precisa estar em consonância com a Resolução ANP nº 17/2006, que determina as regras de engajamento presentes no mercado de combustível de aviação e as interações possíveis entre os atores prescritos em tais normativos, definindo como deve se estabelecer a comercialização de combustível de aviação entre refinaria, distribuidores e revendedores (ANP, 2006).

De fato, conforme assevera Di Pietro (2019), a elaboração dos contratos administrativos requer uma atenção especial devido ao interesse público envolvido, a complexidade dos serviços prestados, a responsabilidade dos contratantes, a necessidade de eficiência e eficácia, e a observância das regras estabelecidas pela Lei de Licitações e Contratos.

Ainda, segundo Carvalho Filho (2018), os contratos administrativos têm como propósito principal atender ao interesse público. Por isso, é fundamental assegurar que sejam executados com eficiência e efetividade, considerando o controle social e os objetivos definidos.

Com base em autores renomados, como os supracitados, mas sem perder de vista a necessidade de atender à demanda que, em última instância, representa próprio interesse público, gravado na já enunciada missão institucional da FAB, enxergou-se oportunidade para

ampliação da disponibilidade de localidades atualmente contratadas por meio de novas formas de contratação, a se somarem às atuais.

Assim, cabe trazer à baila o fenômeno conhecido como terceirização, que, conforme define Pagnoncelli (1993), tratava-se de um processo planejado de transferência de atividades para que fossem realizadas por terceiros.

A terceirização consiste em um processo no qual as atividades de uma organização são transferidas para um agente externo. Essa prática teve origem nos Estados Unidos antes da Segunda Guerra Mundial e se popularizou na administração após o crescimento da indústria automobilística na década de 1950 (PRUDENTE, 1991).

Trazendo esse conceito para o âmbito da Administração Pública, de acordo com a ideia apresentada por Justen Filho (2021), a terceirização de atividades-meio pode ser vista como uma estratégia de economia e racionalização dos serviços públicos, o que possibilita que os órgãos públicos se concentrem em suas atividades-fim.

Isto posto, houve a necessidade de se promover uma expansão conceitual deste procedimento, uma vez que o abastecimento das aeronaves da FAB é, com efeito, realizado por empresas terceirizadas, salvo exceções pontuais, contratadas por intermédio de licitação, da modalidade Pregão Eletrônico. O que há de ser terceirizado aqui é a própria contratação, a ser realizada com a celeridade necessária, conferida à iniciativa privada em razão de suas peculiaridades jurídico-administrativas.

Dessa forma, com base nas teorias dos autores consagrados trazidos neste capítulo, passou-se à busca por novos modelos de contratações a serem implementados, que, conforme será visto adiante, na análise de dados, buscam viabilizar a expansão da gama de localidades disponíveis às aeronaves da FAB, no cumprimento de suas missões, importantíssimas para a sociedade brasileira.

Nesse ponto, fundamental destacar que a Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, foi alterada pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, incluindo o art. 4º-A, § 1º. Isso permite que a empresa prestadora de serviços contrate, remunere e subcontrate outras empresas para realizar esses serviços. Essa alteração possibilita que a Administração Pública contrate uma empresa que, por sua vez, pode subcontratar outras empresas para fornecer o combustível de aviação, agilizando o processo através das empresas privadas (BRASIL, 1974).

Por fim, a recém-publicada Lei nº 14.133/21, de Licitações e Contratos Administrativos, trouxe várias inovações, e uma delas é a possibilidade de utilizar o credenciamento como um procedimento auxiliar quando a licitação for inexigível. Guimarães, Violin e Vita (2022) apresentam diversos requisitos para aplicar o credenciamento em contratações diretas, com base

legal na previsão de inexigibilidade de licitação. Esses requisitos são essenciais para a análise de viabilidade realizada neste estudo.

#### **4 APRESENTAÇÃO DE DADOS E ANÁLISE DE RESULTADOS**

O foco da Força Aérea Brasileira concentra-se principalmente na atividade aérea, que abrange uma ampla gama de operações extremamente versáteis. Essas operações incluem assegurar a soberania do espaço aéreo, realizar operações conjuntas com outros órgãos governamentais, como o Ministério da Saúde e o Ministério da Justiça, realizar missões humanitárias, como evacuações e transporte de suprimentos em casos de desastres naturais ou pandemias, e conduzir missões de resgate e salvamento em acidentes aéreos ou marítimos.

Portanto, é de extrema importância rever a forma atual de contratação do fornecimento de combustível de aviação, devido às dificuldades enfrentadas para disponibilizar combustível em várias localidades sem dados históricos de consumo ou com demanda muito acima da média observada em anos anteriores. Essa revisão tem como objetivo aumentar a disponibilidade de abastecimento em diversas localidades e garantir o dinamismo das operações realizadas pela FAB, considerando a rigidez regulatória nessa área.

Assim, foram abordadas as proposições elaboradas, na figura dos quatro objetivos específicos, detalhados na metodologia, de maneira a se alcançar o objetivo geral deste trabalho, conforme explorado, respectivamente, nos próximos itens.

##### **4.1 Regras de Mercado**

Inicialmente, cabe trazer o atual modelo de contratação, que resulta no atendimento parcial das solicitações de abastecimento das aeronaves da FAB, em pontos remotos do país.

Há, atualmente, 19 contratos firmados entre a FAB (contratante) e empresas distribuidoras e revendedoras de combustível de aviação (contratadas). Ressalta-se aqui que há importante diferenciação entre revenda e distribuição, sobretudo devido a efeitos regulatórios, além da questão semântica em si. A Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis (ANP), por meio da Resolução ANP Nº 17, de 26/07/2006, define como deve se estabelecer a comercialização de combustível de aviação entre refinaria, distribuidores e revendedores.

Nesse sentido, conforme discriminado pela ANP (2006), cabe trazer a contextualização do mercado de forma pormenorizada elucidando tais interações, uma vez que elas caracterizam

restrições à contratação, em determinadas localidades. Assim, é necessário iniciar por identificar os atores presentes no mercado de combustível de aviação, conforme a seguir:

- Distribuidor: trata-se da pessoa jurídica autorizada pela ANP para desempenhar a atividade de distribuição de combustíveis de aviação.
- Revendedor vinculado: refere-se ao revendedor de combustível de aviação autorizado pela ANP que estabelece uma parceria comercial exclusiva com um único distribuidor, exibindo sua marca comercial.
- Revendedor independente: trata-se do revendedor de combustível de aviação autorizado pela ANP (Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis) que possui a autorização para comercializar combustível de aviação e tem a flexibilidade de estabelecer parcerias comerciais com mais de um distribuidor, sem a obrigatoriedade de exibir suas marcas comerciais. Esse tipo de revendedor também é conhecido como "bandeira branca".
- Parque de Abastecimento de Aeronaves (PAA): refere-se a um conjunto de instalações fixas, que incluem tanques, equipamentos e edificações, destinadas à administração, manutenção e outros serviços relacionados, devidamente autorizado pela administração aeroportuária local.

Estabelecidos esses conceitos, é importante salientar as regras estabelecidas pela ANP para comercialização do combustível de aviação. Assim, o distribuidor apenas pode adquirir produto da refinaria, de um importador autorizado pela ANP, ou de outro distribuidor. Este, ao distribuir, apenas poderá comercializar combustível de aviação, além de outro distribuidor, com revendedores vinculados ou independentes que possuem instalação de tancagem localizada PAA, ou para o consumidor, com o objetivo de abastecimento de aeronaves, somente em aeródromo em que o próprio distribuidor dispuser de instalação de tancagem.

Ou seja, havendo PAA com revendedor vinculado ou independente, o distribuidor não pode comercializar combustível diretamente com o consumidor final, a não ser que ele próprio possua instalação de tancagem.

Por vezes, faz-se necessário abastecimento de aeronaves da FAB em localidades com PAA estruturado, porém sem a presença de empresa já contratada. Nesses casos, o tempo é fator limitante a uma nova contratação e a solução seria uma das empresas contratadas levar o combustível ao local que houver demanda.

Contudo, os distribuidores, que contam com estrutura logística mais adequada, são proibidos de disponibilizar o combustível, por força da regulação, como visto anteriormente.

Para esses casos, será analisado, no presente estudo, as condições de contratação aos moldes do que prevê o art. 4º-A, § 1º, parte final, da Lei nº 6.019/74, segundo o qual, uma terceira empresa seria responsável por contratar para a FAB o fornecimento de combustível, da

empresa que propuser o melhor preço, em um PAA sem contrato prévio. Tal recurso consistiria em contratação complementar à das localidades com demanda mais recorrente, em que há estrutura consolidada e, por vezes, com mais de uma empresa instalada.

Por fim, cabe ressaltar que as elucidações trazidas neste item vão ao encontro do objetivo específico 1, estabelecido para construir um conhecimento necessário à conclusão do presente artigo.

#### **4.2 Atuais contratos de fornecimento de combustível de aviação**

Dadas as regras de engajamento evidenciadas no item anterior, cabe discriminar o formato de contratação atualmente utilizado pela FAB, bem como identificar fraquezas e ameaças que possam ser tratadas em novas formas de contratação, guardando consonância com o estipulado para se alcançar o objetivo específico 2.

Assim, conforme consulta aos contratos administrativos atualmente em vigor, celebrados entre o Centro Logístico da Aeronáutica (CELOG), Organização Militar subordinada diretamente ao COMGAP, e as diversas empresas fornecedoras, pôde-se depreender que tais avenças advêm de licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, como serviço continuado. Sendo assim, há a possibilidade de que sejam prorrogados por períodos iguais ao inicial, de doze meses, sucessivamente, até completarem 60 meses de contratação.

Isso posto, com base em dados históricos de utilização, consultados no Sistema Integrado de Logística de Material e de Serviços (SILOMS), e, com o crivo de dois grandes comandos da FAB, a saber, o Comando de Operações Aeroespaciais (COMAE) e do Comando de Preparo (COMPREP), são estabelecidas as localidades em que se avalia ser desejável ter fornecimento regular de combustível de aviação. Atualmente, há aproximadamente cem localidades contratadas, com fornecimento de Querosene de Aviação e de Gasolina de Aviação.

Essas localidades estão cobertas pelos 19 contratos de despesas celebrados entre a FAB e diversas empresas, distribuidoras e revendedoras de combustível de aviação.

Contudo, nem todas as localidades em que se considera desejável possuir um contrato de fornecimento regular são contempladas, por diversas limitações, inerentes aos procedimentos licitatórios, regidos por normas legais e infralegais rígidas, conforme já mencionado.

Nesse sentido, foi constatado, por meio de consulta ao site Compras Governamentais, um elevado índice de fracasso das licitações, na modalidade Pregão Eletrônico, a principal utilizada atualmente.

O principal possível motivo para essas licitações frustradas foi a falta de interesse econômico dos fornecedores, sobretudo em localidades com baixa estimativa de demanda, somada às obrigações oriundas dessas contratações, que vinculam as empresas ao cumprimento de exigências onerosas, tais como manter um estoque de segurança determinado e mesmo um número de funcionários prontos a operar a qualquer dia do ano, tirando a discricionariedade de o fornecedor decidir se irá ou não operar em determinado dia.

Das aproximadamente cem localidades que possuem cobertura contratual, aproximadamente vinte estão compreendidas no interior de Bases Aéreas da FAB, caso em que há cláusulas extras, de manutenção e conservação dos Parques de Abastecimento de Aeronaves (PAA), áreas pertencentes à União em que são celebrados contratos de cessão de uso a título não oneroso às respectivas empresas vencedoras.

Elas, então, utilizam as instalações dos respectivos PAA, ficando responsáveis pela emissão de licença ambiental e licença de operação. Tais licenças ensejam fiscalização por parte de diversos órgãos, que passam a acompanhar o cumprimento de exigências decorrentes das responsabilidades ambientais em consequência da prática de atividades potencialmente poluidora, tais como o monitoramento do solo, contra possíveis contaminações, bem como eventuais remediações, existência de uma sistema de contra incêndio, regidas por normas legais e infralegais, estas emitidas, por exemplo, pelo IBAMA e pela ANP.

Vale ressaltar que, conforme as legislações ambientais brasileiras, em todas as localidades as empresas possuem esses encargos, mas, no interior das Organizações Militares da FAB, a União passa a responder solidariamente em caso de possíveis responsabilizações.

Conclui-se, portanto, que tudo isso contribui para dificultar o processo de contratação em diversas localidades de interesse da FAB, traduzida pela ausência de oferta de empresas, sediadas em algumas dessas localidades.

#### **4.3 Formas de contratação previstas no arcabouço legal**

Partindo-se da forma atual de contratação, tendo em vista o que se estipulou para ser alcançado no objetivo específico 3, buscou-se visualizar, de forma holística, as possibilidades que guardam base legal para que sejam efetivadas as contratações.

Nesse sentido, para dar início às verificações dos materiais mencionados acima, foram consultadas as cinco principais formas de contratação, a saber: Licitação, Contratação Direta, Parceria público-privada (PPP), Regime diferenciado de contratações públicas (RDC) e Convênio.

Aqui, cabe mencionar que essas formas de contratação constam na recém editada Lei 14.133/21, que revoga a amplamente conhecida Lei 8.666/93. A Lei antiga, dadas as grandes evoluções das regras de negócios, precisou ser emendada e complementada por diversas oportunidades e, não sendo mais elástica para resistir a tantos manuseios, foi substituída. A Lei atual, mais adaptada às novas realidades de interações e formas de negociações, cumpre, no momento da presente produção acadêmica, o chamado *vacatio legis*, e, dada sua complexidade, terá que subsistir com a legislação antiga, pelo menos, até o final de 2023. Assim sendo, merece destaque que essa lei possui alterações substanciais, em relação à anterior, que ampliam as possibilidades de contratação, conforme será visto mais adiante.

Assim, de forma sucinta, pode-se dizer que Licitação é o procedimento adotado pelo governo para escolher a oferta mais vantajosa para a contratação de produtos ou serviços. É um processo conduzido por critérios objetivos, previamente definidos, tais como preço, qualidade, capacidade técnica e prazo de entrega, e tem como finalidade garantir a transparência, a eficiência e a igualdade de oportunidades entre os concorrentes (CARVALHO FILHO, 2018).

Já a Contratação Direta é uma modalidade de contratação na qual o setor público dispensa a realização de licitação e seleciona diretamente uma empresa ou pessoa física para fornecer um bem ou prestar um serviço. Essa forma de contratação é permitida em situações específicas e tem o objetivo de garantir a celeridade e a eficiência na contratação, em conformidade com as normas legais aplicáveis (CARVALHO FILHO, 2018).

Nesse ponto, é importante salientar que a contratação direta vem sendo utilizada pelo CELOG como forma de mitigar a ausência de disponibilidade de combustível de aviação em localidades cuja demanda surge de forma inopinada, sem histórico de abastecimentos anteriores, ou cuja licitação houvera sido frustrada, por algum motivo como, por exemplo, a falta de interessados na exploração comercial da localidade (licitação deserta). Contudo, tal procedimento enseja uma carga pesada de burocracia, requerendo, conforme o caso, a análise jurídica do feito, por parte da Consultoria Jurídica da União, órgão pertencente à Advocacia-Geral da União. Por muitas vezes, não há tempo hábil para instrução processual e a operacionalidade da missão fica prejudicada.

Outra forma de contratação, a Parceria público-privada (PPP) é uma modalidade em que o setor público contrata uma empresa privada para executar um projeto de longo prazo em parceria. Essa forma de parceria é utilizada para viabilizar investimentos em infraestrutura e serviços públicos, como rodovias, aeroportos, hospitais e escolas, por exemplo (CARVALHO FILHO, 2018).

Quanto ao Regime diferenciado de contratações públicas (RDC), pode-se dizer que consiste em um conjunto de normas que têm como objetivo acelerar as contratações públicas, principalmente nas áreas de obras e serviços relacionados à realização de grandes eventos, como a Copa do Mundo e as Olimpíadas (CARVALHO FILHO, 2018).

Por fim, assinala-se que o Convênio é um acordo estabelecido entre o setor público e uma entidade privada ou sem fins lucrativos para a execução de atividades de interesse público (CARVALHO FILHO, 2018).

#### **4.4 Quarteirização**

Ao tentar alcançar o aumento da disponibilidade de localidades que permitam o abastecimento de aeronaves da FAB, este estudo buscou, inicialmente, respaldo em normativos legais e na literatura, que explorem a utilização da quarteirização na implementação de soluções adequadas ao Poder Público.

Verifica-se, então, a previsão disposta na Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que, com a alteração promovida pela Lei nº 13.467, de 13 de julho de 2017, passa a prever, em seu art. art. 4º-A, § 1º, que: “A empresa prestadora de serviços contrata, remunera [...], ou subcontrata outras empresas para realização desses serviços” (BRASIL, 1974).

A parte final desse dispositivo legal é que viabiliza a continuação da presente hipótese, abrindo a possibilidade de a Administração Pública contratar uma empresa que, por sua vez, com a celeridade conferida a empresas privadas, subcontrate outras, que irão efetivamente fornecer o produto necessário, qual seja, o combustível de aviação.

Cabe aqui uma ressalva, quanto à utilização do termo “quarteirização”. Embora tal nomenclatura tenha sido adotada para a previsão legal mencionada acima, como bem observa Pinheiro, Miziara e Souza (2019), a quarteirização propriamente dita consiste na delegação da gestão administrativa de relações contratuais com diversos prestadores de serviços a uma terceira empresa especializada.

Ainda, conforme também observado por Pinheiro, Miziara e Souza (2019), foi afirmado que na quarteirização não havia intermediários contratuais entre a Empresa Contratante e as diversas empresas de terceirização. Foi mencionado que a intermediação ocorria única e exclusivamente no que diz respeito ao gerenciamento dos contratos.

Assim, no presente estudo, busca-se explorar a hipótese da "terceirização em cadeia", em que a empresa terceirizada assume a responsabilidade pela contratação de terceiros para fornecer serviços à Administração Pública. Contudo, para efeitos meramente didáticos,

continuar-se-á referindo à tal configuração de contratação como quarterização (PINHEIRO; MIZIARA; SOUZA, 2019).

De tal modo, Sacramento (2016) aduz à quarterização conceito que vai ao encontro da solução pretendida para a FAB, ao dizer se tratar a empresa gerenciadora aquela que instituirá um sistema para o credenciamento dos potenciais fornecedores, contratando o que melhor satisfizer os interesses da Administração.

Contudo, na ausência de casos idênticos ao apresentado neste estudo, de fornecimento de combustível de aviação, buscou-se, por similaridade, o objeto que mais se aproxima do pretendido e que apresenta maior gama de literatura, explorado em diversos artigos científicos: a manutenção de frota de veículos.

Espera-se, desse modo, que, ocorrendo a necessidade de abastecimento em determinada localidade em que possua ao menos um fornecedor, que a empresa contratada verifique a proposta mais vantajosa à Administração Pública e a contrate para o fornecimento de combustível.

Nesse contexto, de acordo com Dotti e Junior (2010 apud PASSOS, 2018), a contratação em questão caracteriza-se pela transferência do gerenciamento de determinadas atividades da Administração Pública para uma empresa privada especializada. Um exemplo disso seria o gerenciamento do abastecimento de aeronaves por meio de um sistema informatizado. Seu principal objetivo seria cuidar do fornecimento de combustível, realizar destanques (remoção de combustível dos tanques das aeronaves) e a disponibilização e o transporte de combustíveis aonde não houver PAA estruturado.

Tais ensinamentos contribuem para se alcançar a primeira parte do objetivo específico 4, cujo conhecimento continua a ser construído a seguir, no próximo item.

#### **4.5 Credenciamento**

No intuito de abordar integralmente o objetivo específico 4, avançando para a sua segunda etapa, é necessário direcionar a atenção para a análise do credenciamento. Esse processo administrativo consiste na convocação de potenciais interessados pela Administração Pública, com o propósito de prestarem serviços ou fornecerem bens necessários. Os potenciais prestadores devem atender aos requisitos estabelecidos para se credenciar no órgão ou entidade responsável, tornando-se aptos a executar o objeto quando convocados (LIMA; GÓIS, 2022). A hipótese em questão refere-se a uma situação inovadora da utilização de inexigibilidade de licitação, trazida na Lei nº 14.133/21 (FREITAS, 2021).

O credenciamento pode ser utilizado na aquisição de bens comuns no Brasil quando houver inviabilidade de competição entre os fornecedores, seja pela natureza específica do bem, seja pela dispersão geográfica dos interessados. Nesses casos, a Administração Pública pode se valer do credenciamento para garantir a eficiência, a economicidade e a qualidade da contratação, bem como para ampliar as possibilidades de escolha e de controle social (GUIMARÃES; VIOLIN; VITA, 2022).

Entre os benefícios do credenciamento, pode-se mencionar a possibilidade de se contratar com todos os interessados que atendam aos requisitos estabelecidos no edital de chamamento público, sem limitação de quantidade ou prazo. Além disso, há flexibilidade para convocar os credenciados conforme a demanda e a conveniência da Administração Pública, podendo inclusive estabelecer critérios de rotatividade, proporcionalidade ou aleatoriedade (GUIMARÃES; VIOLIN; VITA, 2022).

Outro ponto positivo do credenciamento reside na oportunidade de estimular a concorrência entre os credenciados, mediante a fixação de preços máximos ou a realização de cotações prévias, além da facilidade para rescindir ou suspender o credenciamento em caso de descumprimento das obrigações pelos fornecedores, sem ônus ou penalidades para a Administração Pública (LIMA; GÓIS, 2022).

No caso da contratação de combustíveis de aviação no Brasil, pode-se argumentar que o credenciamento é uma modalidade viável e legal, desde que sejam observados os requisitos e as regras previstos na Lei nº 14.133/2021. Alguns desses requisitos e regras são, segundo Lima e Góis (2022):

- A existência, na localidade, de fornecedores de combustíveis de aviação que possam atender às necessidades da Administração Pública em termos de qualidade, quantidade, localização e preço;
- A publicação de um edital de chamamento público com os critérios e as condições para o credenciamento dos interessados;
- A verificação da qualificação técnica e jurídica dos credenciados e a manutenção de um cadastro atualizado dos interessados;
- A convocação dos credenciados para a execução do objeto conforme a demanda da Administração Pública, respeitando-se a ordem cronológica e a proporcionalidade entre os credenciados;
- A fixação de um valor máximo para o pagamento dos fornecedores, que deve ser compatível com o praticado no mercado;

- A possibilidade de rescisão unilateral do contrato pela Administração Pública ou pelo credenciado, mediante aviso prévio; e
- A observância dos princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da eficiência, da probidade administrativa e da vinculação ao instrumento convocatório.

Portanto, conclui-se que o credenciamento é uma modalidade legal e viável para a contratação de combustíveis de aviação no Brasil, desde que sejam atendidos os requisitos e as regras estabelecidos na Lei nº 14.133/2021.

#### **4.6 Compra reativa x Compra proativa**

Em que pese não ter sido estabelecido como objetivo específico a ser alcançado, durante a pesquisa realizada para embasar este artigo, foi crucial examinar os conceitos de compra reativa e compra proativa. Esses conceitos desempenham um papel significativo na forma de contratação, impactando diretamente os riscos contratuais, as regras de governança e, sobretudo, os valores despendidos pela Administração Pública.

Assim, as compras públicas, segundo Baily *et al.* (2000), podem ser classificadas como reativas ou proativas, dependendo do grau de planejamento e antecipação das necessidades da Administração Pública. A compra reativa é aquela que ocorre após uma demanda espontânea ou urgente, sem um planejamento prévio ou uma análise de mercado. A compra reativa é mais tradicional e burocrática, pois depende da solicitação do usuário e da disponibilidade de recursos, podendo gerar desperdícios, atrasos, insatisfação e prejuízos para a Administração Pública.

Por outro lado, a compra proativa é aquela que ocorre antes de uma demanda específica, com base em um planejamento estratégico e uma gestão de estoques. A compra proativa é mais moderna e eficiente, pois busca antecipar as necessidades da Administração Pública e negociar melhores condições com os fornecedores. Isso pode gerar economia, agilidade, qualidade e satisfação para a Administração Pública.

No contexto da contratação de fornecimento de combustível de aviação para a Força Aérea Brasileira, a distinção entre compra reativa e compra proativa se torna crucial. As limitações na disponibilidade de pontos de abastecimento, como discutido anteriormente, exigem um planejamento cuidadoso e uma antecipação para garantir a capacidade operacional da Força Aérea. Ao adotar uma abordagem proativa, é possível estabelecer contratos de longo

prazo com fornecedores confiáveis, negociar preços mais vantajosos e garantir um abastecimento regular e eficiente.

Portanto, no contexto específico da contratação de fornecimento de combustível de aviação, é fundamental que a Administração Pública adote uma abordagem proativa, com planejamento estratégico e antecipação das necessidades, a fim de garantir a segurança e a eficiência das operações da Força Aérea Brasileira. Isso contribuirá para evitar problemas de abastecimento, assegurar a disponibilidade de combustível necessário e otimizar os recursos financeiros investidos.

De forma a ilustrar as informações trazidas acima, Baily *et al.* (2000) muito bem elaborou um quadro em que diferenciou ambas as formas de compras, com as características mais marcantes de cada configuração, conforme a seguir:

**Quadro – Compra reativa versus compra proativa**

<b>Compra reativa</b>	<b>Compra proativa</b>
Compras: um centro de custo	Compras: pode adicionar valor
Compras: recebe especificações	Compras (e fornecedores): contribuem para as especificações
Compras: rejeita materiais defeituosos	Compras: evita materiais defeituosos
Compras: subordina-se a finanças ou a produção	Compras: importante função gerencial
Os compradores respondem às condições do mercado	Compras: contribui para o desenvolvimento dos mercados
Os problemas são de responsabilidade do fornecedor	Os problemas são de responsabilidade compartilhada
Preço é variável-chave	O custo total e o valor são variáveis-chave
Ênfase no hoje	Ênfase estratégica
Sistema independente de fornecedores	O sistema pode ser integrado aos sistemas dos fornecedores
As especificações são feitas por <i>designers</i> ou usuários	Compradores e fornecedores contribuem para as especificações
Negociação ganha-perde	Negociação ganha-ganha
Muitos fornecedores = segurança	Muitos fornecedores = perda de oportunidades
Estoque excessivo = segurança	Excesso de estoque = desperdício
Informação é poder	A informação é valiosa se compartilhada

Fonte: Baily *et al.* (2000)

Pode-se perceber, então, que o conceito de compra proativa é muito bem recebido no caso estudado no presente artigo, porquanto as compras realizadas de forma “reativa” sejam justamente as que causaram a inquietação originária de todo o estudo em curso.

Trazendo para o ramo das compras públicas, sabidamente sujeitas a diversas amarras legais e burocráticas, o conceito de compras proativas precisa ser devidamente adequado, de forma a não colidir com nenhuma norma que rege as formas de compras governamentais, primariamente por meio das modalidades de licitações previstas pela recém-publicada Lei nº 14.133/21. Assim, a ideia muito bem-vinda, trazida pela dualidade “Compra reativa x Compra proativa” enseja maiores estudos, a serem realizados após a implementação da solução que porventura sobrevier do presente artigo. Merece, no entanto, a presente evidência, dada a relevância dos potenciais benefícios, em face de contratação tão sensível à FAB.

#### **4.7 Análise**

A se considerar diversos fatores, tais como custo final de contratação, análise de riscos, no tocante a possíveis responsabilização pela qualidade do combustível e mesmo a complexidade do processo de contratação, numa análise perfunctória, dá-se preferência à utilização do credenciamento.

Para se chegar a essa conclusão, foi realizada uma comparação, dentro dos aspectos acima mencionados, nas duas formas de contratação sugeridas, tanto pela utilização da quarterização, quanto pelo processo de credenciamento, conforme pormenorizado nos próximos parágrafos.

Assim, a comparação dos custos de ambas as soluções se deu de forma pragmática. Enquanto o credenciamento é realizado pela própria Administração Pública, que contrata diretamente a empresa fornecedora credenciada, na quarterização entra a figura do intermediário, entre a Administração Pública e empresa fornecedora de combustível de aviação, a saber, a empresa contratada, que subcontratará o serviço de abastecimento.

Já no tocante à comparação de riscos, identifica-se situação um pouco mais complexa. Observa-se, na quarterização, uma distinção clara entre a relação da Administração Pública com a empresa contratada (gerenciadora), regida pela lei de licitações e contratos, e o vínculo jurídico entre a contratada e a empresa fornecedora de combustível de aviação. Na primeira situação mencionada, são aplicadas normas de direito administrativo que estipulam a responsabilidade objetiva da empresa responsável pelo gerenciamento, tanto em relação a danos causados a terceiros quanto à própria Administração Pública. Nesse ponto, há a questão da

responsabilização pela qualidade do combustível de aviação, cuja deficiência, em última instância, pode custar vidas.

Por outro lado, na segunda relação, entre a gerenciadora e a empresa fornecedora de combustível de aviação, são regidas por normas de direito privado, especificamente as disposições referentes a contratos em geral, presentes no Código Civil.

O cerne dessa discussão, contudo, reside na responsabilização de todos os envolvidos (Administração Pública, empresa gerenciadora e empresa fornecedora de combustível de aviação) perante terceiros que não fazem parte do contrato. Um exemplo significativo é a questão das obrigações trabalhistas e sociais que tanto a empresa responsável pelo gerenciamento quanto o contratado responsável pelos serviços devem cumprir em relação aos seus funcionários.

Na atualidade, tanto a doutrina quanto a jurisprudência têm consolidado o entendimento de que a própria Administração Pública será responsável de forma subsidiária pelos danos ocasionados pela empresa gerenciadora e sua rede de contratados. Esse aspecto representa um elemento de risco significativo que não pode ser negligenciado (SOARES & MOURA, 2018).

Diferentemente, no credenciamento, tem-se uma relação jurídica regida pelas normas de direito administrativo, com responsabilidades de cada parte determinadas em lei, com cláusulas exorbitantes em favor da Administração Pública, que pode exigir o fiel cumprimento do contrato, aplicar multas e mesmo rescindir unilateralmente a avença, conforme o caso concreto o exija, respaldado na lei.

Por fim, a comparação realizada no tocante à complexidade da contratação encontrou dois momentos distintos, delimitados como fase interna e fase externa da licitação. A fase interna se refere à preparação e organização do procedimento licitatório pela entidade ou órgão responsável, enquanto a fase externa engloba a divulgação do edital, o recebimento e a análise das propostas, o julgamento e a adjudicação do objeto licitado (ARAÚJO, 2020).

Ainda segundo Araújo (2020), durante a fase interna, uma série de procedimentos são realizados visando estabelecer os parâmetros e requisitos necessários para a licitação. Isso inclui o levantamento de necessidades, a definição do objeto da licitação, a elaboração do termo de referência ou projeto básico, a definição dos critérios de julgamento, a pesquisa de preços, entre outros aspectos relevantes.

Já na fase externa, conforme assevera Araújo (2020), a entidade ou órgão responsável torna público o edital de licitação, o qual contém todas as informações essenciais sobre o processo, como o objeto licitado, os prazos, as condições de participação, os documentos necessários, os critérios de julgamento e demais disposições pertinentes. Após a publicação do

edital, os interessados têm a oportunidade de apresentar suas propostas, que serão analisadas pela comissão de licitação de acordo com os critérios estabelecidos. Ao final, ocorre a adjudicação do objeto licitado, ou seja, a escolha do vencedor da licitação.

Delimitados estes conceitos, passa-se a analisar cada um dos casos em suas fases internas e externas. A fase interna do procedimento realizado para a quarteirização segue o rito de instrução processual similar a praticamente qualquer outra licitação com um objeto considerando comum, ou seja, cujas características podem ser definidas objetivamente no edital. Já a instrução processual de um edital de credenciamento possui peculiaridades que, pelo simples fato de ser diferente de uma licitação convencional, já enseja maiores cuidados, uma vez que foge do habitual, aumentando a probabilidade de erros. Além disso, possui cláusulas mais complexas, delimitando a análises mais aprofundadas a serem desempenhadas pela Administração Pública às empresas participantes.

Contudo, a fase externa de um procedimento de credenciamento, após aprovado é bem mais simples de ser conduzido, pois restringe-se à análise da empresa, conforme critérios estabelecidos em edital. A empresa contratada celebra um contrato sujeito às normas de direito administrativo ao qual responde de forma objetiva, sem o caráter subsidiário da Administração Pública. De outro lado, o contrato firmado pela quarteirização apresenta toda a complexidade descrita anteriormente, em que a Administração Pública concorre de forma subsidiária com a empresa contratada, quanto a potenciais responsabilizações decorrentes da execução contratual.

Colocar em prática qualquer das hipóteses sugeridas exigirá, inclusive, um estudo mais aprofundado, envolvendo uma análise de viabilidade, em termos de instrução processual, ficando a presente apreciação no campo da mera legalidade, cuja análise denota sua exequibilidade.

De toda forma, resta clara a viabilidade de se recorrer a formas auxiliares de contratação de fornecimento de combustíveis de aviação, para aumentar a disponibilidade de locais com fornecedores desse item, particularmente por meio da utilização dos institutos do credenciamento e da quarteirização, visando obter benefícios operacionais para a FAB.

## **5 CONCLUSÃO**

O presente artigo tratou sobre aspectos da contratação do fornecimento de combustível de aviação, incumbência que dá suporte à mais primordial forma de atuação para a Força Aérea Brasileira, qual seja, atividade aérea.

Nesse aspecto, foram demonstradas peculiaridades da contratação desse item, cujas regulações impõem determinadas restrições. Viu-se, então, que tais delimitações, combinadas a determinados fatores imprevisíveis de planejamento, constituem uma condição limitante à operacionalidade na FAB, traduzida por suas missões aéreas, uma vez que menos pontos de abastecimento exigem maior autonomia de voo, caso em que se pode transportar menos carga útil, ou, ainda, exige uma rota diferente da ideal, pela necessidade de se buscar um ponto em que haja cobertura contratual de combustível de aviação.

Assim, considerando-se as regras de engajamento determinadas, principalmente pela ANP, foram examinadas outras possíveis formas de contratação desse item, através da investigação do objetivo geral, de avaliar a viabilidade de se recorrer a formas auxiliares de contratação para aumentar a disponibilidade de locais com fornecedores de combustível de aviação, visando obter benefícios operacionais para a FAB.

Com vistas a se perseguir tal objetivo, foram estabelecidos quatro objetivos específicos, com ações determinadas, cujos resultados colaboraram para construir o conhecimento necessário à elucidação do objetivo geral estabelecido.

Posteriormente, foram estabelecidas as metodologias definidas para a condução da investigação pretendida.

Buscaram-se, então, referenciais teóricos em que puderam ser pautadas as análises realizadas, de forma a se alcançar cada um dos quatro objetivos específicos. Nesse sentido, foram retiradas da Resolução ANP Nº 17, de 26/07/2006 as principais regras de mercado, relativas à comercialização de combustível de aviação, uma vez que a Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis é quem rege tais regras de negócio.

Em seguida, foram expostas as atuais condições de contratação dos combustíveis de aviação em território nacional, retiradas dos atuais contratos celebrados. Nesse ponto, foi verificado que nem todas as localidades em que se considera desejável possuir um contrato de fornecimento regular são contempladas, por limitações, inerentes aos procedimentos licitatórios, regidos por normas legais e infralegais rígidas, impactando a operacionalidade da Força.

Na sequência, foram visitadas possibilidades de contratações complementares, mediante a utilização de procedimentos auxiliares aos previstos na atual Lei de Licitações e Contratos, quais sejam, a quarterização e o credenciamento.

Em rápidas palavras, a quarterização consiste em contratar uma empresa que possua agilidade típica do setor privado para subcontratar outras, responsáveis pelo fornecimento efetivo do produto necessário, neste caso, o combustível de aviação. Por outro lado, o

credenciamento pode ser aplicado para aquisição de bens comuns no Brasil em situações em que seja inviável promover a concorrência entre os fornecedores, seja devido à natureza específica do bem, seja devido à dispersão geográfica dos interessados.

Por fim, foram trazidos conceitos de compra reativa e compra proativa, como forma de cancelar a necessidade de se realizar a compra pública de forma planejada e antecipada, visando mitigar riscos e atender às regras de governança impostas ao setor público, se contrapondo às atuais formas de contratação de urgência.

Após toda análise realizada na literatura e nos trabalhos científicos precedentes, ficou certificada a viabilidade e, até mesmo, a vantajosidade de se utilizar forma auxiliar e complementar de contratação para determinadas circunstâncias que, dado o caráter dinâmico das missões realizadas pela FAB, há necessidade de abastecimento de combustível de aviação em localidades sem cobertura contratual.

A se considerar diversos fatores, tais como custo final de contratação, análise de riscos, no tocante a possíveis responsabilização pela qualidade do combustível e mesmo a complexidade do processo de contratação, numa análise perfunctória, dá-se preferência à utilização do credenciamento.

É amplamente reconhecido que os institutos do credenciamento e da quarteirização carecem de uma regulamentação mais abrangente, especialmente quando aplicados a um objeto peculiar como o combustível de aviação. Além disso, o credenciamento, conforme estabelecido pela Lei nº 14.133/21, constitui uma novidade ainda recente, não tendo sido exploradas maneiras de efetivamente implementar esse tipo de contratação, sendo, essa falta de exploração uma limitação ao estudo em questão.

Colocar em prática qualquer das hipóteses sugeridas irá requerer, inclusive, um nível de estudo mais aprofundado em termos de instrução processual, ficando, assim, como sugestão para futura pesquisa. A presente apreciação restringe-se ao âmbito da mera legalidade, cuja análise denota sua plena exequibilidade.

Pretende-se, desta forma, ampliar substancialmente a quantidade de localidades disponíveis para abastecimento, permitindo diversas outras combinações de rotas e capacidades de carga a transportar. A inclusão de tais variáveis, na esfera do planejamento das missões, aumentará exponencialmente o nível de operacionalidade da FAB, permitindo atender ainda mais aos anseios da população brasileira e todos os aspectos de sua missão institucional.

## REFERÊNCIAS

ANP. **Resolução nº 17, de 26 de julho de 2006**, Disponível em: <https://atosoficiais.com.br/anp/resolucao-n-17-2006-regula-o-exercicio-da-atividade-de-distribuicao-de-combustiveis-de-aviacao?origin=instituicao&q=resolu%C3%A7%C3%A3o%2017/2006>. Acesso em: 20 fev. 2023.

ALEXANDER, Randy. **Diferença entre compras proativas e reativas**. Disponível em: <https://pt.strephonsays.com/proactive-and-reactive-purchasing-10727>. Acesso em: 29 maio 2023.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de direito administrativo**. 5ª Ed, São Paulo: Saraiva, 2020

BAILY, P. *et al.* **Compras: Princípios e Administração**. São Paulo: Atlas, 2000

BRASIL. Comando da Aeronáutica. Comando Geral de Apoio. **SILOMS WEB: Controle de utilização**. Rio de Janeiro. Disponível em: <https://10.52.200.132:8080/comclub/loginFormulario.html>. Acesso em: 15 mar. 2023.

BRASIL. **Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974**. Dispõe sobre o Trabalho Temporário nas Empresas Urbanas, e dá outras Providências. [S. l.], 3 jan. 1974. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l6019.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l6019.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Lei 13.467, de 13 de julho de 2017**. Altera a Consolidação das Leis do Trabalho (CLT). [S. l.], 13 jul. 2017. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/lei/l13467.htm). Acesso em: 20 fev. 2023.

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. [S. l.], 1º abr. 2023. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm). Acesso em: 23 fev. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2018. p. 432

DA SILVA, Ronaldo André Rodrigues, VALENÇA, Myrian Constantino de Almeida. **Terceirização e quarteirização: indicativos estratégicos para implementação**. (1997). Disponível em: [https://www.researchgate.net/profile/Ronaldo-Rodrigues-Da-Silva/publication/269984990\\_Terceirizacao\\_e\\_Quarteirizacao\\_Indicativos\\_Estrategicos\\_para\\_Implemen](https://www.researchgate.net/profile/Ronaldo-Rodrigues-Da-Silva/publication/269984990_Terceirizacao_e_Quarteirizacao_Indicativos_Estrategicos_para_Implemen)

tacao/links/549abfa40cf2d6581ab2d758/Terceirizacao-e-Quarteirizacao-Indicativos-Estrategicos-para-Implementacao.pdf. Acesso em: 15 maio 2023

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019. p. 513

DOTTI, M.R.; JUNIOR, J.T.P. **Limitações Constitucionais da Atividade Contratual da Administração Pública**. São Paulo: Editora Notadez, 2010. In PASSOS, A.M.C. **Caracterização da Quarteirização dos Serviços Públicos no Brasil - 2010/2018: Uma Revisão da Literatura**. Monografia - Curso de Especialização em Gestão Pública, Universidade Federal de São João Del-Rey. São João Del-Rey, p. 21. 2018.

GUIMARÃES, Bernardo S.; VIOLIN, Jordão; VITA, Pedro Henrique B. **Credenciamento na nova Lei de Licitações**. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2022-jul-10/opiniaocredenciamento-lei-licitacoes>. Acesso em: 20 maio 2023.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2021, p. 988

LIMA, Fábio de Mattos; GÓIS, Pedro H.. **A Inexigibilidade de Licitação na Nova Lei nº 14.133/2021**. Disponível em: <https://www.limaegois.com.br/artigo/a-inexigibilidade-de-licitacao-na-nova-lei-n-14-133-2021>. Acesso em: 29 maio 2023.

LOPES, Virgínia Bracarense. **A Nova Lei de Licitações: 5 mudanças trazidas pela norma aprovada**. 2021. Disponível em: <https://repositorio.ufsc.br/bitstream/handle/123456789/221790/a%20nova%20ei%20de%20licita%C3%A7%C3%B5es%20-%205%20mudan%C3%A7as%20trazidas%20pela%20norma%20aprovada%20-%20anesp.pdf?sequence=1>. Acesso em: 06 ago. 2022.

PAIM TERRA, Antonio Carlos. **Compras públicas inteligentes: uma proposta para a melhoria da gestão das compras governamentais**. (2018). Disp em: <http://repositorio.enap.gov.br/handle/1/3166>. Acesso em 15 maio 2023.

PAGNONCELLI, Dernizo. **Terceirização e Parceirização: Estratégia para o Sucesso Empresarial**. Rio de Janeiro, Gráfica JB, 1993.

PINHEIRO, I.P.; MIZIARA, R.; SOUZA, R.O. A QUARTEIRIZAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO. *In: Instituto Trabalho em Debate*. [S. l.], 8 out. 2019. Disponível em: <http://trabalhoemdebate.com.br/artigo/detalhe/a-quarteirizacao-no-ordenamento-juridico-brasileiro>. Acesso em: 20 fev. 2023.

PRUDENTE, L. M. **Terceirização – A revolução do serviço**. São Paulo: Contacto, 1991.

REMEDIO, José Antonio; REMEDIO, Davi Pereira. **Lei nº 14.133/2021: O Credenciamento como Procedimento Auxiliar das Licitações e Contratações Administrativas**. *Conpedi Law Review*, v. 7, n. 2, p. 1-19, 2022.

SACRAMENTO, J.T. **A quarteirização na Administração Pública: conceito, características e vantagens**. Conteúdo Jurídico, Brasília - DF. Disponível em: <https://conteudojuridico.com.br/consulta/artigos/47307/a-quarteirizacao-na-administracao-publica-conceito-caracteristicas-e-vantagens>. Acesso em: 20 fev. 2023.

SANTANA, Jair Eduardo. **Planejamento nas licitações e contratações governamentais: estratégias para suprimentos públicos**. Curitiba-PR, Editora Negócios Públicos, 2015.

SOARES, Marcos Eduardo Silva; MOURA, Leonardo Siqueira de. **Quarteirização da Manutenção da Frota de Veículos Oficiais: o desenho do modelo de gerenciamento adotado em Minas Gerais a fim de se garantir a economicidade da contratação**. Disponível em: [https://www.administracao.go.gov.br/?option=com\\_content&view=article&id=16542](https://www.administracao.go.gov.br/?option=com_content&view=article&id=16542). Acesso em: 04 jun. 2023.