



CENTRO UNIVERSITÁRIO DO DISTRITO FEDERAL
Pós-Graduação Pesquisa e Extensão
MBA GESTÃO DE LOGÍSTICA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Eliane Geter Lopes Lima

LOGÍSTICA DOS SERVIÇOS CONTÍNUOS E
QUESTÕES CONCEITUAIS:
gestão de intercorrências na compra de passagens
aéreas

Brasília
2009

Eliane Geter Lopes Lima

**LOGÍSTICA DOS SERVIÇOS CONTÍNUOS E
QUESTÕES CONCEITUAIS:
gestão de intercorrências na compra de passagens
aéreas**

Monografia apresentada ao Curso MBA
Gestão de Logística da Administração
Pública do Centro Universitário do Distrito
Federal, como requisito parcial à obtenção
do título de Especialista em Logística da
Administração Pública.

Orientador: Prof. Carlos Alberto Vilanova

Termo de Aprovação:

**Brasília
2009**

A meus filhos.

Agradeço

a Deus, por abrir meus caminhos e permitir minhas vitórias;

ao orientador Prof. Carlos Alberto Vilanova, pelo incentivo e objetividade nas
orientações deste trabalho;

aos colegas, pelos momentos compartilhados.

“O rio atinge seus objetivos,
porque aprendeu a contornar seus obstáculos.”

(autor desconhecido)

RESUMO

Não é raro, na legislação brasileira, a ausência de clareza de termos provocar interpretações diferentes, mesmo quando se trata de uma situação cuja materialidade da situação pode, por si só, ensejar a compreensão do que se objetiva. Esse é o caso dos serviços contínuos na Administração Pública, cuja falta de uma definição mais precisa nos normativos que regem as licitações vem causando, ao longo dos anos, entraves à prorrogação dos contratos de venda de passagens por empresas terceirizadas. Tais entraves se refletem no sistema logístico das atividades da Administração Pública e, conseqüentemente, na logística das referidas empresas que, por força contratual, alinham-se aos parâmetros da organização pública à qual prestam serviços. Nessa perspectiva, o objetivo deste trabalho é analisar pontos polêmicos do conceito de serviços continuados, bem como seus efeitos na gestão da respectiva logística. O trabalho foi feito por meio de uma revisão da literatura e de uma pesquisa documental, consultando-se jurisprudências sobre o tema.

Palavras-chave: Administração pública; terceirização; logística.

SUMÁRIO

Resumo.....	5
Lista de figuras.....	7
1 INTRODUÇÃO.....	8
2 REFERENCIAL TEÓRICO.....	10
2.1 A Administração Pública e suas Bases.....	10
2.2 Terceirização.....	13
2.2.1 Questionamentos acerca do conceito de serviços contínuos.....	17
2.2.2 Da hermenêutica jurídica e seus correlatos.....	19
2.3 Gestão da Logística de Atividades-Meio.....	24
2.4 Contratos para Vendas de Passagens.....	28
2.5 Decisões Jurisprudenciais sobre Prorrogação de Contratos de Serviços Contínuos.....	33
3 CONCLUSÃO.....	39
REFERÊNCIAS.....	41

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 – Mix da logística da prestação de serviços.....	30
---	----

1 INTRODUÇÃO

Visando ao melhor desempenho, à redução de custos e, principalmente, ao melhor direcionamento dos recursos humanos para desempenho de sua atividade-fim, a administração pública utiliza-se de serviços prestados por terceiros para a execução das atividades que servem de suporte ao cumprimento de sua finalidade.

Para demonstrar a transparência da seleção das empresas que prestam tais serviços, o processo é regulamentado pela Lei nº. 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual define e prevê as condições de ordem prática, que vão desde os tipos de serviço até os prazos contratuais, entre outros. Esse processo tem como base os princípios que regem as atividades da administração pública, de forma a manter estreita relação com os fundamentos da Constituição Federal de 1988.

No entanto, questões relacionadas com o entendimento dos normativos muitas vezes terminam por desencadear polêmicas que podem distanciar a questão tanto daquilo que está previsto na legislação, quanto dos referidos princípios constitucionais, como é o caso da falta de consenso quanto ao conceito de serviços contínuos e à respectiva prestação e execução.

Essa falta de consenso contribui negativamente para a efetiva concretização do planejamento estratégico das atividades-meio, podendo interferir no alcance da eficiência e da eficácia dos respectivos objetivos e, até, refletir-se nas próprias atividades-fim da organização. Em resumo, a falta de consenso interfere diretamente na logística das atividades-meio, tornando difícil e complexa sua gestão.

Esse é o foco desta proposta, que tem como problema de investigação o seguinte: que principais pontos justificam o conceito de serviços continuados na Administração Pública?

Para responder a tal questão, tem-se como objetivo geral analisar pontos polêmicos do conceito de serviços continuados, bem como seus efeitos na gestão da respectiva logística. Os objetivos específicos são: conceituar e caracterizar os serviços continuados, na perspectiva da terceirização da atividade-meio na administração pública; examinar, criticamente, o conceito de serviços continuados, conforme o entendimento de tribunais brasileiros; analisar, especificamente, a

terceirização de compras de passagens aéreas e as implicações decorrentes do conceito de serviços contínuos na gestão da respectiva logística.

O trabalho é relevante, porque o tema tanto é atual quanto polêmico, na medida em que traz à tona uma questão sobre a qual não há consenso e que influi, diretamente, nos meios que dão suporte ao funcionamento das organizações públicas.

A correta conceituação de serviços continuados e a prioridade/ exigência em sua contratação são elementos fundamentais ao cumprimento do princípio constitucional da licitação pública. Por sua vez, essa é considerada uma forma de seleção de empresas que melhor satisfaçam os critérios estabelecidos pela Administração Pública. A não observação desse princípio incorre no não cumprimento de outro, o da probidade administrativa.

Sendo assim, entende-se que o estudo pode contribuir para o desenvolvimento de uma visão mais aprofundada do tema, servindo de base para novas pesquisas.

Outrossim, trata-se de tema diretamente relacionado à gestão de logística na Administração Pública, já que a contratação de serviços é um dos principais meios para prover as necessidades da área-meio, com vistas ao alcance dos objetivos da atividade-fim.

As técnicas de pesquisa utilizadas são a bibliográfica e a documental, porque têm como foco, respectivamente, publicações em livros e artigos doutrinários e decisões jurisprudenciais, respectivamente.

O trabalho encontra-se estruturado em cinco capítulos: no primeiro, descrevem-se as bases da Administração Pública, no que se refere a seu conceito e princípios norteadores de suas ações; no segundo, caracteriza-se a terceirização como procedimento necessário ao bom desempenho das atividades-meio da Administração Pública, destacando-se o conceito de serviço contínuo, foco deste trabalho; no terceiro, caracteriza-se a gestão da logística das atividades-meio na Administração Pública; no quarto, enfoca-se os contratos de vendas de passagens aéreas na perspectiva dos serviços contínuos e, no quinto, são analisadas decisões jurisprudenciais sobre o tema.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

A análise de pontos polêmicos do conceito de serviços continuados e de seus efeitos na gestão desses serviços requer o conhecimento das bases que regem a Administração Pública e a gestão de suas atividades-meio. Sendo essas consideradas suporte da atividade administrativa, fica claro que de seu perfeito funcionamento depende o desenvolvimento e a efetivação da própria atividade-fim.

2.1 A Administração Pública e suas Bases

O termo “administração” vem do latim *administrare*, que significa gerir, governar, executar. O ato de administrar é feito por meio de atos praticados por uma pessoa que cumpre a direção ou gerência de negócios ou serviços de interesses privados ou públicos. A partir daí, tem-se a administração privada e a administração pública, que se distinguem segundo a natureza dos atos praticados pelos gestores (SILVA, 1993).

Seja na área pública ou na privada, a administração se limita à guarda, conservação e percepção dos frutos dos bens administrados. No direito público, administrar não se resume a uma prestação de serviço, mas também engloba como dirigir, governar e exercer as vontades, visando a um objetivo (DI PIETRO, 2004).

No sentido formal, a administração pública representa o conjunto de órgãos por meio dos quais o governo cumpre seus objetivos; no sentido material, é o conjunto de funções necessárias à prestação dos serviços públicos em geral; operacionalmente, representa o desempenho técnico, legal, sistemático e constante dos serviços próprios do Estado ou daqueles assumidos por ele, para beneficiar a coletividade (MEIRELLES, 1984).

A Administração Pública é regida por princípios constitucionais que visam a garantir a boa administração. Esses princípios são, entre outros:

- Legalidade e finalidade: como o nome indica, os atos administrativos devem atender obrigatoriamente para a lei, da mesma forma que os órgãos administrativos devem se voltar para fins do interesse público para o qual foram criados, sob pena de se afastarem de sua finalidade precípua. Da associação entre legalidade e finalidade, deduz-se que o administrador

público apenas pratique um ato para seu fim legal, e que a finalidade não seja afastada do interesse público, sob pena de haver um desvio de finalidade;

- Isonomia: tratamento igual a todos os interessados; impõe a igualdade perante a lei, por meio da proibição de atos normativos discriminatórios;
- Impessoalidade: os atos devem ser imputados ao órgão e não ao agente que os pratica. Esse não é o autor institucional do ato e, sim, aquele por meio do qual a entidade manifestou sua vontade. “A primeira regra do estilo administrativo é a objetividade”, estreitamente associada à impessoalidade do funcionário ou autoridade. A personalização vale apenas para imputar ao funcionário eventual responsabilização por ato danoso;
- Moralidade: conteúdo jurídico de que devem ser revestidos os atos administrativos. A probidade é uma forma dessa moralidade. Trata-se não de uma moralidade comum, mas da moralidade jurídica, ou seja, constitui, em essência, o que Hauriou (*apud* SILVA, 2004, p. 649) definiu como “conjunto de regras de conduta tiradas da disciplina interior da administração”;
- Publicidade: que se refere à maior transparência dos atos administrativos. A publicidade, porém, não é um critério formal do ato administrativo, um elemento formativo desse ato, mas um requisito de eficácia e de moralidade. “Por isso, os atos irregulares não se convalidam com a publicação, nem os regulares a dispensam para sua exeqüibilidade, quando a lei ou regulamento a exige”;
- Eficiência: representando a medição de custos no alcance das finalidades pretendidas. Tem como conteúdo a relação meios e resultados. Obtém-se eficiência administrativa com a melhor utilização dos recursos humanos, materiais e institucionais, além dos meios mais eficazes para a satisfação das necessidades coletivas, sempre se atentando para o regime de igualdade;
- Licitação: “procedimento destinado a escolher proponentes de contratos de execução de obras, serviços, compras [...]. Constitui um princípio de realização da moralidade administrativa e do tratamento isonômico” (SILVA,

2004, p. 653). Esse princípio modifica as regras de competência, já que o bom desempenho de cada órgão é fator de eficiência para o desempenho global do governo.

Para Mukai (1995), licitação é um procedimento administrativo, resultado de um somatório de vários atos administrativos vinculados, no qual o antecedente informa e fundamenta o conseqüente. Destina-se a selecionar a melhor proposta de fornecimento de serviços e compras ou a mais vantajosa para a administração.

Por seus pressupostos, a licitação se insere no contexto da retomada de padrões éticos e comportamentais na Administração Pública, os quais foram discutidos na IV Conferência Nacional da Articulação de Esquerda (AE, 2003). As raízes dessa retomada encontram-se nos desmandos, no retrocesso moral, nas distorções das atribuições do Estado, na tendência à apropriação privada do patrimônio público, no atendimento do interesse de poucos em prejuízo da maioria, enfim, aspectos que passaram a caracterizar a administração pública. Esses são efeitos de acontecimentos conjunturais, como por exemplo, as crises financeiras do Brasil, que demonstraram a vulnerabilidade dos países endividados e daqueles com estruturas econômicas desequilibradas, diante do sistema capitalista.

No Brasil, os processos licitatórios e os respectivos contratos são regulamentados pela Lei n.º 8.666/93 e seguem um prazo determinado. O art. 7.º da referida Lei estabelece que as licitações para a execução de obras e para a prestação de serviços obedecerão, entre outros, à existência de recursos orçamentários para cumprimento das obrigações decorrentes do contrato, razão pela qual os vencimentos devem ser pré-fixados.

A contratação de serviços especializados na administração pública chama-se terceirização, e ela é justificada pelas mudanças no cenário mundial, decorrentes de processos econômicos que afetaram também o setor público. Com isso, passou-se a exigir deste uma adaptação imediata à nova situação e a busca de otimização dos recursos financeiros, humanos e materiais, para que os órgãos públicos pudessem atender suas demandas de modo satisfatório. A terceirização representa, pois, a satisfação objetiva de necessidades administrativas no âmbito público.

2.2 Terceirização

À contratação de serviços de terceiros para suprir lacunas evidenciadas no atendimento prestado pelo serviço público dá-se o nome de terceirização. Trata-se do processo no qual as empresas contratadas, via licitação, desempenham atividades que servem de suporte às organizações públicas, no desempenho de suas atividades-fim.

Martins (*apud* PADOAN, 2006, p. 3) estabelece a diferença entre atividade-fim e aquelas consideradas meio para que as empresas realizem os propósitos para os quais foram criadas:

A atividade-meio pode ser entendida como a atividade desempenhada pela empresa, que não coincide com os fins principais. São exemplos da terceirização na atividade-meio: a limpeza, a vigilância, etc. Já a atividade-fim é a atividade em que a empresa concentra o seu mister, isto é, na qual é especializada. À primeira vista, uma empresa que tem por atividade a limpeza, não poderia terceirizar os próprios serviços de limpeza.

Assim, a terceirização corresponde a uma técnica administrativa por meio da qual se estabelece um processo gerenciado de transferência de atividades acessórias (atividades-meio) da administração pública a terceiros, visando ao apoio às organizações no cumprimento de suas atividades-fim (QUEIROZ, 1996).

Segundo Padoan (2006), no Brasil, é difícil identificar a natureza jurídica da terceirização, porque sua análise implica várias concepções. Dessa forma, a depender da hipótese em que ela ocorrer, podem ser evidenciados elementos distintos de contratos, tanto nominados como inominados. Além disso, pode haver a combinação de elementos de vários contratos distintos como, por exemplo, o fornecimento de bens ou serviços, de empreitada, de franquia, de locação de serviços (no qual o importante é a atividade e não o resultado), de concessão, de consórcio, de tecnologia, de *know how*, entre outros. Nesse caso, a natureza jurídica será a do contrato utilizado ou a da combinação de vários deles.

Na administração pública, além dos aspectos relacionados com as atividades-meio, a terceirização é relevante, principalmente, em razão da redução de encargos diretos e indiretos de pessoal. Com a terceirização, os serviços estatais deixam de ser prestados por servidores públicos e passam a ser desempenhados por empregados de empresas privadas (GROTTI, 2004). No caso foco deste

trabalho, trata-se de terceirização decorrente da necessidade de realização de serviços específicos (atividades-meio), relacionados com a atividade-fim.

O Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997, estabeleceu que a administração pública pode terceirizar as seguintes atividades: conservação, limpeza, segurança, vigilância, transporte, informática, copeiragem, recepção, telecomunicações reprografia, e manutenção de prédios, equipamentos e instalações (TCU, 2006).

O TCU (2006) entende que a administração é que deve definir, em processo próprio, quais são os seus serviços contínuos, uma vez que aquele serviço que é contínuo para determinado órgão pode não ser para outro. Por isso, algumas indicações - vigilância, conservação, limpeza e outros - servem apenas de exemplo desses serviços.

No que se refere à contratação de empresas terceirizadas, a Lei n.º 8.666/93 relaciona, em seu art. 6.º, os itens associados aos contratos, definindo serviço, obra, compra, serviços e compra de vulto, entre outros. Porém, essa Lei não traz distintivamente a definição de serviços, apenas esclarecendo:

Serviço é toda atividade destinada a obter determinada utilidade de interesse para a administração como: demolição, conserto, instalação, montagem, operação, conservação, reparação, adaptação, manutenção, transporte, locação de bens, publicidade, seguro ou trabalhos técnicos profissionais (LEI n.º 8.666/93, *apud* JUSTEN FILHO, 2004, p. 97).

De acordo com Justen Filho (2004), o problema na prestação de serviços contínuos está no fato de, ao longo do tempo, a redação da citada Lei n.º 8.666/93 ter sofrido bastantes modificações, levando a variadas interpretações. Entre as modificações, encontra-se a identificação dos serviços de natureza contínua.

Aliás, para esse jurista, o problema da definição é anterior ao específico de serviço contínuo. Ao comentar a Lei n.º 8.666/93, ele argumenta que a definição de serviço, em si, já é insuficiente e inadequada “para diferenciar certas hipóteses limítrofes”. Não basta afirmar que se trata de uma atividade que tenha como objetivo obter determinada utilidade, uma vez que tal definição, ampla, aplica-se também a outras situações, como compras, por exemplo. Desse modo, como o conceito de serviço não fornece qualquer traço distintivo de outras atividades, “o intérprete é constrangido a submeter-se ao casuísmo da lei. Como a lei arrola espécies de

atividades, o intérprete não dispõe de um critério genérico que seja adequado para solucionar todas as dúvidas” (JUSTEN FILHO, 2004, p. 99).

A terceirização é formalizada mediante contrato administrativo, definido como qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da administração pública e particular, no qual exista um acordo de vontade entre as partes, com a finalidade de estabelecimento de um vínculo, com estipulação de obrigações recíprocas (BRASIL, 1993).

Esses contratos sujeitam-se ao regime jurídico público e têm, como base, a supremacia do interesse público sobre o privado e o princípio da indisponibilidade do interesse público pela administração. Com isso, essa administração desfruta de posição privilegiada em relação ao interesse privado.

Justen Filho (2004) entende que dois requisitos são fundamentais à deliberação para contratos de terceirização: 1) que se trate de prestação de serviços, isto é, os contratos devem ser fontes de obrigações de fazer; 2) que se trate de serviços a serem executados de forma contínua, logo, para satisfação de necessidades permanentes.

Esse doutrinador identifica dois tipos de contrato: os de execução instantânea e os de execução continuada, cuja duração é diferenciada. Enquanto os primeiros exigem, da parte, o dever de realizar uma conduta específica e definida, os segundos exigem a obrigação de realizar uma conduta ou que se renova ou que se mantém ao longo do tempo. No primeiro caso, após o cumprimento da obrigação, o contrato se exaure, sem que nada mais se exija do contratante. Já no segundo, não existe uma conduta definida, cuja execução libere o devedor (a não ser na hipótese de vícios redibitórios, entre outros).

Quanto ao prazo de vigência, esse apresenta alterações, segundo a natureza do contrato. Quando se tratar de contrato de execução instantânea, o prazo de vigência deve corresponder àquele necessário à prestação de serviço devida. Em princípio, esse prazo é determinado pela administração, com base em sua conveniência. Já com os contratos de execução continuada, a questão é mais complexa. O art. 57 da Lei n.º 8.666/93 visa a regular tais contratos.

Meirelles (1984) ensina que são duas as formas naturais de extinção do contrato: os que se extinguem pela conclusão de seu objeto, e os que se extinguem

pela expiração do prazo de vigência. Nesse caso, o prazo é de eficácia do negócio jurídico contratado.

Nos contratos de execução continuada, como explica Mazzoco (2002, p. 3), o serviço é contratado por prazo determinado, já que não há um objeto específico de prestação e sim uma sucessão de atos ininterruptos. E se o tipo determinado da atividade perseguida pela administração não se exaure, “resta delimitar por quanto tempo o tipo de serviço objeto do contrato será prestado pela mesma empresa contratada, sem realizar nova licitação”.

Nesse sentido, o *caput* do art. 57 da Lei n.º 8.666/93 reza:

A duração dos contratos regidos por esta Lei ficará adstrita à vigência dos respectivos créditos orçamentários, exceto quando relativos :

[...]

II – à prestação de serviços a serem executados de forma contínua, que poderão ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos [...] limitada a sessenta meses.

A Lei n.º 9.648/98 alterou o citado inciso II, ao permitir que, no caso de prestação de serviços continuados, os contratos tanto tenham sua vigência fixada logo de início em 60 meses, como atinjam esse prazo por meio de sucessivas renovações (ALCOFORADO, 2000).

Conforme Fernandes (1996), a Constituição Federal de 1988 não autoriza a assinatura do contrato por mais de 12 meses, mesmo em se tratando de serviços continuados. Com isso, fica evidente que o limite máximo de contratação está vinculado ao respectivo crédito orçamentário.

Segundo o TCU (2006), a prorrogação dos prazos de vigência dos contratos se dará nos seguintes casos: quando a previsão constar do contrato; se houver interesse da administração e da empresa terceirizada; quando for comprovada a manutenção das condições de habilitação iniciais pela contratada; se os preços contratados continuarem vantajosos para a administração; quando for previamente autorizada por autoridade competente e se houver justificativa e motivação, por escrito, em processo correspondente.

Esclarece, ainda, a Corte de Contas que, para os serviços contínuos, após os 60 meses, somente em caráter excepcional os contratos podem ser prorrogados por mais 12 meses.

Mazzoco (2002, p.4) vislumbra os serviços contínuos a partir da necessidade contínua, isto é, aquela que não se extingue de imediato e exige uma execução sem qualquer interrupção.

Portanto, não é necessidade pública contínua a prática de apenas um ato ou mais de um, porém de forma isolada. A necessidade determina o modo de execução do contrato. No entanto, ele mesmo esclarece:

divirjo da necessidade de ser um serviço essencial, ou seja, cuja paralisação traria prejuízo para a Administração, pois a lei não limitou as hipóteses de contratos executados de forma contínua. O inciso II dispõe: "a prestação de serviços a serem executados de forma contínua que poderão ter sua duração prorrogada...". Os serviços enquadráveis neste dispositivo são todos aqueles que são executados de forma contínua, não importando se é essencial, ou que sua interrupção provoque (*sic*) dano à Administração. Basta que seja executado de forma contínua. Ainda, válida é a invocação do antigo brocardo: *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus* (Onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir).

Como se pode ver, o conceito de serviços contínuos não se encontra devidamente clarificado na lei, causando dúvidas principalmente quando da renovação de contratos das empresas terceirizadas.

2.2.1 Questionamentos acerca do conceito de serviços contínuos

Mazzoco (2002, p. 6) explica que os serviços a serem executados de forma continuada não foram adequadamente conceituados pelo legislador. Porém, conforme entende a maioria dos doutrinadores, serviços contínuos são

aqueles em que a execução se protraí no tempo e cuja interrupção trará prejuízos à administração. Não apenas a continuidade do desenvolvimento, mas a necessidade de que não sejam interrompidos, constituem (*sic*) os requisitos basilares para que se enquadrem como prestação de serviços a serem executados de forma contínua (FERNANDES, 1996, p. 5).

[...] serviços executados de forma contínua seriam aqueles cuja necessidade se prolonga por um período indefinido ou definido e longo, essencial ao atingimento de um objetivo de caráter indivisível, que não podem ser interrompidos, sob pena de causar prejuízo para a Administração (MAZZOCO, 2002, p. 3).

Para esse autor, o termo “contínuo” admite tanto a noção de permanência como a de continuidade por um longo período definido ou período indefinido.

Conforme Rigolin (*apud* MAZZOCO, 2002, p. 3), serviço contínuo ou continuado é aquele que visa a suprir necessidades permanentes da administração pública, por meio da prestação de um serviço

não passível de divisão ou segmentação lógica ou razoável em unidades autônomas, nem módulos, nem fases, nem etapas independentes, porém prestado de maneira seguida, ininterrupta e indiferenciada ao longo do tempo, ou de outro modo posto à disposição em caráter permanente, em regime de sobreaviso ou prontidão.

Justen Filho (2004, p. 493), por sua vez, distingue compras de serviços, caracterizando que, nesses, a obrigação é de fazer (como já citado), e, naquelas, a obrigação é de dar. “A distinção se faz em função da prestação principal que dá núcleo e identidade à prestação.” Admite, no entanto, que uma obrigação de dar pode ser acompanhada da obrigação de fazer e vice-versa.

Considera-se obrigação de dar “aquela em que o devedor se obriga a transferir ao credor o domínio de um bem, de forma a que este último possa, então, exercer o direito de propriedade” (TCU, 2006a, p. 2). Já o conceito de obrigação de fazer se encontra “por exclusão relativamente ao de obrigação de dar. Todas as prestações positivas impostas a um sujeito, que não tenham por objeto a transferência do domínio ou da posse de um bem, caracterizam obrigação de fazer” (JUSTEN FILHO, 2004, p. 96).

Na prestação de serviços continuados, os contratos a serem executados de forma contínua correspondem a obrigações de fazer e à necessidade pública permanente. Como já dito, os contratos podem ter sua duração prorrogada; o objetivo é tentar manter, sempre, preços e condições mais vantajosas para a administração. A exceção prevista se refere ao fato de esse tipo de contrato não se restringir aos limites de vigência dos créditos. Ele pode permanecer em vigor após o final do exercício no qual foi formalizado e após o término da vigência do crédito ao qual estava vinculado (CARVALHO, 2006).

Mukai (1999) defende que os prazos de duração dos contratos públicos não podem ser vistos como norma geral, uma vez que prazos são sempre aspectos procedimentais, podendo cada entidade federativa discipliná-los de modo autônomo em sua legislação.

Aí se enquadraria perfeitamente no inciso II do art. 57 da Lei n.º 8.666/93, segundo o qual

A prestação de serviços a serem executados de forma contínua poderão (*sic*) ter a sua duração prorrogada por iguais e sucessivos períodos com vistas à elaboração de preços e condições mais vantajosas para a administração, limitada a sessenta meses (BRASIL, 1993).

Mukai (2002) comenta que a finalidade de cada prorrogação está indicada na norma, visando à obtenção de preços e condições mais vantajosas para a administração. Isso leva à reflexão sobre três temas correlatos que influenciam a interpretação do texto normativo: a discricionariedade administrativa, sua configuração e os seus limites.

2.2.2 Da hermenêutica jurídica e seus correlatos

A interpretação da norma é tema da hermenêutica jurídica. Para Reis Friede (2001), a norma confere um significado jurídico aos fatos. A norma jurídica pode ser comparada à ciência do Direito, que conhece e descreve normas jurídicas, observando e descrevendo fatos da conduta humana que constituem o conteúdo da referida norma jurídica. Para viver em sociedade, seja ela ampla ou circunscrita a uma instituição, o ser humano necessita de normas que disciplinem a sua convivência. A norma jurídica, emanada pelo órgão competente, destina-se a dirigir a conduta dos indivíduos, estabelecendo uma ordem de convivência social, cuja inobservância acarreta a aplicação de sanções pelo poder público.

As normas não existem isoladamente, mas sim dentro de um conjunto o qual se denomina “ordenamento jurídico”. Isso significa que uma norma conduz a outras normas, e que isso pode gerar problemas quanto à conexão entre elas, o que torna relevante a observação de alguns pressupostos: se há um sentido de unidade nas normas em questão; se há uma hierarquia entre elas; se são um sistema (considerando-se as antinomias, contradições) e se elas formam um complexo, ou seja, se não deixam lacunas. Por último, há de se observar se um ordenamento pode reenviar à análise de outro. Todos esses questionamentos têm seus efeitos na interpretação da norma jurídica (BOBBIO, 1992).

Reis Friede (2001) afirmou que, antes, acreditava-se que a lei era uma fórmula mágica, que expressava o mais puro princípio do Direito, resolvendo todos os problemas da sociedade. As leis positivas são sempre formuladas em termos gerais, fixam regras, consolidam princípios, estabelecem normas de forma clara e precisa.

Mas a interpretação jurídica das normas tem uma importante função, pois a lei, escrita, permanece, necessitando da criatividade e da vivência cultural do intérprete para adequá-la ao caso concreto.

A lei somente pode ser avaliada na perspectiva dialética, considerando-se a bipolaridade que se estabelece entre o legislador que a cria e o intérprete que a lê. Entre um e outro ponto é que a lei oscila, em seu ciclo inicial e terminal. A relação entre legislador e intérprete ou entre leitura e interpretação não é mecânica, nem baseada em razões matemáticas. A leitura condiciona o significado contido na norma, revelando uma relação articulada, não rígida. O momento mais importante da lei é o de sua aplicação, ou seja, o da utilização de suas técnicas, quando ela começa a se fazer valer (FROSINI, 1995).

Hobbes (*apud* FROSINI, 1995) reduzia a interpretação da lei a uma análise lingüística, chegando a dizer que uma lei não pode ter mais de um sentido, haja vista aquilo que está escrito constituir um corpo único, indivisível com a intenção da escrita.

A interpretação das normas pode ser dividida, de forma resumida, conforme Reis Friede (2001), em:

- quanto aos órgãos dos quais é emanada: tem-se uma interpretação autêntica, se emanada do próprio legislador. Se o legislador a interpreta no corpo da lei, a interpretação é contextual;
- quanto à maneira: se for feita por juízes ou tribunais, tem-se a doutrinária, caracterizada pelo imenso prestígio, pois é realizada por escritores, juristas e estudiosos da matéria. Quanto à maneira, há diversas classificações que podem ser resumidas às seguintes: gramatical (ou literal), lógico (ou científico), sistemático e histórico;
- quanto ao resultado ou efeito: a interpretação pode ser declarativa (se o legislador disse exatamente o escrito), extensiva (quando há desequilíbrio entre a lei e o declarado) e restritiva (quando a lei é “menor” que a declaração do juiz).

Além disso, existem as interpretações doutrinária, jurisprudencial, judicial e outras. Para Kelsen (*apud* REIS FRIEDE, 2001), a escolha da interpretação entre várias opções corretas não significa um caráter científico do Direito. O que é científico, aí, é a aplicação do conhecimento, indicando a significação verbal, seu sentido e, principalmente, condições de solução do impasse, conforme o princípio que sustenta a norma.

Há, ainda, o “espírito da lei”, que reside no fato de as disposições normativas permanecerem intactas no sentido literal das palavras, enquanto os comportamentos sociais, regulados por elas, são dinâmicos. As palavras da lei são compreendidas, ao longo do tempo, em seu sentido literal, enquanto as disposições por elas reguladas parecem seguir um caminho diverso do que se entende de suas determinações. Por isso, uma maneira de se avaliar os efeitos de uma lei é buscar o contexto jurídico no qual ela está inserida, o que certamente substituirá a antiga certeza por um sentido de ambigüidade. E essa ambigüidade também se estende à avaliação das soluções até então sob o respaldo dessa mesma lei, causando incertezas quanto ao próprio sentido de justiça no que se refere a eles. Trata-se, pois, do problema da interpretação que se apresenta de forma dialética, o que, de certo modo, está implícita na norma, entre o sentido daquilo que se escreveu e o que se leu (FROSINI, 1995).

Na administração pública, Justen Filho (2006, p. 57,58) se refere às técnicas hermenêuticas, definindo-as como “técnicas de interpretação [...] que permitem reduzir as contradições e ampliar a harmonia entre as normas jurídicas”. Entre elas, ele cita: interpretação conforme a norma superior; interpretação segundo o princípio da razoabilidade e interpretação de acordo com o princípio da proporcionalidade. Quanto à primeira, ele explica que o aplicador do direito tem o dever de rejeitar alternativas hermenêuticas incompatíveis com o sistema jurídico. A segunda implica uma interpretação que ultrapassa a lógica formal e leva em conta o raciocínio, “o que abrange não apenas soluções rigorosamente lógicas, mas especialmente as que se configuram como razoáveis”. A terceira se refere a manter, na interpretação, a proporcionalidade, cuja finalidade é a preservação dos valores fundamentais.

No que se refere aos temas correlatos (já citados) que interferem na interpretação da norma jurídica - discricionariedade administrativa, sua configuração e seus limites -, eles estão associados à liberdade dada pelo legislador para a prática do ato; à necessidade de motivação do ato para configuração da sua legitimidade (do ato discricionário) e à necessária obtenção da finalidade prevista na norma que prevê a discricionariedade, com sua conseqüência: a obrigatoriedade da prática do ato, se presente a referida finalidade.

Em relação ao primeiro tema, para Tácito (*apud* MUKAI, 2002, p. 3),

O poder discricionário é a faculdade concedida à Administração de apreciar o valor dos motivos e determinar o objeto do ato administrativo, quando não o preestabeleça a regra de direito positivo. Ele se submete não somente a limites externos, como sejam: a competência, a forma, a existência material dos motivos; como também a limites internos (que se poderiam descrever como verticais), que dizem respeito à observância do fim legal.

A discricionariedade administrativa é limitada pela norma jurídica de várias formas, principalmente quando a lei estabelece a finalidade que o ato ou a ação administrativa deve alcançar. Desse modo, não haveria, literalmente, nenhum ato totalmente discricionário; ele estaria sempre vinculado a uma prática, e no caso da administração pública, essa prática tem como finalidade o interesse público (MUKAI, 2002).

No que se refere à necessidade de motivação do ato discricionário, os motivos encontram-se na norma legal ou provêm dos fatos. “Outras vezes, os previstos na norma legal são situações fáticas, que, em ocorrendo, justificam, autorizam ou exigem a prática do ato.” A motivação deve ensejar que se analise se a decisão foi adequada e proporcional ao demandado, no sentido de cumprir a finalidade pública para a qual se volta a decisão. Os motivos são os presentes na norma legal ou provenientes dos fatos. Outras vezes são previstas na norma legal situações fáticas que, em ocorrendo, justificam, autorizam ou exigem a prática do ato (MUKAI, 2002, p.3).

Já o necessário alcance da finalidade da norma significa que

todo ato ou contrato ou ajuste deverá ter base legal (princípio da legalidade) e ser motivado para ficar demonstrada a sua justaposição (dos fatos e do ato) às finalidades e aos motivos apontados pela norma legal, pena de invalidade e ilegalidade por desvio de finalidade (MUKAI, 2002, p. 5).

Nessa perspectiva, exemplos relativos à interpretação do conceito de serviços contínuos podem ser citados. A Decisão TCU 953/99-Plenário, com base no relatório do processo TC-001.786/1998-9, esclarece:

Serviços de natureza contínua são aqueles utilizados indefinidamente pela empresa, ou seja, não existe previsão de interrupção ou de conclusão dos mesmos. Esse tipo de serviço faz parte da estrutura operacional da empresa, que não pode dispôr deles em tempo algum. Evidentemente, alguns serviços, se interrompidos, trazem para a empresa mais transtornos do que outros, mas isso não altera a sua natureza, eles serão sempre serviços de natureza contínua.

No Acórdão 87/2000, 2ª Câmara, o Tribunal de Contas de União (TCU) explicou que a diferença entre serviço contínuo e serviço não-contínuo está na

essencialidade do serviço prestado, sendo essencial aquele serviço que, se interrompido, paralisa o fluxo das atividades da administração pública (PGE, 2006).

No Acórdão TCU 551/2002, Segunda Câmara, os serviços contínuos foram definidos, em tese, como,

aqueles que não possam ser interrompidos; fazem-se sucessivamente, sem solução de continuidade, até seu exaurimento ou conclusão do objetivo. A exemplo teríamos: limpeza, conservação, manutenção, vigilância, segurança, transporte de valores, cargas ou passageiros (PGE, 2006, p. 4).

No Acórdão 410/2001, 2ª Câmara, o TCU abordou a compra de passagens aéreas quanto à natureza da contratação, aceitando, expressamente, que se trata de “uma contratação de serviços” (PGE, 2006).

Em 2008, a Instrução Normativa (IN) n.º 2, de 30 de abril, do Ministério Planejamento, Orçamento e Gestão (MPOG, 2008), conceituou serviços contínuos como aqueles que apóiam a realização das atividades essenciais ao cumprimento da missão institucional do órgão ou entidade. A interrupção desses serviços pode comprometer a continuidade das atividades administrativas, e a contratação deles deve se estender por mais de um exercício.

Justen Filho (2004, p. 493), por sua vez, distingue compras de serviços, caracterizando que, nesses, a obrigação é de fazer (como já citado), e, naquelas, a obrigação é de dar. “A distinção se faz em função da prestação principal que dá núcleo e identidade à prestação.” Admite, no entanto, que uma obrigação de dar pode ser acompanhada da obrigação de fazer e vice-versa.

Na prestação de serviços continuados, os contratos a serem executados de forma contínua correspondem a obrigações de fazer e à necessidade pública permanente. Nesse caso, os contratos podem ter sua duração prorrogada, mantendo-se preços e condições mais vantajosos para a administração. A exceção prevista se refere ao fato de esse tipo de contrato não se restringir aos limites de vigência dos créditos orçamentários, como é a regra para os contratos em geral, podendo permanecer em vigor após o final do exercício no qual foi formalizado e após o término da vigência do crédito ao qual estava vinculado (CARVALHO, 2006).

A citada IN n.º 2, de 2008, estabelece, em seu art. 30 § 2.º, que

Toda prorrogação de contratos será precedida da realização de pesquisas de preços de mercado ou de preços contratados por outros órgãos e entidades da Administração Pública, visando a assegurar a manutenção da contratação mais vantajosa.

Essa pesquisa constitui um passo da logística da Administração Pública, visando à seleção de empresas para a realização de atividades-meio específicas, por meio da terceirização. As terceirizadas, por sua vez, a partir dos preços propostos, desenvolvem logísticas próprias para atendimento ao contrato firmado, após processo de licitação.

2.3 Gestão da Logística das Atividades-Meio

Com a globalização, a competição entre as organizações torna-se cada vez mais acirrada, devido ao aumento não só das demandas como também da exigência do nível de serviços. Isso faz com que as organizações adotem sistemas e processos mais eficientes, por meio dos quais possam obter ganhos e vantagens para sua sobrevivência no mercado. Nesse cenário, a logística empresarial, que antes era vista como um aspecto gerador de custos, destacou-se como de extrema importância, tanto para a administração privada como para a pública. Com isso, passou a ser encarada como um centro gerador de resultados, uma vez que, de forma eficiente e econômica, planeja, implementa e controla o fluxo de produtos em qualquer etapa e de informações a eles relativas, da origem ao consumo, visando a atender às exigências dos clientes (VELTER, 2006).

“O termo logística significa saber dispor a mercadoria ou o serviço certo, no lugar certo e nas condições desejadas, ao mesmo tempo em que promove a maior contribuição ao negócio” (UNISUL, 2007, p. 1).

Etimologicamente, o termo “logística” vem do grego *logistiké* e é associado à lógica de algo. Na Administração, a associação do termo que mais se aproxima de sua finalidade é a aplicação da lógica no sentido militar, “que define a logística como a aplicação prática da arte de mover exércitos, compreendendo os meios e arranjos que permitem aplicar os planos militares estratégicos e táticos.” Na Administração, a logística representa

o processo de gerenciar estrategicamente a aquisição, a movimentação e o armazenamento de materiais e seu fluxo de informação mediante os canais de marketing, de modo a poder maximizar as lucratividades presente e futura, através do atendimento dos pedidos a baixo custo (ROSAL FILHO, 2005, p. 5).

Para Dalacorte (2008), o operador da logística é um “fornecedor de serviços logísticos integrados” (como transporte, armazenagem, gestão de estoques,

informação e outros), que visa a atender, de forma eficiente, as necessidades logísticas dos clientes, de forma individualizada. A logística dessas empresas deve considerar que as atividades que ela implica devem funcionar como um elo “que perpassa estrategicamente pelas áreas da empresa”, ao mesmo tempo norteando os planos corporativos, porque geram resultados finais positivos.

Nesse processo, há a figura dos operadores de logística para suprimento das demandas de forma personalizada. Geralmente esses operadores se baseiam em informações e na gestão, para melhor ajustarem os processos de suprimento. O operador de logística desempenha um papel fundamental no funcionamento do respectivo processo.

No caso da prestação de serviços, a logística é mais complexa, devido aos fatores inerentes a qualquer tipo de serviço prestado. Esses fatores foram definidos por Bateson e Hoffman (2001) como: a) intangibilidade - os serviços são intangíveis porque são representados por desempenho e não por objetos. Desse modo, eles são vividos; b) inseparabilidade entre produção e consumo – refere-se ao fato de os serviços serem produzidos e consumidos simultaneamente. Outros bens primeiro são produzidos e depois são vendidos; c) heterogeneidade – inclui as variáveis potenciais que interferem no desempenho dos serviços, como, por exemplo, o fato de serem prestados por pessoas e de suas condições no momento do desempenho; d) duração - significa que os serviços não podem ser poupados nem armazenados, uma vez que seu produto é o próprio desempenho.

Para Rosal Filho (2005, p. 6), são dois os principais objetivos da gestão da logística da prestação de serviços: proporcionar o melhor nível de serviço a um menor custo total possível nas atividades envolvidas. Já os objetivos de um sistema logístico de prestação de serviços são: agregar valor ao cliente, o que se expressa por meio do tempo demandado e do lugar no qual o serviço é prestado, e reduzir custos no desempenho. Em relação ao primeiro, o autor explica que “os serviços têm pouco ou nenhum valor se os clientes não podem tê-los no tempo e no lugar esperados com as especificações corretas.”

Martins e Campos Alt (2004) afirmam que, além do tempo e dos custos, a movimentação dos produtos e das informações e o nível dos serviços constituem pontos básicos da logística. Citam a qualidade, a confiabilidade e o relacionamento

entre parceiros operacionais como aspectos que determinam a manutenção do sistema logístico, ligados à área comercial, que capta o cliente, e à área de fornecedores, que garante a satisfação ao cliente.

Os fornecedores de serviços devem se preocupar em prestá-los com a mais alta qualidade e confiabilidade, para que não comprometam o nível de serviço de seus clientes. Forma-se assim, então, um elo que se estende ao longo da cadeia de suprimentos, para que o produto chegue ao cliente final com qualidade (MACEDO e ALMEIDA, 2006, p. 1).

Martins e Campos Alt (2004) destacam três dimensões da logística: a de fluxo, referente ao suprimento e à entrega do serviço ao cliente; a de atividades, referente ao processo operacional e a de domínios, relativa à tomada de decisão e à gestão dos recursos.

Segundo Macedo e Almeida (2006), o nível de um determinado serviço logístico pode ser avaliado em três dimensões fundamentais:

- disponibilidade: associada à capacidade de se ter o produto estocado, para atender o cliente imediatamente. A disponibilidade eficiente consiste na manutenção permanente do estoque, com base nas estimativas e nas previsões de demanda;
- performance operacional: relacionada com o tempo que se gasta desde o momento da solicitação até o recebimento do produto pelo solicitante, isto é, o prazo gasto com o atendimento de um pedido;
- confiabilidade: diz respeito a aspectos da qualidade do serviço logístico, como a capacidade de cumprir o que foi planejado. Inclui a capacidade de fornecer informações precisas sobre o andamento do pedido do cliente e sobre a operacionalidade da prestadora de serviço.

Mas Velter (2006, p. 2) afirma que o fluxo logístico das empresas públicas difere do das empresas privadas, haja vista essas buscarem incessantemente a lucratividade, enquanto aquelas buscam o reconhecimento da população, “que paga os tributos e impostos necessários à manutenção do serviço público, através de uma maior transparência em seus processos”.

Referindo-se à Administração Pública, Panzan Júnior (2006) citou cinco áreas de interesse comum que contribuem para a funcionalidade da logística em nível de Estado, entre elas, a isonomia concorrencial. Ele justificou e citou um exemplo negativo nesse sentido:

A atividade logística é uma prestação de serviços oferecida por empresas privadas em todo o mundo, não sendo o Brasil uma exceção. Todavia, a ação discriminatória da Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos no mercado de transportes e logística em nosso país fere a isonomia concorrencial como expansão de seu monopólio postal. Facilidades operacionais, isenções tributárias e prioridades fiscalizatórias angariadas pelos Correios acabam por prejudicar as empresas que atuam no mesmo segmento de prestação de serviços em termos econômicos. Ao Estado, cabe a missão de planejar, fiscalizar e tributar a prestação de serviços de logística e transportes. Não cabe ao Estado promover a concorrência direta e desleal frente aos agentes privados que geram empregos, desenvolvimento tecnológico e recolhem impostos como fruto de seu trabalho (PANZAN JÚNIOR, 2006, p. 2).

A isonomia, como já visto, é um dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública no Brasil. Vale lembrar, no sentido explicitado por Panzan Júnior, que o item “preços contratados” encontra-se entre aqueles, elencados pelo TCU, que servem de base à prorrogação dos prazos do contrato.

A isonomia tem relação com a logística, porque a apresentação do menor preço pode decidir um processo de licitação e, depois, esse mesmo fator pode ser impeditivo de um bom desempenho logístico da empresa, após a contratação pela Administração Pública.

Panzan Júnior (2006) ainda explicou que se deve mudar o foco do processo logístico, passando da obra para a inteligência logística, que constitui o “fundamento da visão de funcionalidade logística”. Os sistemas logísticos são complexos, interligados e sinérgicos.

Mas para Oliveira *et al.* (2005), a moderna logística deve ter seu foco nos funcionários e não no patrimônio, pois depende daqueles para sua melhor performance; na gestão total do sistema e não apenas na das divisões, porque a integração é um fator de sucesso nas organizações; na microgestão e não na macro, porque aquela possibilita pequenas mudanças diárias, que permitem o ajustamento às necessidades paulatinamente; no tempo e não no custo, porque a maior vantagem é a resposta mais rápida ao cliente; na organização em torno da cadeia de valores criada e não em torno das funções, porque o resultado provém do fluxo contínuo do todo e não da hierarquia; em ser local e não central, porque a autonomia localizada possibilita decisões na hora e no lugar necessários; na prontidão e não em decisões adiadas, porque a rapidez das ações é a marca registrada da competitividade moderna; na cooperação e não na competição interna, pois é a primeira que proporciona uma visão mais ampla e sinérgica.

Segundo Panzan Júnior (2006), a simplificação dos processos e a gestão eficiente dos sistemas logísticos pelo Estado podem contribuir para facilitar o melhor funcionamento das organizações estatais.

Pode-se dizer que o Estado vem simplificando o processo logístico quando, por exemplo, terceiriza suas atividades-meio para se dedicar somente a suas atividades-fim. A terceirização, por sua vez, contribui para a gestão eficiente dessa logística, se as questões contratuais forem objetivamente tratadas, de modo a não haver interrupção na prestação de serviços.

Por seu turno, as empresas terceirizadas, nessa prestação de serviços, também desenvolvem uma logística para melhor desempenhar as atividades para as quais foram contratadas.

A proposta deste trabalho envolve a logística representada pela contratação de empresas terceirizadas pela Administração Pública e a logística implementada pela empresa terceirizada, uma vez que a gestão da segunda depende das condições da gestão da primeira. Trata-se, pois, do gerenciamento no nível operacional, definido por Vilanova (2008) como aquele que se desenvolve no curto prazo e inclui decisões e delegações e outros.

No contexto das dimensões citadas por Martins e Campos Alt (2004), este trabalho se insere em duas: dimensão de atividades, voltada para o processo operacional, administrativo, de gerenciamento e de engenharia, e dimensão de fluxos, direcionada aos suprimentos e aos serviços ao cliente.

Além dessas, este trabalho envolve as três dimensões fundamentais do serviço, pelas quais o serviço pode ser avaliado, do ponto de vista da logística, conforme Macedo e Almeida (2006): disponibilidade, voltada para a disponibilidade, por exemplo, das passagens, para atendimento imediato ao órgão solicitante; performance operacional, que diz respeito ao tempo de atendimento à solicitação; confiabilidade, ou seja, a capacidade o que foi contratado.

2.4 Contratos para Vendas de Passagens

Justen Filho (*apud* SZKLAROWSKY, 1998) esclarece que esse tipo de contrato é de prestação de serviço, não de venda, pois as agências são obrigadas a

identificar empresas transportadoras que correspondam às expectativas dos órgãos, atendendo suas necessidades, de modo à concretização do contrato de transporte.

A aquisição de passagem aérea é uma atividade, cuja celebração de contrato com a administração pública deixa nítida a finalidade de atendimento de necessidade específica que, “nem de longe, se assemelha ou pode ser rotulada como a de aquisição de um bem determinado (passagem aérea).” O bilhete adquirido constitui o meio de acesso ao objetivo final, que é a locomoção do servidor para cumprimento de obrigação do órgão ao qual pertence (NÓBREGA, 1996).

Analisando o fornecimento de passagens, Szklarowsky (1998) explica que o objetivo do respectivo contrato é a emissão de passagens aéreas e terrestres, além de serviços de assessoramento, envolvendo os seguintes itens: definição de trechos; melhor roteiro; entrega dos bilhetes no local estabelecido; apresentação dos preços das concessionárias de serviços de transporte aéreo vigentes a época da contratação; fornecimento de passagens terrestres, segundo a conveniência de servidor ou contratante; recepção ou acompanhamento, quando do desembarque ou embarque, desde que solicitado pela contratante; reservas, marcação e remarcação de passagens aéreas nacionais e internacionais; prestação de informações sobre frequência de vôo, tarifas promocionais; desembaraço de bagagens; reserva e locação de veículos; emissão de passaportes.

Em linhas gerais, esses objetivos encontram correspondência no mix da logística da prestação de serviços de Page (*apud* ROSAL FILHO, 2005), conforme figura 1.



Figura 1: **Mix da logística da prestação de serviços**
 Fonte: PAGE, *apud* ROSAL FILHO, 2005.

Correspondência do mix da logística aos objetivos do contrato de venda de passagens:

- mix da logística = ações desenvolvidas pelas empresas terceirizadas
- compra = emissão de passagens aéreas e terrestres
- transporte = acompanhamento embarque e desembarque
- especialização técnica = apresentação de preços das empresas aéreas, de trechos e roteiros
- gerenciamento de estoque = reserva de passagens, marcação e remarcação
- planejamento de produção = reserva e locação de veículos, emissão de passaportes
- serviços ao cliente = entrega de bilhetes e desembaraço de bagagens

Nessa perspectiva, Nóbrega (1996) defende que se pode dizer que não é apenas um contrato de prestação de serviços de fornecimento de passagens, mas sim, uma série de contratos interligados. E as atividades decorrentes deles não podem ser interrompidas bruscamente, sob pena de se incorrer no não cumprimento do princípio da eficiência na administração pública.

[...] tratado como fornecimento, ter-se-ia que, necessariamente, realizar contratações para períodos coincidentes com o exercício financeiro (ano civil), baseando-se o contrato em quantitativos impossíveis de fixar, pois teria ele que determinar quantas viagens seriam realizadas nesse lapso de tempo e quantos bilhetes deveriam ser emitidos no mesmo período (NÓBREGA, 1996, p. 5).

Lima (2005) pondera os dois lados dos questionamentos referentes à prorrogação dos contratos de venda de passagens (órgãos e agências de viagem), baseando-se em três pontos principais:

- primeiro, que a maioria dos gestores públicos segue o entendimento do TCU, numa espécie de vinculação. Justificam esses gestores que os contratos de fornecimento de passagens aéreas não têm características de continuidade, isto é, não implicam obrigações de fazer permanente. Nesse sentido, inclusive, incorrem em riscos de sanções administrativas agentes que realizarem licitações ou prorrogarem contratos em desacordo com tal entendimento;
- segundo, que os contratos de órgãos com as agências de viagens têm, entre suas cláusulas, a obrigatoriedade de disponibilizar plantões em telefones fixos e celulares, 24 horas por dia, 7 dias por semana, 365 dias por ano, sendo, portanto, um contrato de tempo integral. Soma-se a isso o compromisso de oferecer serviços de antecipação de *check-in*, quando há urgência de viagem dos diretores ou de outros servidores do órgão, por exemplo. Todas as obrigações independem de o servidor encontrar-se no país ou no exterior. Não se trata, pois, da simples venda de passagem;
- terceiro, que o objetivo da prorrogação de contratos é a obtenção de melhores preços e condições para a administração. Embora não seja obrigatório, o que é compreensível, muitas vezes as agências de viagens apontam cláusulas de editais e contratuais que constituem verdadeiras obrigações continuadas; tais cláusulas apresentam, também, as vantagens financeiras trazidas pela prorrogação. Essa situação, portanto, não é compatível com

a transferência de custos que as agências se vêm obrigadas a inserir em suas propostas na licitação e nos respectivos contratos, por terem de, num curto espaço de 12 (doze) meses, montar e desmontar postos de atendimento nas sedes dos órgãos públicos, contratar e despedir empregados, contratar e rescindir contratos de licenças com os sistemas internacionais de reservas de passagens, como o Sabre e o Amadeus (que são pagos em dólar) (LIMA, 2005, p. 3).

Conforme esse autor, países como Estados Unidos e Espanha, por exemplo, estabelecem contratos com agências de viagens que podem chegar a até sete anos de vigência, segundo o caso, ou ao limite máximo de quatro anos, respectivamente.

A importância do funcionamento das atividades-meio relacionadas à aquisição de passagens, na prática imediata, pode ser compreendida a partir da respostas às perguntas abaixo:

- 1) algum órgão público pode ficar um dia sem a segurança do suporte de uma agência de viagens?
- 2) ministros ou outros representantes de órgãos do governo podem deixar de contar com a disponibilidade total de uma agência de viagem para as necessidades permanentes e, principalmente, para as imprevistas, surgidas no desempenho de suas funções?
- 3) se se prorrogam contratos de vigilância e de telefonia, por exemplo, por se tratar de serviços permanentemente disponíveis para as autoridades públicas, em que aspecto essa forma de disponibilidade diverge da representada pela necessidade de essas mesmas autoridades viajarem?
- 4) se os serviços prestados pelas agências de viagens não são considerados contínuos, por que o temor dos gestores públicos diante de sua interrupção, principalmente quando há atrasos na nova licitação?
- 5) além disso, se são diferentes os entendimentos e o tratamento da prorrogação dos contratos de serviços contínuos, como explicar a semelhança dos editais de licitações de telefonia com os de agências de viagens, se ambos apresentam estimativas da demanda de gastos e não caracterizam "fornecimento parcelado de bens", cujo valor é determinado antecipadamente?

Esses questionamentos se refletem diretamente na gestão da logística das atividades-fim em relação à terceirização para as atividades-meio, já que, de antemão, a desconsideração dos contratos que incluem a venda de passagens como serviços contínuos, por exemplo, causam temor aos gestores da Administração Pública (ver item 4 acima).

Por sua vez, também podem contribuir para a pouca ou não-eficiência da logística das empresas terceirizadas, devido à insegurança causada pela possibilidade de não renovação do contrato.

2.5 Pareceres e Decisões Jurisprudenciais sobre Prorrogação de Contratos de Serviços Continuados

Sobre o tema em questão, entendimentos consensuais e divergentes têm sido emitidos:

Acórdão - TCU 87/2000, Segunda Câmara. Ministro Relator Ministro Valmir Campelo. Ementa: prorrogação de contratos de prestação de serviços com base no art. 57, inciso II da Lei n.º 8.666/93, cujos serviços não são considerados de forma contínua, a exemplo de passagens aéreas [...] Fuga ao procedimento licitatório ao prorrogar irregularmente contratos de serviço não executados de forma contínua, a exemplo de passagens aéreas. Decisão: abster-se de prorrogar contratos de serviços, com base no art. 57, II da Lei n.º 8.666/93, que não sejam prestados de forma contínua, tais como fornecimento de passagens aéreas [...] (PGE, 2006, p. 7-8). (g.n.)

Acórdão - TCU 206/2002. Segunda Câmara. Ministro Relator Adylson Motta. Ementa: Tomada de Contas. Justiça Federal - Seção Judiciária do Estado de Sergipe. Exercício de 2000. Contratação direta de empresa prestadora de serviços. Fracionamento de despesas. Prorrogação de contrato de fornecimento de passagem aérea. Ausência de cláusulas essenciais em contrato. Falhas de caráter formal. Contas regulares com ressalva. Quitação. Determinação. Prorrogação de contrato de fornecimento de passagens aéreas, aplicando o inciso II, art. 57 da Lei n.º 8.666/93 (prestação de serviço de natureza contínua). Decisão: não prorrogar, com base no art. 57, II da lei n.º 8.666/93, o contrato de prestação de serviços que não possuam características de continuidade (PGE, 2006, p. 4). (g.n.)

Acórdão - TCU 551/2002. Segunda Câmara. Relator Ministro Ubiratan Aguiar. Ementa: Auditoria. Área de licitações e contratos. Recurso extraordinário e pedido de reexame de acórdão de decisão que determinou a adoção de providências quanto à contratação direta por dispensa de licitação [...] contrato para aquisição de passagem como serviço de natureza contínua, prorrogação irregular de contrato. Decisão: negado provimento (PGE, 2006, p. 6). (g.n.)

Acórdão - TCU 1725/2003-1. Primeira Câmara. Relator Ministro Augusto Sherman. Ementa: Ocorrências relativas a contrato de fornecimento de passagens aéreas. Possibilidade de prorrogações sucessivas até o limite de 60 meses, permitido pelo art. 57, II da lei n.º 8.666/93. Valores pagos durante a vigência dos sucessivos termos aditivos ultrapassaram o limite de tomada de preços, modalidade de licitação adotada pela Unidade. Decisão: firmar entendimento de que é possível o enquadramento no art. 57, II da Lei n.º 8.666/93, dos contratos de prestação de serviço de reserva e emissão de bilhetes de passagem aérea, observados requisitos referentes à: execução continuada dos serviços que devem constituir necessidade permanente do órgãos contratante, sob pena de suprimir a prestação de um serviço público ou comprometer o bom andamento dos trabalhos (*apud* Relatório nos autos do TC-004.587/2006-7, p. 2). (g.n.)

Acórdão - TCU 132/2008. Segunda Câmara. Ministro Relator Aroldo Cedraz. Ementa: Pedido de reconsideração de decisão contra ressalvas na aprovação da prestação de contas. Argumentos parcialmente procedentes. [...] O fornecimento de passagens aéreas é serviço contínuo para o TCU, já que sua suspensão acarretaria a interrupção das atividades de fiscalização ínsitas ao cumprimento desta Corte. Decisão: recurso provido. (DOU de 15/2/2008, p. 0).

Principalmente nos três primeiros Acórdãos, verifica-se a utilização do entendimento do TCU, segundo o qual o fornecimento de passagens aéreas não se enquadra como serviço de natureza contínua, não se podendo, dessa forma, prorrogar os contratos originados dessa prestação de serviço.

Ocorreu, nesses casos, o que Lima (2005) afirmou no sentido de o entendimento do TCU estar sendo utilizado como uma decisão vinculada.

A Sexta Secretaria de Controle Externo (6ª SECEX) do TCU (TC-004.587/2006-7), citando as decisões acima, explicita especificamente o Acórdão 87/2000, afirmando que sua análise se baseou em dois pontos:

- a) no entendimento doutrinário de que serviços de execução continuada são os que, se suprimidos, podem comprometer o bom andamento dos trabalhos do órgão contratante;
- b) na forma da lei, os serviços de fornecimento de passagens não podem ser observados, como de forma contínua, a ponto de sua supressão comprometer o desempenho de seu trabalho. No dizer dessa Secex, a análise do relator do processo se deteve no conceito de necessidade, sem verificar a continuidade da contratação. A natureza do serviço foi analisada de forma abstrata, sem enfatizar que a demanda de um mesmo serviço pode determinar uma necessidade permanente para determinado órgão.

A necessidade da contratação é pressuposto de validade de todo ajuste no âmbito do direito administrativo, dado o princípio da indisponibilidade do interesse público [...] O serviço de execução contínua a que se refere o art. 57,II, da lei n.º 8.666/93 é o que se contrapõe ao de demanda eventual, esporádica, e não ao de requisição dispensável. É, em suma, aquele cuja contratação não pode ser adiada, face a necessidades permanentes da Administração (TC-004.587/2006-7, p.4).

No mesmo sentido do item “b” citado, observam-se, por exemplo, as inferências da Secretaria Geral de Administração (Segedam) do TCU, contidas no despacho inserido no TC-023.723/2006-3, em resposta à diligência encaminhada

pela Secretaria de Controle Interno, relativamente a achados da auditoria afetos à questão em pauta neste trabalho:

As ponderações contidas no relatório quanto a este tema permitem-nos algumas inferências acerca das conclusões da equipe: a) os serviços prestados pela contratada seriam inerentes e necessários à *consecução do objeto final* do contrato, que é a venda de passagens aéreas; b) esses serviços não são contínuos, porque sua interrupção não ocasionaria o comprometimento das atividades do tribunal, uma vez que a aquisição de passagens – que é o objeto do contrato – pode ser realizada por outros; c) [...]o raciocínio desenvolvido leva a crer, embora não esteja explícito [...] que, embora o serviço de marcação não seja essencial, a aquisição de passagens propriamente dita o é.

[...] Não há dúvidas de que o objetivo principal da contratação é a prestação de serviços de transporte de pessoas, é o deslocamento. É disso que a Administração necessita. O contrato realmente poderia ser feito diretamente com as companhias aéreas, naturalmente mediante regular processo licitatório. Todavia, é forçoso reconhecer que, por muitas questões de cunho prático e operacional, isso seria inviável. Assim é que se contrata uma intermediária para a prestação do serviço de transporte, que por sua vez, também presta serviços acessórios, como a própria equipe reconheceu. Não vislumbramos como esses serviços, prestados pela agência, possam ser dissociados daqueles, prestados pela companhia, já que uma contratada age como mandatária da outra. Se o serviço de transporte é essencial e precisa ser contratado de forma contínua, o outro há que seguir a mesma regra, obrigatoriamente.

Para o Ministro Adylson Motta, no relato do Acórdão 410/2001, as decisões do TCU reproduzem uma disputa doutrinária sobre o conceito de serviços contínuos que envolve a essência da idéia de continuidade, limitada à constatação de perduração do serviço no tempo. Enquanto a primeira posição verifica a possibilidade de os serviços, por suas características, poderem manter a respectiva contratação, a segunda vincula a possibilidade de perduração temporal do contrato à própria importância do serviço para as organizações que os contratam (PGE, 2006).

No Acórdão - TCU 1196/2006, Primeira Câmara, o relato do Ministro Marcos Vinícius Villaça deixa claro que, nos casos acima, foi relevante a importância do serviço estabelecida pela organização; isso ensejaria sua classificação como de exercício contínuo ou não. Em outras palavras,

a contratação de passagens aéreas pode, sob certas circunstâncias, ensejar a classificação de contínuo. [...] essas idéias é que permitem examinar o caso concreto e emitir o juízo final [...] examinar a concreta relação entre tal serviço e as concretas atividades administrativas levadas a cabo” (PGE, 2006, p. 10).

Em resumo, para o Procurador Alexandre Melo, da Procuradoria Geral do Estado de Pernambuco, a classificação da venda de passagens aéreas como

serviços contínuos não depende das características próprias desses serviços e, sim, da relação entre os “concretos serviços contratados e as concretas atividades administrativas” (PGE, 2006, p. 11).

No que tange aos princípios constitucionais da administração pública, a análise dos Acórdãos acima citados permite o seguinte entendimento:

- os Acórdãos n.º 87/2000, 206/2002 e 551/2002, ao negarem provimento às respectivas solicitações de prorrogação de contratos de vendas de passagens, tratam o assunto segundo a norma jurídica, cujo padrão define serviços contínuos como aqueles imprescindíveis ao funcionamento do órgão administrativo. Com isso, fecham-se nessa determinação;
- ao negarem o referido provimento, esses Acórdãos respeitam o princípio da isonomia com que devem ser tratados todos os interessados na venda de passagens a instituições públicas. A negativa leva a novas licitações, abrindo oportunidades para esses interessados;
- a isonomia, por sua vez, implica o cumprimento de mais dois princípios: da publicidade e da transparência dos atos da administração pública;
- fechando-se na visão de serviços contínuos como aqueles imprescindíveis ao funcionamento do órgão, os Acórdãos deixam de atentar para questões que se encontram ao redor do problema, como por exemplo, que a definição normativa de serviços contínuos não atende objetivamente esse tipo de serviço prestado, com o que já se tem, em princípio, um aspecto discutível do assunto;
- com isso, também deixam de lado a consideração de que diante da ausência de normativos claros, os princípios, na qualidade de valores, servem de orientação ao trabalho interpretativo, guiando a hermenêutica da norma. Nos três Acórdãos citados, parece ter havido uma interpretação apenas gramatical ou literal da norma. Ressalte-se, porém, que tal interpretação não satisfaz, porque é feita a partir de uma lacuna conceitual. Sendo assim, como lembra Mazzoco (2002), *Ubi lex non distinguit nec nos distinguere debemus*, ou, onde a lei não distingue, não pode o intérprete distinguir;

- havendo apenas tal interpretação, significa que não se buscou nas regras de integração uma resposta que definisse claramente os serviços continuados, em cada caso.

Quanto ao Acórdão 1725/2003-1, a decisão no sentido de se buscar um entendimento que possibilite o enquadramento desses serviços no art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93 parece indicar um novo caminho para a visão do problema. Uma visão que pode, inclusive, considerar a falta de objetividade legal na definição dos serviços contínuos, possibilitando a análise das propostas de renovação dos respectivos contratos à luz dos costumes ou por analogia. Enfim, praticamente requer, do julgador, o uso de sua discricionariedade na análise da proposta.

Com isso, poderia haver, em relação aos princípios constitucionais, a utilização de uma analogia indutiva dos casos analisados, podendo-se chegar a uma maior organicidade nos institutos processuais.

Já no Acórdão - TCU 132/2008, de 2 de fevereiro de 2008, o relator, Ministro Aroldo Cedraz, deixa claro seu entendimento sobre o fornecimento de passagem aérea como serviço contínuo, tanto que deu provimento parcial ao recurso da organização que solicitava, entre outros, a reconsideração desse aspecto. Com essa decisão, deu-se continuidade à tendência vislumbrada no Acórdão 1725/2003-1, acima citado, que já encaminhava os contratos de vendas de passagens para enquadramento nos termos estabelecidos pelo art. 57, II, da Lei n.º 8.666/93.

Mas como se observa, apesar desse encaminhamento nos dois últimos Acórdãos citados, em nenhum dos exemplos (inclusive esses dois), apreciou-se a qualidade dos serviços prestados pelas empresas terceirizadas, como fator de renovação de seus contratos. Assim, permaneceu a polêmica em torno do conceito de serviço contínuo, em atendimento a um ponto único da própria legislação.

E esse ponto vem constituindo, até o momento do Acórdão TCU 132/2008, um entrave no sistema logístico da Administração Pública, no que diz respeito à referida simplificação do processo logístico pelo Estado, para a realização de suas atividades-meio. Ou seja, se por um lado o Estado cria meios de solução

para uma melhor performance de suas atividades-fim, por outro deixa brechas que vêm dificultando a maior fluidez dessa solução.

Enquanto isso, as empresas terceirizadas para a venda de passagens, focos da polêmica, sofrem desestabilização em sua logística. Velter (2006, p. 3) explica o seguinte:

Implementar tarefas que maximizem os processos logísticos na esfera pública e controlá-las não é tão complexo como se parece, entretanto exige um conhecimento que deve estar alinhado aos conceitos existentes na esfera privada à realidade e operacionalidade da esfera pública. Prover o abastecimento de materiais no lugar certo, na hora certa e na quantidade certa requer uma dose de planejamento alinhado aos parâmetros legais e culturais vivenciados nas organizações públicas.

Em outras palavras, se as terceirizadas, pelos contratos firmados, alinham-se à operacionalidade da esfera pública, qualquer movimento dessa provoca, em consequência, desalinhamento operacional naquelas, criando uma cultura de insegurança ou de provisoriedade que pode interferir em seu planejamento.

3 CONCLUSÃO

A análise dos pontos polêmicos do conceito de serviços continuados, bem como seus efeitos na gestão da respectiva logística, objetivo deste trabalho, levou às seguintes observações:

- pesa a inexistência de uma abordagem de serviços que englobe o fornecimento de passagens aéreas como obrigação de fazer, uma vez que as empresas contratadas não se limitam à venda de passagens, mas também realizam *check in* e ficam numa espécie de plantão permanente para atendimento do órgão, entre outros, atividades que vão além das vendas;
- os efeitos da falta de uma definição objetiva dos serviços continuados encontram-se na constante polêmica e, principalmente, na falta de parâmetros que sirvam de base a uma análise dos fatos para além do estritamente determinado na norma;
- a decisão do Estado de terceirizar suas atividades-meio, visando a simplificar o sistema logístico da Administração Pública nesse sentido e, assim, ingressar definitivamente na gestão de resultados propostas por Bresser Pereira, perde um pouco desses objetivos, na medida em que deixa lacunas e/ou indefinições semânticas que periodicamente levam ao mesmo desfecho, ou seja, recorrer ao judiciário para a definição sobre a prorrogação dos contratos de serviços contínuos;
- além disso, essa indefinição causa prejuízos à racionalização de custos, uma vez que, quando o serviço é continuado, o contrato poder ter a duração de cinco anos, sendo maior o desconto. Ainda há a economia por não se ter que realizar uma licitação por ano.

Destaque-se que essa polêmica não está presa a questões hermenêuticas sobre o estabelecido na norma legal, mas sim à ausência, na lei, de aspectos que caracterizem, de forma conclusiva, o que são serviços continuados, englobando a aquisição de passagens ou em que tipo de serviço se enquadra essa aquisição.

Os efeitos da questão se estendem ao pouco uso da capacidade discricionária do julgador, que muitas vezes se prende aos limites da norma jurídica em seu sentido estrito.

Diante disso, conclui-se que, se por um lado, a venda de passagens se constitui em uma atividade mercantil, por outro lado, as atividades relativas ao *check in* e ao plantão permanente entre outros, por exemplo, não são características de comércio de mercadorias, mas sim de prestação de serviços.

Os próprios editais, em seu objetivo, muitas vezes mencionam o fornecimento de passagens, constando, mais adiante, cláusulas de obrigações de serviços que devem ser prestados pela agência de forma ininterrupta. E o mais importante: tais serviços são imprescindíveis ao fluxo da logística das atividades-fim, como bem demonstra o esquema de plantão exigido das respectivas empresas terceirizadas.

Até que se defina claramente que tipo de serviço representa a venda de passagens e os serviços implicados nessa atividade, fica a sugestão no sentido de que cada caso seja analisado concretamente conforme a importância que tal atividade possa ter para a organização e seja essa importância reconhecida por ela.

Encontra-se em tramitação no Congresso Nacional o Projeto de Lei da Câmara nº 32/2007 (Substitutivo), que altera dispositivos da Lei 8.666/93. Esse talvez seja o momento de se tratar, de forma mais objetiva, o conceito de serviços contínuos. A legislação das contratações públicas seria aprimorada, quanto à natureza jurídica dos serviços de transporte aéreo, adotando-se, como norma geral para toda a Administração Pública, o entendimento esposado no voto que embasou o Acórdão-TCU nº 132/2008, Segunda Câmara.

REFERÊNCIAS

- AE. Articulação de Esquerda. **IV Conferência Nacional da Articulação de Esquerda**. Resolução sobre conjuntura e tática. Disponível em: <<http://www.pagina13rio.hpg>> Acesso em: 30 de agosto de 2006.
- ALCOFORADO, Luís Carlos. **Licitação e contrato administrativo**. 2 ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2000
- BATESON, John E.G.; HOFFMAN, K. Douglas. **Marketing de serviços**. Trad. Lúcia Simonini. 4.ed. Porto Alegre: Boockman, 2001.
- BOBBIO, Norberto. **A era dos direitos**. Rio de Janeiro: Campus, 1992.
- BRASIL. Lei n.º 8.666/93, de 21 de junho de 1993. Lei de Licitações e contratos administrativos.
- CARVALHO, Morgana Bellazz de Oliveira. **Contrato administrativo: desvinculação da vigência do crédito orçamentário e controvérsias acerca da reserva de dotação orçamentária**. 2006. Disponível em:<www.jus2.uol.com.br> Acessado em 5 de setembro de 2006.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Z. **Direito Administrativo**. 17 ed. São Paulo: Atlas, 2004.
- FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. A duração dos contratos de prestação de serviços serem executados de forma contínua. **Boletim de Licitações e Contratos Administrativos**, n. 2, São Paulo: NDJ, 1996.
- FROSINI, Vittorio. **La Lucha Contra el Espíritu de la Ley**. Barcelona: Ariel, 1995.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à lei de licitações e contratos administrativos**. 10 ed. São Paulo: Dialética, 2004.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 2 ed. São Paulo: Saraiva, 2006.
- MACEDO, Marcelo Álvaro da Silva; ALMEIDA, Kátia de. Atributos da dimensão confiabilidade na prestação de serviços logísticos: um estudo exploratório. **XXVI ENEGEP** - Fortaleza, CE, Brasil, 9 a 11 de Outubro de 2006
- MARE. Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado. **Instrução Normativa n.º 18** de 1997.
- MARTINS, Petrônio G.; CAMPOS ALT, Paulo R. **Administração de materiais e recursos patrimoniais**. São Paulo: Saraiva, 2004.
- MAZZOCO, Carlos Fernando. Duração do contrato administrativo. **Jus Navigandi**, ano 6, n. 59, out. 2002. Disponível em: <[http://jus2.uol.com.br /doutrina/texto](http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto)> Acesso em: 6 de janeiro de 2007.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 10 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 1984.

MPOG. Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa n.º 2**, de 30.4.2008. Dispõe sobre regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não.

MUKAI, Toshio. **As prorrogações nos serviços contínuos são facultativas?** 2002. Disponível em: <<http://licitação.uol.com.br>> Acessado em 12 de janeiro de 2007.

MUKAI, Toshio. **Direito administrativo sistematizado**. São Paulo: Saraiva, 1999.

MUKAI, Toshio. **Licitações: as prerrogativas da administração e os direitos das empresas concorrentes**. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 1995.

NÓBREGA, Ailton Rocha. **Boletim de Licitações e Contratos**. Edição de dezembro de 1996.

OLIVEIRA, Luís M.; PEREZ JÚNIOR, José H.; SILVA, Carlos Alberto S. **Controladoria estratégica**. 3 ed. São Paulo: Atlas, 2005.

PADOAN, Adayl de Carvalho. A Terceirização e Seus Aspectos Legais. **Revista do Curso de Direito da Universidade Estácio de Sá**. Disponível em: <www.estacio.br> Acessado: em 3 de dezembro de 2006.

PANZAN JÚNIOR, Adalberto. **Logística**. 2006 <http://www.aslog.org.br/exibe_noticia.php?not=MTQz>. Acesso em: 20 jan 2009.

PGE. Procuradoria Geral de Pernambuco. **Pareceres e matérias**. Procuradoria consultiva. 2006. Disponível em: <www.pge.pe.gov.br/ctudo-conteudo> Acessado em: 17 de agosto de 2006.

QUEIROZ, Carlos Alberto Ramos Soares de. **Manual de terceirização**. São Paulo: STS Publicações e Serviços, 1996.

REIS, Friede. **Ciência do direito, norma, interpretação e hermenêutica jurídica**. 4 ed. Rio de Janeiro: Forense Universitária, 2001.

ROSAL FILHO, João. Logística da prestação de serviços. **Revista Técnica IPEP**, v. 5, n. 1/2, jan./dez. 2005. Disponível em: <www.ipep.edu.br/portal/publicacoes/revista/revista2005/TEXTO%203.pdf> Acesso em: 10 dez 2008.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SILVA, José Afonso da. **Curso de direito constitucional positivo**. 23 ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

SZKLAROWSKY, Leon Frejda. Contrato de prestação de serviços de transporte aéreo de passageiros. **Jus Navigandi**, Teresina, ano 2, n. 25, jun. 1998. Disponível em: <<http://jus2.uol.com.br/doutrina/texto>> Acessado em: 28 de dezembro de 2006.

TCU. Tribunal de Contas da União. **Licitação & Contratos**, 2006.

UNISUL. **Logística**. 2007. Disponível em: <www.unisul.br/content/paginacur_sos_virtual/gestaodelogist> Acesso em: 17 nov 2008.

VELTER, Jorge Luciano. **A logística na administração pública**. Disponível em: <www.administradores.com.br/artigos/a> Acesso em: 20 jan 2009.