

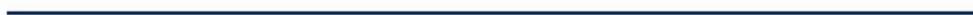


VII Congresso **CONSAD**
de Gestão Pública

Centro de Convenções Ulysses Guimarães
Brasília/DF – 25, 26 e 27 de março de 2014

IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

**MARCOS EDUARDO SILVA SOARES
VINÍCIUS DO PRADO MONTEIRO**



IMPLEMENTAÇÃO DO NOVO MODELO DE ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

Marcos Eduardo Silva Soares
Vinícius do Prado Monteiro

RESUMO

Nos últimos anos vários estados brasileiros têm implantado modelos de gerenciamento do abastecimento de sua frota de veículos por meio de cartões ou dispositivos eletrônicos. Porém, em geral, os estados têm optado por utilizar a rede de postos credenciada ao fornecedor para a realização dos abastecimentos. A Administração mineira, por sua vez, está implantando o gerenciamento do abastecimento utilizando sua rede interna de 99 postos, que será ampliada para 113. Esta escolha foi baseada em estudo de viabilidade prévio que comparou os custos de se abastecer na rede interna e em postos de rua, bem como nas normas da ANP. Além disso, o modelo mineiro possui outros diferenciais que merecem ser compartilhados. Nele, os postos, que antes atendiam principalmente a frota dos órgãos que detinham sua propriedade, passam a armazenar o combustível dos órgãos/entidades do Poder Executivo e a abastecer a frota de veículos de todos eles. Para operacionalizá-lo foram estabelecidos requisitos não só para a gestão dos abastecimentos, como também para a gestão dos postos e do saldo dos órgãos/entidades, a fim de se garantir um controle efetivo, bem como melhorias sobre a gestão da frota estadual.

Palavras-chave: Abastecimento. Gerenciamento do abastecimento. Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial. Projeto GES. *Strategic Sourcing*.



1 APRESENTAÇÃO

A evolução do conceito e importância da logística empresarial se deu na medida em que o aumento da demanda por produtos e serviços diferenciados, associado à modernização do processo produtivo (elevando a complexidade e abrangência das operações), intensificaram a concorrência entre empresas, acirrando a competição para além dos limites locais, bem como nacionais. A fim de sobreviverem em um ambiente cada vez mais competitivo, as empresas passaram a buscar vantagem competitiva, entendida, segundo CHRISTOPHER (1997), como a capacidade da organização de diferenciar seus produtos aos olhos do cliente (vantagem em valor) e/ou operar a um custo menor que seus concorrentes (vantagem em produtividade).

Dessa forma, a logística empresarial, inicialmente vista de forma secundária e associada somente às atividades de transporte e armazenagem de materiais, passou a abranger outras atividades e áreas da organização, devido à necessidade de trabalharem integradas. A organização, por sua vez, passou a ser vista como um dos elementos de uma cadeia de suprimentos maior, que liga os fornecedores de insumos ao consumidor final e, assim, a Logística adquiriu papel estratégico. Vale salientar que o desenvolvimento da logística e do gerenciamento da cadeia de suprimentos foi impulsionado pela percepção por parte das empresas de que é mais fácil atacar os custos que se distribuem ao longo da cadeia do que os custos de produção, devido à crescente convergência tecnológica, bem como à verificação de que o esforço global, tanto da empresa quanto da cadeia como um todo, traz resultados melhores que a soma dos esforços individuais isolados.

Tal evolução foi acompanhada pelo desenvolvimento da função de compras, uma vez que esta responde pela logística de entrada, ou seja, as atividades relativas à aquisição de produtos e serviços para a organização, sendo responsável pela interface desta com o ambiente externo, na figura dos fornecedores. A função de compras, que inicialmente cumpria um papel essencialmente burocrático, ganhou relevância, passando a movimentar volumes financeiros significativos e a suportar a estratégia da empresa. Este contexto proporcionou o surgimento e difusão da metodologia de *Strategic Sourcing*



(Suprimento Estratégico) que visa conferir vantagem competitiva à organização por meio da adoção de boas práticas de compras sobre os itens considerados estratégicos.

A evolução apresentada nos parágrafos anteriores também foi observada no setor público, impulsionada pelo movimento de Reforma do Aparelho do Estado ocorrido na década de 90, que buscou introduzir neste elementos da chamada Administração Pública Gerencial, a fim de torná-lo menor, mais eficiente e mais voltado ao atendimento das demandas do cidadão (PEREIRA, 2001), sendo positivado pela Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, conhecida como “Emenda da Reforma Administrativa”. É importante ressaltar que o gerenciamento logístico pode trazer vantagem competitiva também ao setor público. Entretanto tal vantagem não se insere num contexto de concorrência, mas como uma forma efetiva de redução de custos e/ ou de aumento da qualidade do serviço público oferecido ao cidadão.

No âmbito do Estado de Minas Gerais, foram realizadas mudanças expressivas no funcionamento da máquina pública com a implementação de um conjunto inovador de políticas de gestão pública, abrangendo temas tais planejamento, orçamento, otimização de processos, gestão de pessoas, de suprimentos, de recursos de Tecnologia da Informação e Comunicação – TIC, dentre outros. Tais políticas são vistas como essenciais para que as políticas públicas finalísticas sejam efetivas, redundando em desenvolvimento econômico, social e ambiental.

As referidas políticas de gestão pública foram implementadas nos últimos dez anos em três grandes movimentos ou gerações. A primeira geração foi chamada de Choque de Gestão e teve como pilares o ajuste fiscal e os resultados de desenvolvimento. A segunda geração foi chamada de Estado para Resultados e teve como objetivos principais a consolidação de ferramentas de gestão dos programas e projetos prioritários, bem como a contratualização de resultados junto ao corpo de servidores como desdobramento dos acordos de resultados para as equipes de trabalho. Já a terceira geração foi intitulada Gestão para a Cidadania e possui como principais alvos a criação de canais que fomentem o envolvimento da sociedade civil na elaboração e monitoramento de políticas públicas, criação de



metas regionalizadas e de iniciativas para se estabelecer um Estado mais integrado, com sistemas informacionais aprimorados, estruturas organizacionais mais e atuação colaborativa entre os diversos atores governamentais.

No que se refere à logística e ao gerenciamento da cadeia de suprimentos¹, as principais alterações ocorridas no período se deram sobre a função de compras. Tem-se como marco da reforma na área, a implantação do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD em 2004, de uso obrigatório pelos órgãos e entidades, que padronizou os fluxos e ampliou de forma eficaz e integrada os controles sobre os processos de compra, desde o registro das demandas das áreas (pedidos de compra); realização de todas as fases dos procedimentos licitatórios; recebimento dos bens, com o registro em estoque (no caso de material de consumo), patrimonialização (no caso de material permanente) ou ateste do serviço; e liberação da liquidação da despesa no Sistema Integrado de Administração Financeira - SIAFI. Vale ressaltar que o SIAD possui subsistemas ou módulos que controlam a utilização dos materiais de consumo, permanentes, inclusive a frota de veículos, do início ao fim de seus respectivos ciclos de vida, ou seja, desde o recebimento até o desfazimento.

A partir da consolidação do SIAD foi possível ao Estado de Minas Gerais efetuar outras iniciativas visando ampliar a qualidade e produtividade do gasto público. Dentre elas destaca-se o Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos – GES que aplicou a metodologia de *Strategic Sourcing* sobre as famílias de compras mais significativas em termos de volumes, valores e criticidade, com foco no aumento da qualidade e redução de custos e gastos, de forma sustentável e produtiva. Este projeto foi concebido como uma das ações de um dos projetos prioritários do plano plurianual do Estado, tendo assim caráter estratégico. Em 2009, foi iniciada a 2ª onda do Projeto GES, com o desenvolvimento de cinco famílias de compras/contratações, sendo uma delas a de Frota de Veículos.

A frota de veículos é vista como meio essencial para a realização das ações implementadas pelo Estado nas áreas de segurança pública, saúde, fiscalização tributária e ambiental, dentre outras e à época era composta por cerca

¹ Não foram considerados para os fins deste trabalho as ações com foco em infraestrutura logística.



de 20.000 veículos, sendo sua grande maioria próprios. A aquisição e o uso da frota de veículos requeriam o aporte de recursos expressivos sendo possível a geração de economias a partir da revisão das estratégias adotadas. Tal família foi trabalhada em três frentes: aquisição/ locação, abastecimento e manutenção. O presente trabalho buscar apresentar o trabalho realizado sobre a frente de abastecimento que resultou na definição do novo modelo a ser adotado pelos órgãos e entidades do Poder Executivo Estadual, cuja parcela mais significativa é a contratação do serviço de gerenciamento do abastecimento, e que atualmente encontra-se em fase de implantação.

2 A APLICAÇÃO DA METODOLOGIA DE *STRATEGIC SOURCING* NO ESTADO DE MINAS GERAIS

Dentre as iniciativas destinadas ao aprimoramento das compras governamentais, destaca-se o Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES) que teve como objetivo a criação de novos modelos de aquisição/ contratação para os itens de materiais e serviços considerados estratégicos, entendidos como aqueles que representavam gastos expressivos, eram adquiridos por vários órgãos e entidades e tinham a possibilidade de trazer economias no curto prazo. Este projeto foi desenvolvido em duas ondas, tendo sido contratadas, em ambos os casos, consultorias renomadas para em conjunto com os servidores da Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG estudar, formular e implementar políticas de compras para tais itens, trabalhados como famílias de compras.

A metodologia adotada pelo projeto é a de *Strategic Sourcing* que visa não somente a redução do preço de compra do material ou serviço, mas possui como foco principal o custo total de posse (*Total cost of ownership – TCO*) dos mesmos, ou seja, abrange análises de todos os custos: os aparentes e os ocultos. Em outras palavras, não se leva em conta apenas o valor pago por um material ou serviço, mas todos os custos que estejam direta ou indiretamente envolvidos em sua aquisição, utilização e descarte. Dessa forma, tem-se a visão do custo total, adequando as diretrizes de aquisição para uma compra melhor e mais vantajosa. Outros pilares da metodologia são a padronização (melhoria) de processos e dos



materiais e serviços adquiridos, a consolidação de volumes através de compras conjuntas, a criação de relação de alto valor com o mercado fornecedor e a verificação da viabilidade de aplicação de compras internacionais para determinados itens. Abaixo é apresentado modelo esquemático com os enfoques da metodologia.



A metodologia de *Strategic Sourcing* foi adaptada para emprego na Administração Pública, tendo em vista suas especificidades, como restrições quanto às negociações prévias com fornecedores e a exigência de licitação para as aquisições e contratações. A seguir são apresentadas as três grandes fases do projeto GES.

Fase 1 – Diagnóstico

Esta fase compreende o levantamento de dados internos referentes às aquisições de bens e serviços pelo Governo e as melhores práticas de compras nacionais e internacionais com a finalidade de priorizar e selecionar as famílias de compras estratégicas a serem trabalhadas.



Fase 2 – Desenvolvimento

Esta fase possui cinco etapas que culminam na definição do novo modelo para cada uma das famílias.

- Etapa 1 - Inteligência interna: nela ocorre o levantamento das necessidades e particularidades da Administração, compreendendo a coleta e análise dos dados de despesas, editais, contratos e legislação pertinente, bem como a avaliação dos processos e práticas de aquisições e contratações vigentes e, por fim, o entendimento da estrutura de custos de cada família e a análise do custo total (TCO).
- Etapa 2 –. Inteligência externa: procura-se entender o ambiente em que cada família de compra está inserida, abrangendo a análise do mercado fornecedor e da cadeia de fornecimento, *benchmarking* de melhores práticas e tendências de mercado e estudo da segmentação do mercado e da competitividade das empresas fornecedoras.
- Etapa 3 – Desenvolvimento de políticas e estratégias para as famílias de compras: a partir dos resultados e conclusões das etapas anteriores são desenvolvidas as políticas e estratégias de aquisição e contratação, o desenho dos modelos, a elaboração da minuta de decreto normatizando cada família, a melhoria da especificação dos itens no Catálogo de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais – CATMAS, quando aplicável e, por fim, a validação dos critérios de seleção dos fornecedores.
- Etapa 4 – Avaliação de fornecedores: as ações empreendidas nesta etapa compreendem a coleta e análise das informações dos principais fornecedores para o modelo definido a cada família, a elaboração de ranking de fornecedores, bem como a definição dos critérios e ferramentas para a apuração do desempenho dos fornecedores.
- Etapa 5 – Estratégia de negociação com fornecedores: nesta etapa são efetuadas as cotações para definição do preço de referência, definidas as modalidades de licitação, elaboradas as minutas de edital de cada família e estimados os ganhos dos novos modelos.



Fase 3 – Implantação

Esta fase compreende a implantação das estratégias definidas para as famílias de compras de materiais e/ou serviços e o assessoramento durante as licitações e contratações.

Após a implantação, deve haver ainda monitoramento constante, de forma a consolidar e aperfeiçoar as políticas definidas e, também, acompanhar os resultados e mensurar os ganhos obtidos. É relevante ressaltar que, em todas as fases do Projeto GES, programas de capacitação dos servidores são executados, de forma a multiplicar o conhecimento obtido e aplicá-lo constantemente no âmbito estadual.

O *Strategic Sourcing* já é amplamente empregado em projetos desenvolvidos pela iniciativa privada, e vem sendo adaptado para utilização no setor público, com excelentes resultados e benefícios. Além disso, busca a incorporação de melhores práticas de suprimentos e amplia o conhecimento e a aproximação com o mercado fornecedor, possibilitando uma parceria em que ambos os lados obtêm vantagens.

3 A CONCEPÇÃO DO NOVO MODELO DE ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

3.1 Inteligência Interna

Durante a fase de inteligência interna para a frente de abastecimento da família frota de veículos, verificou-se que os órgãos/ entidades do Poder Executivo de Minas Gerais adotavam pelo menos um de quatro modelos apresentados a seguir:

1. Abastecimentos em Postos próprios: o combustível era adquirido no atacado e armazenado em postos internos da Polícia Militar de Minas Gerais – PMMG, Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais – CBMMG, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais – PCMG e Departamento de Estradas de Rodagem - DER/MG. O controle do estoque dos postos e dos abastecimentos era precário, sendo feito por meio de guias de papel que posteriormente são lançadas no



módulo Frota/ SIAD, às vezes, meses após o evento. Tais postos atendiam somente à frota dos órgãos aos quais pertenciam e a poucos outros que detinham convênios com os primeiros.

2. Abastecimentos em Postos Orgânicos Coletivos (POC): modelo desenvolvido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG em 2007 e ainda em vigor. Nele o combustível era adquirido no atacado por vários órgãos/ entidades e armazenado nos postos da PMMG e CBMMG localizados na Grande Belo Horizonte, que passaram então a ter uso coletivo. O controle dos abastecimentos tornou-se informatizado, sendo realizado no ato de sua ocorrência. Vale destacar a lógica deste modelo. Com o recebimento da nota fiscal, é gerado saldo no SIAD ao órgão/ entidade comprador, habilitando-o a abastecer seus veículos em qualquer POC. De modo análogo a uma rede bancária, é como se cada posto fosse uma agência onde é depositado o combustível, gerando saldo ao comprador que, por sua vez, pode efetuar saques (abastecimentos) em toda a rede de agências (postos) até o limite de seu saldo. Ao órgão gestor da licitação, competia o controle dos estoques dos postos e dos saldos dos órgãos para se garantir que o somatório dos primeiros fossem equivalentes ao somatório dos últimos. Apesar das melhorias trazidas por este modelo, ele tinha limitações, como a rede restrita de postos, ausência de rotinas em sistema para controle do estoque de combustível nos tanques dos postos, e o lançamento manual de dados do abastecimento no sistema, sujeito a erros do operador.
3. Abastecimento em Postos Revendedores Contratados: este modelo era adotado por boa parte dos órgãos com frota reduzida e/ ou localizada no interior do Estado. Neste modelo contratava-se um posto revendedor de combustível no município para abastecer a frota de veículos do órgão contratante. Pagava-se pelo combustível o preço de varejo e o controle dos abastecimentos também era precário, sendo feito por meio de guias de papel.



4. Abastecimento via Serviço de Gerenciamento do Abastecimento: modelo adotado por poucos órgãos no qual era contratada uma empresa gestora que disponibiliza seu sistema de gestão (*software* via *internet*) e sua rede de postos revendedores credenciados, na qual ocorriam os abastecimentos. O contratante pagava o preço de varejo pelo combustível consumido à contratada, pagando também um valor referente ao serviço, calculado a partir de uma taxa de administração.

Verificou-se também na fase de Inteligência interna que, apesar do combustível ser um item comum, adquirido por todos os órgãos e entidades do Poder Executivo, era grande a variação de preços, uma vez que a compra era fragmentada, apesar das iniciativas de consolidação, e devido às diferentes formas de contratação. Na análise dos preços praticados, verificou-se uma variação de 88% no preço da gasolina, 74% no preço do álcool e 28% no preço do óleo diesel. Parte significativa da frota tinha controle do abastecimento precário e os postos do interior tinham capacidade ociosa, já que atendiam principalmente a frota dos órgãos proprietários.

Em suma, verificou-se a necessidade do Estado em melhorar os controles, estabelecer e acompanhar indicadores de desempenho, reduzir custos de aquisição e mitigar os riscos de desvios nos abastecimentos de sua frota.

3.2 Inteligência Externa

A partir do estudo realizado na etapa de inteligência externa do Projeto GES, verificou-se que as melhores práticas adotadas apontavam para a contratação do **serviço de gerenciamento do abastecimento**, no qual o fornecimento de combustível encontra-se associado com o controle do abastecimento por meio de sistema de gestão. A prestação deste serviço é realizada através de um único fornecedor, resultante da parceria entre empresas que estão atreladas entre si, inclusive de forma exclusiva. É deste modo que o mercado se organizou para a prestação do referido gerenciamento há mais de 15 anos, tratando-se de regra e não exceção. As duas formas de gerenciamento ofertadas pelo mercado são apresentadas a seguir.



1. O gerenciamento por meio de dispositivos eletrônicos era oferecido por distribuidoras de combustível, que em muitos casos, detinham parcerias exclusivas com empresas de desenvolvimento de sistemas de gestão. O fornecimento de combustível podia ser feito na rede de postos vinculados à distribuidora, na rede interna de postos do cliente, ou ainda poderia adotar um modelo híbrido com abastecimento na rede externa e interna. O controle dos abastecimentos era feito por meio de dispositivos eletrônicos instalados nos veículos, nas bombas de abastecimento e bico da mangueira dos postos. Este controle do abastecimento era automático, ou seja, sem interferência humana. O abastecimento só era liberado quando o bico da mangueira se aproximava do bocal do tanque do veículo. Estes locais possuíam antenas instaladas ou dispositivos *wireless* (*tags* RFID no veículo e sensores no bico da mangueira), que se comunicavam entre si e com o sistema central, liberando o abastecimento após a validação dos requisitos mínimos exigidos. Verificou-se que esta opção de gerenciamento era oferecida em duas versões: *offline* e *online*, sendo que na segunda, era possível identificar o condutor do veículo, por meio de senha. Vale destacar que neste modelo, a bomba de abastecimento do posto era “escravizada”, ou seja, ela se ativava somente após a liberação do abastecimento pelo sistema, que ocorria mediante validação dos dados: veículo, saldo financeiro, e condutor (opcional).
2. O gerenciamento por meio de cartões magnéticos ou microprocessados era oferecido por empresas de desenvolvimento de sistemas que detinham uma extensa rede de postos revendedores credenciados, onde era feito o abastecimento. Poderia-se adotar nesta opção um modelo de fornecimento híbrido, utilizando-se também a rede interna de postos do cliente. O controle do abastecimento era feito por meio de cartões magnéticos e microprocessados (cada veículo possui um cartão). Os postos, por sua vez, detinham terminais móveis para registro das operações



(semelhantes aos equipamentos presentes em restaurantes para o pagamento da conta por meio de cartão de débito ou crédito). O controle do abastecimento era informatizado neste caso, ou seja, o lançamento das informações era manual: o frentista passava o cartão no terminal, registrava o valor e volume do abastecimento, bem como o hodômetro do veículo, e o condutor validava a transação por meio de senha.

Ambas as opções de gerenciamento (por meio de dispositivos ou cartões) estavam vinculadas a sistemas de gestão onde era possível estabelecer parâmetros para a liberação ou o bloqueio do abastecimento por dia da semana, número de transações, intervalo de tempo ou quilometragem entre as transações, tipo de combustível, capacidade do tanque do veículo, município, veículo ou unidade do cliente, etc. Ainda, na base de dados destes sistemas ficavam registrados todos os dados dos abastecimentos realizados, podendo ser retirados relatórios detalhados ou consolidados (gerenciais) para a obtenção de informações históricas sobre a variação de preços, desempenho do veículo ou frota, etc. a fim de subsidiar os gestores no controle de desvios, bem como na gestão da frota.

Empresas que possuem grandes frotas e dispersão territorial efetuam a contratação do serviço de gerenciamento do abastecimento para a execução de uma gestão eficaz e de um controle rigoroso sobre o insumo combustível e sobre o desempenho de sua frota, apresentando-se como uma solução para a redução de custos, mitigação de fraudes no abastecimento e o controle, tanto da frota quanto de despesas.

3.3 A Definição do Novo Modelo de Abastecimento

A partir dos resultados e conclusões das etapas anteriores foi definido o novo modelo de abastecimento da frota de veículos do Estado de Minas Gerais. Este modelo controlará todo o ciclo do combustível, desde a aquisição, passando pelo armazenamento até chegar ao consumo. Nele, todos os órgãos/ entidades do Poder Executivo irão adquirir combustível no atacado a um preço único e inferior ao de varejo, que será entregue nos postos da rede interna do Estado, amplamente distribuída no território mineiro, onde ocorrerá os abastecimentos da frota de



veículos. O ciclo supracitado será controlado por meio do sistema de gestão, composto por sistema online via *web-browser* e dispositivos eletrônicos instalados em postos e veículos, numa estrutura totalmente integrada. Todos os recebimentos de combustível serão registrados em tal sistema, gerando-se automaticamente saldo ao órgão comprador e ao posto. Já os abastecimentos serão controlados de forma automatizada, a partir das validações realizadas pelos supracitados dispositivos eletrônicos e o sistema de gestão.

O novo modelo possui como elemento mais importante o serviço de gerenciamento do abastecimento, sendo a contratação e implantação deste pré-requisito para a implementação do primeiro.

3.4 A contratação do serviço de gerenciamento do abastecimento

Considerando-se as configurações deste mercado e as características das soluções ofertadas, o setor público deve adotar como estratégia a fim de ampliar a competitividade e obter a proposta mais vantajosa, a licitação do objeto conforme disponibilizado. Foi esta a estratégia adotada pelo Estado de Minas Gerais.

Optou-se por uma licitação com lote único, pois o consumo de combustível dos órgãos e entidades encontrava-se distribuído pelo território estadual de forma heterogênea: há regiões com um consumo elevado e outras que apresentam um consumo menos significativo. Com um lote único, tem-se um consumo geral relevante (as regiões de maior consumo compensam as demais), garantindo-se a remuneração do fornecedor e a atratividade da licitação, bem como o atendimento a todas as regiões solicitadas. Decidiu-se também por um lote único, contendo material e serviço, por tratar-se da prática mais difundida e consolidada no mercado, onde a gestão do abastecimento é requisito fundamental para o controle e redução dos custos.

Cabe ressaltar que o objeto da licitação é complexo abrangendo o fornecimento de combustível no atacado; sistema de gestão com dispositivos eletrônicos em postos/ pontos e em veículos; instalação de 28 pontos de abastecimento, a fim de complementar/ substituir e ampliar a rede de postos do Estado e a manutenção e tratamento de resíduos de toda a rede interna de postos/pontos.



No que se refere ao local de abastecimento, inicialmente foi proposta a utilização de uma rede híbrida (postos próprios e postos revendedores de rua), pois verificou-se que os postos estaduais apresentavam viabilidade econômica, uma vez que o custo total dos abastecimentos nestes postos (preço do combustível no atacado e custos do posto) eram menores que o custo total dos abastecimentos em postos revendedores (preço do combustível no varejo). Assim os abastecimentos seriam realizados nos postos próprios nos municípios onde eles estivessem presentes e na rede varejista, nos demais municípios. Porém, a regulamentação da Agência Nacional do Petróleo, Gás Natural e Biocombustíveis – ANP vedava a utilização da rede varejista ligada aos fornecedores da forma de gerenciamento elegida pela Administração, por serem eles distribuidores, entendendo a Agência que o fornecimento de combustível poderia ser feito somente no atacado. Em vista ao exposto, o modelo ficou restrito à rede interna de postos do Estado, não perdendo por isso sua atratividade, haja vista que tal rede é formada atualmente por 99 postos e será ampliada para 113, tendo uma expectativa de atendimento a mais de 85% da demanda estadual de combustível.

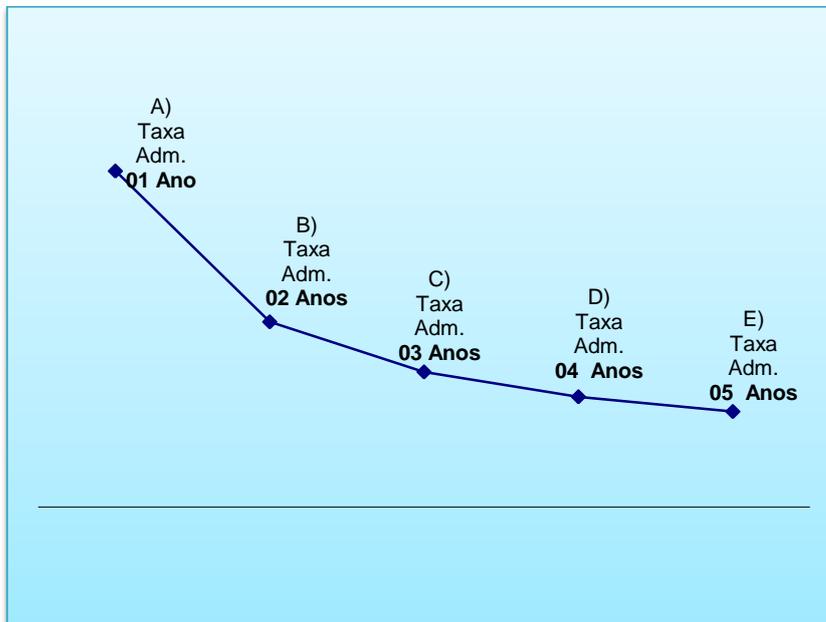
Quanto ao gerenciamento dos abastecimentos, elegeu-se o sistema de gestão, composto por sistema online e dispositivos eletrônicos totalmente integrados, pois verificou-se que dentre as opções disponíveis no mercado, ele é o mais seguro, uma vez que possui dispositivos presos aos veículos (não podendo ser utilizados em outros), dispositivos instalados nos postos que “escravizam” as bombas de abastecimento (elas somente são acionadas após a identificação de veículo, do condutor e da existência de saldo para o órgão detentor do veículo), registro dos abastecimentos automatizado, sem a interferência humana (exceto para a digitação da senha do condutor) e sistema online que permite estabelecer parâmetros e gerar relatórios operacionais, gerenciais e financeiros. Tudo isso diminui as possibilidades de desvios e fraudes e possibilita o recolhimento de informações mais acuradas sobre o desempenho da frota de veículos, gerando maiores economias.

Por fim, decidiu-se por um período de contratação de cinco anos, haja vista que os investimentos exigidos do fornecedor são expressivos, envolvendo: a instalação de dispositivos eletrônicos na frota estadual, composta à época por



aproximadamente 20.000 veículos, instalação de 28 pontos de abastecimento, automação de 113 postos/ pontos, disponibilização contínua do sistema online de gestão, entre outros. A remuneração do fornecedor para o fornecimento, operação e manutenção da estrutura supramencionada e a prestação do serviço se dará por meio da taxa de administração, que é um valor percentual (%) aplicado sobre o valor total dos abastecimentos realizados em cada mês, conforme prática de mercado. A amortização dos custos não-recorrentes (NRC) do investimento está incorporada ao valor da taxa de administração, que é inversamente proporcional ao prazo de contratação. Dessa forma, quanto maior o prazo de vigência da contratação, menor a taxa de administração mensal e menor os valores pagos. O gráfico abaixo apresenta a análise realizada pela equipe do projeto no qual verificou-se que o valor da taxa de administração reduzia em aproximadamente 72% quando a vigência da contratação passava de 12 para 60 meses, diminuindo enormemente os preços cobrados pelo serviço, além de tornar o objeto da licitação mais atrativo ao mercado.

Gráfico 01 – Comportamento da Taxa de administração de acordo com o tempo de Contrato



Fonte: Simulação efetuada pelo Projeto GES – abr/2010



Importante trazer a baila que até então aqueles órgãos/ entidades que adotavam o gerenciamento do abastecimento, contratavam um serviço padrão ou “de prateleira”, na forma em que era disponibilizado pelos fornecedores. Um dos diferenciais da contratação atual reside na customização do serviço de gerenciamento, a fim de conformá-lo à realidade do Poder Executivo Estadual, sem onerá-la, o que só foi possível devido à consolidação dos volumes. Assim, estabeleceu-se no edital de licitação regras de controle dos estoques dos postos e saldos dos órgãos, bem como a integração do sistema terceirizado com o SIAD para recebimentos dos dados de veículos, condutores e envio dos dados de cada abastecimento. Somente os veículos presentes na carga importada do SIAD poderão receber dispositivos e realizar abastecimentos e somente os condutores presentes na mesma carga poderão confirmar tais abastecimentos. Evita-se com isso duplicidades e o cadastro de veículos e pessoas que não pertençam a Administração pública, ampliando-se o controle sobre os abastecimentos.

Portanto, percebe-se que o novo modelo de abastecimento representa uma evolução do modelo POC, pois supre as lacunas existentes neste, oferece controle mais efetivo, devido ao uso tecnologia de ponta (o controle dos abastecimentos é automatizado e não informatizado), e possui abrangência superior, compreendendo toda a rede de postos do Estado e não somente aqueles presentes na Grande Belo Horizonte.

3.5 Das Regras e Fatos do Procedimento Licitatório

A partir do estudo realizado, considerando as práticas de mercado e as necessidades do Estado, optou-se pela realização de um Registro de Preços, a fim de consolidar a demanda de todos 67 órgãos e entidades participantes do processo, pertencentes aos poderes Executivo, Legislativo e Judicial estadual, além do Ministério Público. Foi permitida ainda no edital, a subcontratação de partes não centrais do objeto licitado, a saber: instalação de pontos de abastecimento, serviços de manutenção dos postos e pontos de abastecimento e tratamento/ disposição final de resíduos.



Tendo em vista as características específicas de aquisição e o porte da licitação, foi estabelecida em edital uma avaliação do sistema composto por 71 testes, distribuídos em 21 categorias, a partir dos elementos mais significativos presentes no termo de referência, contendo simulação de situações reais de abastecimentos. A avaliação precedeu a habilitação do licitante vencedor da etapa de lances e teve como principal objetivo conferir maior objetividade e segurança à Administração, uma vez que poderia verificar se o sistema oferecido atendia ao termo de referência antes da homologação do certame. Além disso, a avaliação prévia facilita a implantação do modelo, uma vez que reduz a necessidade de alterações e correções substanciais do sistema após o processo licitatório.

Os principais obstáculos identificados durante a licitação foram de ordem judicial, tais como mandados de segurança impetrados por empresas interessadas no processo, ou de ordem normativa, como o entendimento do Tribunal de Contas do Estado – TCE/MG sobre a regularidade da norma que conferia tratamento diferenciado aos licitantes mineiros. Outro obstáculo identificado refere-se à falta de preparação dos fornecedores para o processo, o que levou a eliminação/inabilitação de todos os licitantes.

A fim de se aproveitar os atos da licitação que já se arrastava por mais de 02 anos, a Administração fixou prazo para apresentação de nova documentação ou novas propostas escoimadas dos vícios que levaram a desclassificação/inabilitação dos licitantes, conforme previsto no art. 48 – §3º da lei 8.666/93. Tal decisão mostrou-se acertada, sendo possível homologar o certame com um licitante vencedor.

3.6 Da Implantação do Modelo

A fase de implantação do novo modelo encontra-se em curso e suas atividades em desenvolvimento, tendo sido subdivididas em dois subprojetos, quais sejam:



1. Sistema de Gerenciamento do Abastecimento, no qual constam as ações de planejamento, instalação de dispositivos eletrônicos nos veículos, automação dos postos de abastecimento, implantação dos novos pontos de abastecimento, desenvolvimento do sistema online de gestão, treinamentos dos servidores que utilizarão o novo modelo, implantação de um *call center* e elaboração de um plano de manutenção e operação dos postos.
2. Preparação da Estrutura Estadual para o Novo Modelo, cujas ações principais são a preparação do SIAD, acerto do saldo dos órgãos/entidades estaduais, redesenho do processo de abastecimento estadual, elaboração de norma referente ao novo modelo de abastecimento, desativação dos postos próprios que serão substituídos por pontos de abastecimento e contratação de frentistas.

A norma Importante destacar que a normatização efetuada positivou a inserção da contratação efetuada num processo maior, que deu nome ao novo modelo em implementação, a saber, **Gestão Total dos Abastecimentos – GTA**. Tal processo gerencia todo o ciclo do combustível, abrangendo os sub-processos de planejamento de pedidos, pedido e recebimento de combustíveis, abastecimento de veículos oficiais, rateio de perdas e sobras de combustível, operação dos postos próprios, revisão de preços e outros correlatos, sendo aplicável aos órgãos e entidades contratantes no Registro de Preços. Abaixo é apresentado o modelo esquemático do processo tratado na norma.



Figura 2 – Subprocessos do novo modelo de abastecimento - GTA



3.7 Dos Resultados Esperados

A implementação do novo modelo tem como objetivo central a redução dos custos do abastecimento da frota estadual. Esta redução, por sua vez, deverá ocorrer por três fatores:

- Ganhos de escala, obtidos a partir da unificação da aquisição para a maior parte da demanda de combustível do Estado;
- Redução do preço por aquisição no atacado, eliminando-se os custos intermediários existentes no preço de varejo;
- Redução do consumo, proporcionado por melhorias no controle por meio do sistema, que permite estabelecer parâmetros, coibir desvios e acessar informações operacionais e gerenciais acerca dos abastecimentos ocorridos.

Espera-se ainda, de maneira complementar:

- Melhorar a operação dos postos próprios do Estado, por meio da contratação de frentistas terceirizados,
- Padronizar e otimizar os processos desde a aquisição de combustível até a realização dos abastecimentos e,
- Melhorar a gestão de frota, também por meio do sistema de gestão, uma vez que por meio dele é possível acompanhar o nível de consumo, utilização e desempenho dos veículos.

4 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Desde o início do processo de transformação empreendido pelo Estado de Minas Gerais a partir do Choque de Gestão, a qualidade do gasto ocupou papel central haja vista que a racionalização das despesas constitui importante variável para a manutenção da saúde financeira da Administração e viabilização da estratégia de desenvolvimento.

Assim como ocorreu na iniciativa privada, a função de compras passou a ter maior relevância no setor público, sendo uma importante aliada para apoiar a estratégia governamental. Neste sentido, é mister que se dê atenção especial às



aquisições e contratações que demandem maiores montantes de recursos e abrangam vários órgãos e entidades, uma vez que as economias e os ganhos de qualidade obtidos nestes casos possuem amplitude potencializada e impactos positivos expressivos. Importante destacar que o poder de negociação da Administração eleva-se consideravelmente, quando se leva em conta seu tamanho real, ou seja, quando se considera os órgãos e entidades que compõem sua estrutura como partes integrantes de uma estrutura maior – o Estado – para o atendimento das demandas comuns e passíveis de serem atendidas por um mesmo modelo.

Cabe aos administradores públicos buscarem soluções para modernizar a máquina estatal e reduzir gastos, valendo-se de práticas e metodologias consolidadas, adaptadas à realidade do serviço público, a fim de atender o princípio constitucional da eficiência. Neste sentido, o presente trabalho apresentou a experiência mineira com a implementação do novo modelo de abastecimento da frota de veículos oficiais, mediante aplicação da metodologia de *Strategic Sourcing*, que permitiu à Administração definir o modelo mais econômico, a partir da análise do custo total de posse do insumo, bem como elaborar um processo licitatório atraente a partir da concentração de volumes, padronização de processos e criação de relações de alto valor com mercado fornecedor.

Por todo o exposto, verifica-se que a licitação, da forma em que foi concebida, não representou a imposição da vontade da Administração, mas a adoção de modelos consolidados de mercado. Os trabalhos realizados durante o Projeto GES permitiram ao Estado customizar o objeto da licitação a fim de atender às suas necessidades e aproveitar sua estrutura física e de dados de forma inteligente, garantindo-se assim controle mais efetivo sobre os abastecimentos, sem descaracterizar ou onerar o serviço contratado.

Ademais, apesar do dispêndio com a gestão dos abastecimentos via sistema ser bem inferior ao do fornecimento em si, é esta gestão que proporciona o controle responsável pela redução de desvios e gastos com combustível. O que se busca nesta forma de contratação não é a simples aquisição do combustível (a aquisição de material), mas o uso eficiente deste insumo, possibilitado pelo sistema de gestão, bem como a geração de informação qualificada que ofereça ganhos para a gestão da frota de veículos.



Por fim, cabe ressaltar que a licitação desenvolvida esteve inserida num contexto maior, a saber, o novo modelo de abastecimento a ser adotado pela Administração Estadual, que envolve a otimização e padronização de todo o processo de abastecimento, desde a aquisição do combustível, passando pelo armazenamento nos postos próprios, até o abastecimento dos veículos. O processo desenvolvido fomenta a atuação colaborativa e transversal dos órgãos e entidades e a flexibilização de suas estruturas, potencializando a interação e o relacionamento entre eles.

REFERÊNCIAS

BRANDÃO, Paulo Henrique Borges. **Strategic Sourcing: Projeto de aplicação da metodologia na área de compras do Estaleiro Schaefer Yachts**. 2008 103f. Monografia (conclusão de curso de graduação em administração) – Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis.

BOWERSOX, D.J. CLOSS, D. Integração das operações logísticas. In: BOWERSOX, D.J. CLOSS, D. Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimento. XX ed. São Paulo: Atlas, 2001.

CHRISTOPHER, Martin. A Logística e a estratégia competitiva. In: CHRISTOPHER, Martin. Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos: estratégias para a redução de custos e melhoria dos serviços. XX ed. São Paulo: Pioneira Thomson Learning, 1997.

Do Choque de Gestão à Gestão para a Cidadania – 10 anos de Desenvolvimento em Minas Gerais. Belo Horizonte, 2013.

Edital de Licitação da Concorrência tipo técnica e preço nº. 03/2008, para contratação de consultoria técnica especializada, visando ao desenvolvimento e implantação da 2ª Onda do modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos do Estado de Minas Gerais.

Edital de Licitação do Pregão para Registro de Preços Planejamento nº. 35A/2010, PARA A CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DO ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES ESTADUAIS COM A INSTALAÇÃO DE DISPOSITIVOS ELETRÔNICOS EM VEÍCULOS, POSTOS E PONTOS DE ABASTECIMENTO E FORNECIMENTO DE COMBUSTÍVEIS.



Estratégias para avaliação de fornecedores nas licitações da 2ª. Onda do Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos – GES realizadas pelo Poder Executivo do Governo do Estado de Minas Gerais. Painel nº 49 Consad, 2011.

MARTINS, Petrônio Garcia. ALT. Paulo Renato Campos. Administração de Materiais e Recursos Patrimoniais. Sao Paulo: Saraiva. 2003.

PEREIRA, Luiz Carlos Bresser. A administração pública gerencial: estratégia e estrutura para um novo Estado. Texto para Discussão ENAP, Brasília: ENAP, nº 9, 28p, 2001

SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. Dossie Família Frota de Veículos. Disponível em

<http://www.compras.mg.gov.br/component/content/article/288>

Consulta em 25 de junho de 2013

SOARES, Marcos Eduardo Silva. Aquisição do serviço de transporte através da compra ou locação de veículos: análise dos custos decorrentes de cada alternativa. 2006 78f. Monografia (conclusão de curso de graduação em administração) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Paulo Neves de Carvalho, Belo Horizonte.

VILHENA, Renata Maria de Paes; HIRLE, Ana Luiza Camargo. Gestão de compras e qualidade do gasto público: a experiência de Minas Gerais como o planejamento de copras e a integração da gestão de compras à gestão orçamentária. Brasília: VI Congresso CONSAD de Gestão Pública, 2013.



AUTORIA

Marcos Eduardo Silva Soares – SEPLAG/MG.

Endereço eletrônico: marcos.soares@planejamento.mg.gov.br

Vinícius do Prado Monteiro – SEPLAG/MG.

Endereço eletrônico: vinicius.monteiro@planejamento.mg.gov.br

