



VII Congresso **CONSAD**
de Gestão Pública

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

QUARTEIRIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS: O DESENHO DO MODELO DE GERENCIAMENTO ADOTADO EM MINAS GERAIS A FIM DE SE GARANTIR A ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO

**MARCOS EDUARDO SILVA SOARES
LEONARDO SIQUEIRA DE MOURA**



QUARTEIRIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS: O DESENHO DO MODELO DE GERENCIAMENTO ADOTADO EM MINAS GERAIS A FIM DE SE GARANTIR A ECONOMICIDADE DA CONTRATAÇÃO

Marcos Eduardo Silva Soares
Leonardo Siqueira de Moura

RESUMO

O objetivo deste trabalho é apresentar a experiência mineira com a contratação do gerenciamento da manutenção da frota de veículos oficiais. A relevância deste trabalho decorre do debate gerado em torno do modelo que representa a quarterização de um serviço que, via de regra, é terceirizado pela Administração e que deve ser adequado aos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis às licitações e contratos administrativos. Em Minas Gerais, a fim de se garantir a economicidade da contratação foram estabelecidos no edital os requisitos mínimos para o objeto, com destaque para o desenvolvimento de novo mecanismo para aferição da proposta mais vantajosa na licitação, a saber: maior desconto percentual sobre peças, preço da hora/ homem e taxa de administração (referente à gestão), que é a média ponderada dos descontos ofertados sobre cada uma destas variáveis, às quais foram atribuídos pesos diferentes de acordo com sua representatividade na despesa. O modelo adotado em Minas Gerais tem o potencial de melhorar a gestão sobre as manutenções da frota oficial e, assim, reduzir as despesas com tal ação, bem como orientar as análises de substituição de frota.

Palavras-chave: Quarterização. Terceirização. Manutenção de veículos. Projeto GES. Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial.



1 APRESENTAÇÃO

Nos últimos dez anos o Estado de Minas Gerais implementou um conjunto inovador de políticas de gestão pública, abrangendo temas tais como 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.

A primeira geração das referidas políticas ocorreu de 2003 a 2006 e foi chamada de “Choque de Gestão”, tendo como pilares o ajuste fiscal e os resultados de desenvolvimento. Neste período foi formulado e implantado o Portfólio de Programas Estruturadores (considerados prioritários ao Estado) e instituídos os primeiros Acordos de Resultados. De 2007 a 2010, foram desenvolvidas as políticas da segunda geração, denominada “Estado para Resultados”, que consolidaram as ferramentas de gestão dos programas e projetos prioritários e desdobraram os acordos de resultados para as equipes de trabalho. Por fim, a partir de 2011 foi implantada a terceira geração de políticas, intitulada “Gestão para a Cidadania”, caracterizada pela 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 flexíveis e atuação colaborativa entre os diversos atores governamentais.

Ao longo dos 10 anos do Choque de Gestão, a qualidade e produtividade do gasto ocupou espaço central no Estado de Minas Gerais, sendo vista como requisito prévio para o alcance das estratégias governamentais e a manutenção da saúde financeira do Estado. O conceito de Qualidade e Produtividade do Gasto desenvolvido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG *“remete à capacidade de se captar e utilizar recursos públicos pelos melhores meios e ao menor custo garantindo o alcance dos resultados pretendidos, bem como produzindo os maiores impactos possíveis dentro de um dado processo”*. O que se busca não é simplesmente gastar pouco, mas principalmente gastar bem e de forma adequada.



De 2003 a 2006, o Estado desenvolveu ações de qualidade do gasto que visaram o saneamento das contas públicas, redução de despesas e aumento de receitas com a adoção de ferramentas administrativas utilizadas na iniciativa privada e adaptadas ao setor público. Em 2007 foi constituído o Programa Estruturador Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial onde foram definidas ações com o objetivo de estimular novos avanços e a irradiação, por todas as esferas de Governo, das noções de qualidade do gasto. Visava, ainda, fortalecer as estratégias de priorização dos gastos, colocando em primeiro plano os dispêndios com maior potencial de impactar de forma positiva a realidade mineira. Por fim, o referido programa evoluiu para uma política que integrou as perspectivas de planejamento, orçamento e logística, norteadas pelas dimensões de eficiência, eficácia, efetividade e economicidade.

As compras governamentais representam uma importante variável na busca pela qualidade e produtividade do gasto e ao longo dos últimos anos diversas ações foram desenvolvidas com o objetivo de aprimorá-las. Desde 2004 o Estado de Minas Gerais tem feito uso intensivo da tecnologia da informação e comunicação com destaque para a adoção obrigatória do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços do Estado de Minas Gerais (SIAD-MG). Tal sistema abrange todo o ciclo de gestão de suprimentos, desde a solicitação dos itens de compra, passando pelo procedimento licitatório, contratação, entrega e uso dos bens permanentes e de consumo, chegando até a baixa dos mesmos. A partir da utilização do SIAD foi possível formar uma base de dados sobre as compras, com registros históricos, que embasaram a formulação de políticas de compras e dos respectivos indicadores de acompanhamento, permitindo o acúmulo de conhecimentos relevantes para o aprimoramento dos processos de compras governamentais. Em 2009 foi posto em operação o Portal de Compras, ferramenta via *web-browser*, onde são realizados os procedimentos relativos ao planejamento e execução de compras de forma padronizada e transparente, que podem ser acompanhadas por qualquer cidadão.

Complementarmente ao SIAD, desenvolveu-se o Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES) com o objetivo de criar 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 SEPLAG, estudar, formular e implementar políticas de compras para os referidos itens, que foram trabalhados como famílias de compras. A metodologia adotada nas duas ondas do 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 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 não apenas no momento da licitação, mas durante todo o ciclo de vida do produto ou serviço. Outros pilares da metodologia são a padronização 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.

O *Strategic Sourcing* já é amplamente empregado em projetos desenvolvidos pela iniciativa privada, e vem sendo adaptado para sua 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. Após a indicação das famílias a serem trabalhadas, são desenvolvidas as fases de inteligência interna e externa. Na primeira são levantadas as necessidades e particularidades da Administração compreendendo a análise das despesas, contratos vigentes, legislação pertinente e processos. Na segunda procura-se entender o ambiente em que determinada família de compra está inserida, abrangendo o mapeamento da cadeia de valor, estudo da segmentação e competitividade do mercado fornecedor e reuniões com empresas do ramo. Com base nos conhecimentos adquiridos nestas fases são desenvolvidas novas políticas e estratégias de aquisição e contratação, com vistas ao aumento da qualidade e à redução de custos e gastos, de forma sustentável e



produtiva. Estas políticas e estratégicas, em seguida, são implantadas com a publicação de decretos específicos por família e a realização de licitações para se dar início aos novos modelos. 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.

A frota de veículos foi uma das famílias trabalhadas na 2ª Onda do Projeto GES realizada nos anos de 2009 e 2010, dada a representatividade deste tema para a Administração estadual. 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 de 20.000 veículos, sendo sua grande maioria próprios. A aquisição e o uso da frota de veículos requeriam o aporte de recursos expressivos, tendo o potencial de geração de economias a partir da revisão das estratégias adotadas. Tal família foi trabalhada em três frentes: aquisição/ locação, abastecimento e manutenção. O presente artigo busca apresentar o trabalho realizado sobre a frente de manutenção que resultou na definição do novo modelo a ser adotado, a saber: a contratação do gerenciamento da manutenção que representa a quarteirização de um serviço normalmente terceirizado pela Administração, e que deve ser moldado aos princípios constitucionais e administrativos que regem a sua atuação.

2 OBJETIVOS

O objetivo do presente trabalho é apresentar a implantação do novo modelo de manutenção da frota de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais. Serão mostradas as variáveis consideradas no processo, os critérios de decisão, o contexto do momento, as barreiras encontradas, os problemas enfrentados e as expectativas com o novo modelo. Além, disso serão expostos os principais ganhos advindos do novo modelo, que justificaram a mudança.



Para tanto, será necessário detalhar cada uma das etapas de elaboração do novo modelo, desde as idéias prévias à sua concepção, passando por todo o desenvolvimento das estratégias e regras do modelo, culminando no início da execução dos contratos pelos órgãos e entidades. Serão mostrados os embasamentos legais e de mercado, que sustentaram a adoção deste novo modelo, que representa a quarteirização em atividades consideradas acessórias para a Administração Pública na busca pelo Interesse Público.

3 QUARTEIRIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS NO SETOR PÚBLICO

A terceirização de atividades da área meio já é prática bastante consolidada no Setor Público. Nela os órgãos e entidades contratam empresas privadas para a prestação de serviços de apoio, liberando as estruturas administrativas para a realização de atividades e deveres próprios de suas finalidades institucionais. Esta prática também alcança a manutenção da frota de veículos próprios do Poder Executivo de Minas Gerais, tendo se consolidado como o meio mais comum de se realizar a manutenção veicular. São raros os órgãos e entidades estaduais que ainda mantêm oficinas internas que, por sua vez, carecem de infraestrutura e equipamentos adequados, bem como de pessoal com conhecimentos atualizados.

Apesar dos ganhos de eficiência trazidos pela terceirização da manutenção veicular, verifica-se que tal modalidade tem se mostrado limitada no atendimento das demandas de organizações com estrutura mais complexa, como é o caso de órgãos e entidades estaduais que possuem unidades administrativas distribuídas em diferentes municípios do Estado e frota de veículos que constantemente realiza viagens. Ademais, via de regra, as oficinas terceirizadas não possuem sistemas de gestão integrados ao sistema estadual, ficando a cargo do órgão/ entidade contratante o lançamento dos dados de cada manutenção realizada, o que nem sempre é realizado ou realizado de forma intempestiva, trazendo prejuízos diretos às ações de gestão da frota. Ademais, o modelo atual abre brecha para que os itens e serviços de manutenção sejam dispostos nos orçamentos de forma despadronizada, dificultando a análise por parte dos servidores responsáveis pela aprovação e favorecendo a ocorrência de desvios.



A quarteirização da manutenção de veículos se apresenta como uma evolução da já conhecida terceirização, tendo se desenvolvido e consolidado no setor privado nos últimos anos, passando a ser adotado mais recentemente pelo setor público na busca de maior eficiência na gestão dos serviços, suscitando-se questões quanto à sua aplicabilidade nesta esfera. Na quarteirização, a Administração contrata empresa especializada para gerenciar a execução da manutenção de sua frota de veículos. Tal manutenção, por sua vez, é realizada pelas oficinas que fazem parte da rede credenciada da contratada.

Em extenso estudo sobre o tema, Pereira Junior et Dotti (2010), apresentam a seguinte conceituação do modelo de quarteirização:

Trata-se, nesse modelo, de a Administração Pública transferir a empresa privada especializada, vencedora de licitação, o gerenciamento de sua frota por meio de um sistema informatizado, cujo encargo principal é o de cuidar da manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra e transporte por guincho. Manutenção e fornecimento esses a serem executados por meio de rede credenciada de oficinas localizadas em âmbito estadual, regional ou nacional, ou seja, a empresa especializada contratada pela Administração gerencia a prestação de serviços a serem executados por outras empresas. Há, portanto, duas ordens de relações jurídicas: a que se estabelece entre a Administração e a empresa gerenciadora e a que esta estabelecerá com as empresas executoras, em sistema de rede.

Neste modelo, o gerenciamento das manutenções é realizado por meio de sistema informatizado e integrado de gestão de propriedade da empresa gestora que interliga a rede credenciada de estabelecimentos do setor de reposição automotiva e o contratante (Administração). Este é responsável por escolher a oficina onde o veículo será levado, efetuar a cotação de preços e por aprovar o melhor orçamento. A Administração pode contratar ainda junto à empresa gestora, a disponibilização de sua equipe de especializadas em manutenção veicular, usualmente denominada de “Plataforma”, para que esta efetue planos de manutenção aos veículos, indiquem a oficina onde cada veículo deve ser levado, analise os orçamentos recebidos, efetue cotações e negociações com a rede credenciada e apresente, em sistema, o melhor orçamento para aprovação do órgão/ entidade contratante.



Verifica-se que o controle do processo é prévio, sendo lançados em sistema, de forma padronizada e individualizada, os itens de material e de serviço requeridos para a manutenção, com suas respectivas quantidades, preços e garantias, bem como as cotações de outros estabelecimentos. O sistema indica ao servidor do órgão contratante qual é o orçamento ou cotação de menor valor para que este possa efetuar a aprovação do fornecimento/ prestação do serviço. Todas as etapas do evento, desde a entrada do veículo na oficina até sua retirada, após a finalização da manutenção, com seus respectivos tempos ficam registrados no sistema da empresa gestora contratada. Ao contratante, por fim, é possível emitir relatórios operacionais, gerenciais e financeiros e acompanhar a evolução das despesas e o cumprimento dos níveis de serviço acordados.

Importante ressaltar que, em geral, as empresas gestoras possuem ampla rede de estabelecimentos credenciados, ampliando os locais e municípios onde as manutenções da frota do contratante podem ser realizadas, sem que haja perda no controle sobre o processo. O registro da transação financeira também ocorre no referido sistema, podendo ser realizada por meio de cartão magnético/microprocessado ou no computador presente na oficina, sendo requerida, em ambos os casos, a senha do servidor que retirou o veículo. O pagamento da rede credenciada é feito pela empresa gestora, que solicita posteriormente o reembolso do órgão/ entidade contratante, acompanhado da cobrança pelo serviço de gestão que se dá pela aplicação de taxa de administração percentual sobre o montante de gastos incorridos no período.

Conforme ensina Pereira Junior et Dotti (2010), o novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis: o da gerência da prestação e o da execução da prestação. O esquema abaixo apresenta os vínculos existentes na terceirização e na quarteirização apresentadas neste trabalho.





Figura 01 – Relações Existentes na Terceirização e na Quarteirização da Manutenção Veicular

Em princípio, no modelo de quarteirização existe vínculo somente entre a Administração e a empresa gestora contratada a partir de procedimento licitatório. Não haveria qualquer relação entre a primeira e os estabelecimentos credenciados que, por sua vez, encontram-se vinculados apenas à empresa gestora em função dos contratos firmados com ela, para os quais se aplicam as normas de direito privado presentes no Código Civil. Ainda de acordo com Pereira Junior et Dotti (2010):

Nessa relação jurídica [Gestora e Estabelecimentos] privada, autônoma e independente da relação jurídico-contratual ajustada entre a Administração e a empresa gerenciadora, são partes o contratante (a empresa gerenciadora) e os contratados (prestadores de serviços, fornecedores de peças e acessórios, fornecedores de combustíveis). Estes se obrigam, perante a empresa gerenciadora, a executar o objeto da gestão a esta contratada pela Administração, o que desde logo afasta desse contrato o perfil de relação de consumo, posto que esta se caracteriza pelo fato de o consumidor ser o destinatário final do bem ou serviço (CDC, art. 2º). No caso, o destinatário final dos bens fornecidos ou serviços prestados pelos executores não é a empresa gestora, mas a Administração, que parte não é no contrato.



Dessa forma, recai sobre a empresa gestora a obrigação de gerir sua rede credenciada, que inclui o monitoramento da idoneidade econômico-financeira e da regularidade fiscal das empresas executoras, inclusive o pagamento de obrigações trabalhistas, sociais e tributárias incidentes ou decorrentes da execução dos serviços.

Todavia, o Tribunal Superior do Trabalho considera que a Administração possui responsabilidade subsidiária quanto às obrigações trabalhistas não satisfeitas pelo empregador, prestador dos serviços, não obstante o art. 71 da lei 8666/ 93 eximir a Administração de tal responsabilidade, pois, segundo a Corte tal inadimplência imputaria ao contratante a culpa *in vigilando*, por não tomar as devidas cautelas no sentido de assegurar que a contratada escolhesse empresas prestadoras em dia com suas obrigações.

Dessa forma, verifica-se que a fiscalização por parte da Administração também deve se dar em dois níveis. O primeiro recai sobre o contrato administrativo firmado com a empresa gestora vencedora da licitação. Compete ao servidor gestor do contrato verificar se a empresa gestora cumpre o percentual de desconto sobre as peças e o valor da hora/ homem declarados em sua proposta, se os tempos de execução dos serviços estão alinhados aos das tabelas de referência e, por fim, se os níveis de serviço acordados estão sendo cumpridos. O segundo nível de fiscalização recai sobre os estabelecimentos prestadores dos serviços no sentido de verificar se eles encontram-se regulares e cumprem suas obrigações trabalhistas. Esta fiscalização deve ser feita com o suporte e apoio da empresa gestora contratada, sendo requisito para a sustentabilidade desse tipo de contratação.

Importante ressaltar que no modelo de quarteirização da manutenção adotado pelo mercado, apesar do pagamento da rede credenciada ser realizado pela empresa gestora, a Administração figura-se como tomadora dos serviços, sendo responsável pela retenção tributos, nos casos em que ela é aplicável.

O Tribunal de Contas da União avaliou a contratação de empresa gerenciadora da manutenção preventiva e corretiva de veículos, tendo apresentado a seguinte ponderação:



Assim, por se tratar de inovação, que, em tese, está em consonância com normas e princípios que regem as licitações e a atuação dos agentes públicos, creio que esta Corte, no desempenho do papel de indutora de aprimoramento da gestão pública, que tem pautado a atuação dos órgãos de controle no mundo moderno, deve abster-se de inibir o prosseguimento da tentativa de inovação em análise.¹

Em suma, a quarteirização do serviço de manutenção se apresenta como inovação passível de conferir diversos benefícios ao contratante quando comparada com a terceirização. Com a quarteirização, a Administração passa contar com sistema de gestão com todo o histórico das manutenções realizadas, acesso a relatórios contendo informações consolidadas ou detalhadas sobre cada manutenção realizada por veículo, consultoria e análise de cada manutenção por equipe especializada, padronização de serviços, aumento substancial da rede apta a prestar os serviços de manutenção, atendimento tempestivo as necessidade de manutenção (independentemente de onde o veículo estiver), aumento da disponibilidade de veículos em condições de uso, entre outros.

O novo modelo possui o potencial de trazer ganhos de eficiência ao contratante bem como ganhos com a redução dos gastos com a manutenção veicular. Entretanto, cabe aos administradores da coisa pública moldá-lo aos princípios constitucionais e administrativos aplicáveis às licitações e contratações públicas, pois toda inovação que não se componha com os mesmos não é passível de uso, devendo ser descartada.

4 A DEFINIÇÃO DO MODELO DE MANUTENÇÃO A SER ADOTADO PELO PODER EXECUTIVO DE MINAS GERAIS

A família Frota de Veículos foi integrante da Segunda Onda do Projeto GES, que aplicou em seus trabalhos a metodologia de *Strategic Sourcing com o objetivo de diagnosticar a situação vigente à época, levantar as melhores práticas e oportunidades no mercado e desenvolver políticas e estratégias de aquisição/ contratação para as frentes da família – aquisição/ locação, abastecimento e manutenção – de forma a melhorar a qualidade dos processos e a redução dos gastos.*

¹ Acórdão nº 2731/2009, Plenário, Relator Min. Marcos Bemquerer Costa. Revisor Min. Aroldo Cedraz. Processo TC nº 032.202/2008-1, DOU de 20.11.09.



No que concerne à frente de manutenção da família frota, na etapa conhecida como Inteligência Interna foram estudadas as informações provenientes do ambiente interno da Administração, tais como dados históricos de despesas, contratos, legislação pertinente, dificuldades enfrentadas nos processos, etc. Foram realizadas entrevistas com os gestores dos órgãos e entidades a fim de conhecer a realidade da situação e sua percepção acerca dos problemas existentes. Dessa forma, puderam ser mapeados os processos e práticas vigentes de contratação do Governo, possibilitando a identificação de lacunas e pontos de melhoria para essa frente. Nesta etapa verificou-se que havia uma grande quantidade de contratações distintas, com grande discrepância entre elas. No geral, cada unidade administrativa nos municípios era responsável pelo seu próprio contrato de manutenção. Não havia qualquer tipo de padronização dos processos ou dos preços praticados para a hora/homem, ou mesmo para os descontos sobre os preços de peças.

As conclusões dessa etapa foram:

- Ausência de políticas/ estratégias de manutenção, com ênfase em manutenções preventivas (predominância de manutenções corretivas);
- Alto índice de indisponibilidade da frota que, em alguns casos, chegavam a 45%;
- Falta de padronização das formas de contratação de peças e serviços de manutenção, gerando grande variação de preços unitários e de níveis de serviço praticados;
- Aquisição descentralizada gerando perdas de negociação (não concentração de volumes);
- Realização de manutenção em oficinas próprias com baixo nível de serviço, alto custo e desvio de servidores;
- Baixa utilização do módulo Frota do SIAD, prejudicando o histórico de manutenções e gerenciamento do custo;

Na etapa seguinte, chamada de Inteligência Externa, foi feita a identificação, coleta e análise de dados do mercado fornecedor e da cadeia de fornecimento, objetivando desenvolver *benchmarking* de melhores práticas e analisar tendências de mercado, analisar a segmentação de mercado e a competitividade das empresas fornecedoras do setor. Verificou-se nesta etapa que o



mercado fornecedor era altamente pulverizado, com a atuação expressiva de oficinas independentes. Foi constatada uma tendência de desenvolvimento do modelo de parceria com montadoras, no qual oficinas passariam a atuar como postos assistenciais, atendendo a um grande volume de veículos em garantia, bem como a possibilidade de contratação do serviço de gerenciamento da manutenção, prestado por empresas especializadas em gestão, por meio de sistema informatizado, que integrava sua rede credenciada de estabelecimentos ao cliente.

A partir dos resultados obtidos nas etapas supramencionadas foi desenhado o modelo futuro para a manutenção da frota de veículos oficiais que deveria conter fluxos padronizados, preços máximos praticados para peças e serviços, bem como a centralização de contratações a fim de reduzir a enorme quantidade de contratos existentes, consolidar volumes e aprimorar os mecanismos de controle e gestão. O serviço de gerenciamento da manutenção atendia aos requisitos do modelo definido, tendo, por isso, sido elegido pela Administração.

5 A CONTRATAÇÃO DO NOVO MODELO DE MANUTENÇÃO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS

Para a implantação do novo modelo de manutenção da frota de veículos oficiais elaborou-se procedimento licitatório que teve como objeto a **contratação do serviço de gerenciamento da manutenção da frota de veículos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais**, contendo como elementos principais elementos: sistema informatizado e integrado de gestão, equipe especializada e rede de estabelecimentos do setor de reposição automotiva.

Quanto ao sistema, ele deve interligar a rede credenciada, a equipe especializada e os órgãos e entidades contratantes, em ambiente seguro; ser executado via *web browser* (internet), possuir funcionalidades que permitam o planejamento, acompanhamento e controle das manutenções dos veículos oficiais; ter funcionamento *online* e *realtime* para o registro e consulta de dados e emitir relatórios operacionais e gerenciais pra fins de auditoria e gestão da frota e dos contratos. Dessa forma, possibilita-se a análise de informações, identificando os tempos médios



das manutenções, os tipos de manutenção mais comuns, os tipos de peças e serviços mais demandados, os preços praticados, a garantia das peças e serviços, a vida útil das peças, a evolução dos gastos com cada veículo, dentre outros.

Ainda, exigiu-se a integração do sistema da empresa gestora com o SIAD/MG de modo a restringir o cadastramento de manutenções apenas aos veículos integrantes da frota estadual. Da mesma forma, restringiu-se a entrega e retirada do veículo somente a condutores presentes no SIAD/ MG, aumentando a confiabilidade e controle sobre as manutenções realizadas.

Quanto aos requisitos da equipe especializada estabeleceu-se que ela deve contar com profissionais com conhecimentos e experiência em manutenção veicular para orientar os órgãos e entidades nas manutenções de seus veículos, verificando as reais necessidades de manutenção, negociando valores com a rede credenciada e sanando dúvidas que possam haver por parte dos gestores de frota. As principais responsabilidades da equipe especializada da empresa gestora são:

- Estabelecer de planos de manutenções preventivas para os veículos, assim como seu acompanhamento e controle;
- Prestar assistência aos usuários, quanto aos procedimentos a serem seguidos para manutenção, serviço de guincho/ reboque, bem como em caso de sinistro;
- Direcionar os veículos preferencialmente para os estabelecimentos da rede credenciada mais próximos;
- Avaliar tecnicamente os orçamentos registrados no sistema, verificar se os itens encontram-se em garantia e realizar vistoria por imagem dos itens a serem substituídos;
- Realizar a cotação eletrônica de preços em estabelecimentos distintos da rede credenciada;
- Negociar itens do orçamento com os estabelecimentos da rede credenciada;
- Apresentar, para a aprovação do gestor de frota, o orçamento de menor valor, ou melhor custo/ benefício, acompanhado de todas as cotações realizadas;



- Garantir que os orçamentos apresentados ao gestor para aprovação estejam dentro dos limites máximos;
- Orientar os gestores dos órgãos/ entidades;
- Acompanhar as garantias das peças, componentes, acessórios, materiais e serviços realizados pela rede credenciada;
- Solicitar a reparação das mercadorias e serviços executados com vícios, defeitos, incorreções, erros, falhas, imperfeições ou recusados pelo gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes.

Por fim, estabeleceu-se que a empresa gestora tenha rede credenciada de estabelecimentos do setor de reposição automotiva, formada por oficinas, autopeças, distribuidoras e concessionárias autorizadas a prestarem o serviço de manutenção preventiva e corretiva para a frota de veículos dos órgãos e entidades contratantes, bem como serviços de assistência em situações de emergência, como serviço de guincho/ reboque 24 horas por dia e 7 dias por semana. Tais estabelecimentos serão os responsáveis pela realização da manutenção, abrangendo o fornecimento de peças, acessórios, componentes e materiais, bem como a prestação dos serviços, devendo estar presente em pelo menos 75 municípios, em número adequado para atender às demandas, conforme estudos indicados em edital, de forma que os veículos, independentemente de sua localização, estejam dentro de uma distância limite do estabelecimento.

De forma simplificada, para o atendimento ao objeto constante em edital, o processo de manutenção deve estar em conformidade com o fluxo da figura que se segue:



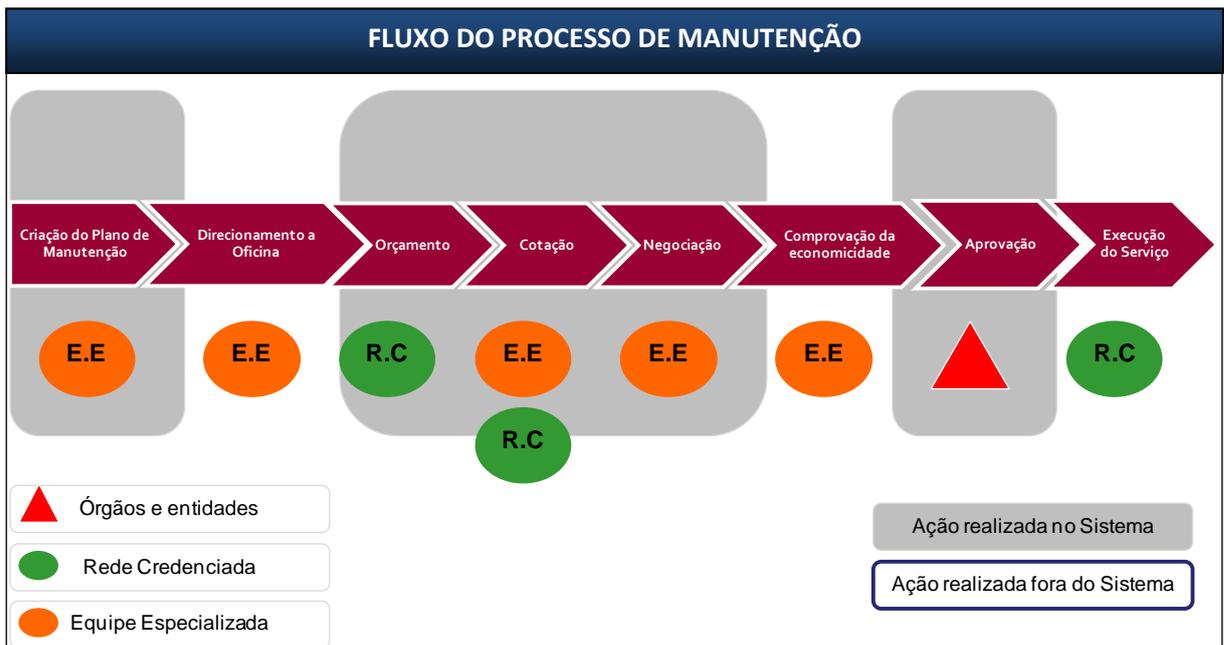


Figura 2 – Fluxo do processo de manutenção

Na figura estão representados os responsáveis por cada um dos procedimentos. Também há distinção dos procedimentos que ocorrem via sistema e os que ocorrem fora do sistema. O fluxo se inicia com a demanda por parte dos órgãos e entidades, que entram em contato com a equipe especializada da empresa gestora quando houver a necessidade da realização de manutenção em algum de seus veículos.

A equipe especializada, por sua vez, efetua o direcionamento do veículo para um dos estabelecimentos da rede credenciada da empresa. Após a entrada no estabelecimento, este registra em sistema os dados do veículo e do condutor que efetuou a entrega e, posteriormente, o orçamento, com todas as peças e serviços necessários para proceder com a manutenção e seus respectivos quantitativos, preços e garantias. Essas informações são analisadas pela equipe especializada da empresa gestora, que verifica se os preços estão iguais ou abaixo dos praticados pelo mercado, além de verificar se a manutenção informada pelo estabelecimento é realmente necessária. Podem ser solicitadas descrições e explicações complementares, além de fotos das peças e do veículo para comprovar a necessidade de certa parte da manutenção.

Com a finalização do orçamento, a equipe especializada realiza, via sistema, cotações para os mesmos serviços e peças do orçamento inicial com outros estabelecimentos. A equipe pode ainda realizar negociações com os estabelecimentos, visando chegar a preços inferiores aos de referência. A partir do orçamento e cotações realizados, a equipe especializada verifica a combinação mais econômica para a Administração. A indicação da melhor opção é enviada, via sistema, para o gestor do órgão ou entidade responsável por aquele veículo. Juntamente com a indicação, deve ser encaminhada comprovação de que os preços estão iguais abaixo aos valores praticados no mercado, após a aplicação dos descontos informados na proposta comercial da empresa gestora para peças ou iguais ou inferiores ao preço da hora/ homem, também constante da mesma proposta comercial.

Dessa forma, analisando a configuração de peças e serviços informados em sistema, assim como seus preços, o gestor de frota do órgão ou entidade deve aprovar ou reprovar o orçamento/cotação indicado. Interessante ressaltar o fato de que o gestor de frota do órgão/ entidade, caso julgue necessário, pode aprovar apenas parte do orçamento/cotação, de acordo com sua conveniência. Somente após a aprovação da Administração, o estabelecimento da rede credenciada pode iniciar a execução da manutenção. Após a finalização da manutenção pelo estabelecimento, há envio de notificação ao responsável no órgão ou entidade, informando que o veículo deve ser retirado. No momento da retirada, é necessário que o condutor se identifique no sistema mediante senha de acesso, confirmando a finalização do processo.

É importante destacar que desde a entrada do veículo na rede credenciada até a finalização da manutenção, é possível acompanhar todo o processo via sistema informatizado, permitindo que os gestores monitorem o status do veículo sob sua responsabilidade. Ademais foram definidos níveis de serviço, relativos aos tempos de cada etapa da manutenção, que devem ser cumpridos pela rede credenciada. Por fim, cabe ressaltar que, previamente, podem ser criados planos de manutenção preventiva para os veículos, que ficam registrados em sistema. Dessa forma, quando os veículos se aproximam de data ou quilometragem



estabelecidas, o sistema informa da necessidade de manutenção, devendo o gestor do órgão providenciar o encaminhamento do veículo para manutenção, seguindo o processo ora apresentado.

5.1 Das regras do Processo Licitatório

Para a contratação do serviço de gerenciamento da manutenção foi realizado Registro de Preços, de forma a consolidar as demandas de todos os órgãos e entidades participantes e padronizar as regras da contratação. Estabeleceu-se o prazo de vigência de 36 meses aos contratos de manutenção decorrentes da Ata de Registro de Preços a fim de trazer previsibilidade aos interessados, tornando a licitação mais atrativa e com a possibilidade de obtenção de melhores preços. Um prazo mais extenso incentiva a realização de investimentos pelos interessados de forma a se adequarem às regras de edital, possibilitando a participação de mais licitantes. Ademais, tal prazo era necessário considerando que licitação visava implantar o novo modelo de manutenção no Poder Executivo em até 150 dias, dessa forma, contratos com duração inferior ao proposto poderia desmotivar a participação de possíveis interessados, tendo em vista os investimentos requeridos ou incentivar o encaminhamento de propostas com valores mais altos, tornando inviável a contratação.

Em relação ao critério de julgamento das propostas, fugiu-se da adoção de julgamento apenas pela taxa de administração que favorecia a ocorrência de cobrança de valores ocultos, não servindo de parâmetro para a apuração da proposta mais vantajosa.

A estratégia adotada pela Administração foi o desenvolvimento de novo critério de julgamento denominado “Maior Desconto Resultante”, unindo taxa de administração e descontos sobre o valor das peças e serviços. Os preços de peças praticados no mercado estão disponíveis nas tabelas das montadoras / fabricantes, de maneira que não se justificou definir seus preços máximos. Já para os preços de mão de obra (hora/homem), por não haver padrão de mercado, foi realizada extensa pesquisa de mercado de forma a se obter seus preços referenciais. Com base nisso, estipulou-se valores máximos para hora/homem. Para a taxa de



administração, utilizou-se como referência o percentual obtido por meio de cotações junto ao mercado.

Por fim, foi elaborada uma ferramenta para apuração do maior desconto resultando a partir de seis variáveis, a saber:

- Preço das Peças Genuínas
- Preço das Peças Originais
- Preço da hora/homem para motos
- Preço da hora/homem para veículos leves
- Preço da hora/homem para veículos pesados
- Taxa de Administração

Assim, a definição da proposta vencedora se deu com base nos descontos oferecidos para cada uma das variáveis, que continham pesos diferenciados de acordo com a sua representatividade em relação à frota de veículos oficiais. Dessa forma, o desconto resultante corresponde à média ponderada dos descontos oferecidos para cada variável, tornado mais o processo mais transparente e justo para ambas as partes.

A seguir, na tabela 1, pode-se ver um exemplo da planilha de cálculo do desconto a ser considerado em cada proposta comercial.

	Preço Peças		Preço Hora/ Homem			Taxa de	Desconto resultante
	Genuínas	Originais	Motos	V. Leves	V. Pesados	Administração	
Valor Referência	x	Y	R\$ 50,00	R\$ 116,00	R\$ 134,00	5,00%	0,000%
Desconto	0%	0%	0%	0%	0%	0%	
Valor final	1x	1y	R\$ 50,00	R\$ 116,00	R\$ 134,00	5,00%	
Peso	1	9	1	8	1	1	

Tabela 1 – Ferramenta para cálculo do desconto resultante

Exemplificando, o fornecedor interessado deveria preencher o valor do desconto para cada uma das seis variáveis consideradas. A ferramenta, com base no peso de cada variável, calcula a média ponderada do desconto, sendo este o desconto resultante considerado para o julgamento. Assim, o licitante que ofertar o maior desconto resultante na sessão do pregão será o vencedor da disputa.

Segue exemplo da ferramenta preenchida.



	Preço Peças		Preço Hora/ Homem			Taxa de	Desconto resultante
	Genuínas	Originais	Motos	V. Leves	V. Pesados	Administração	
Valor Referência	x	y	R\$ 50,00	R\$ 116,00	R\$ 134,00	5,00%	19,76%
Desconto	5%	20%	30%	20%	30%	10%	
Valor final	0,95x	0,8y	R\$ 35,00	R\$ 92,80	R\$ 93,80	4,50%	
Peso	1	9	1	8	1	1	

Tabela 2 – Exemplo de proposta preenchida

5.2 Das Particularidades do Pagamento

Uma diferença importante desse novo modelo em relação aos anteriores é referente aos pagamentos pelos serviços de manutenção. Como dito anteriormente, a relação contratual da Administração é apenas com a empresa gestora do modelo. Assim, ela atua como uma intermediadora nas manutenções, agindo sobre sua rede credenciada, exigindo qualidade, prazos, etc. O pagamento, em si, não é feito pela Administração aos estabelecimentos. Quem realiza o pagamento aos estabelecimentos é a empresa gestora, que possui contrato com sua rede credenciada. Somente depois, quinzenalmente, a Administração realiza o pagamento referente ao período à empresa gestora. Em outras palavras, a empresa gestora é, também, uma intermediadora dos pagamentos para a realização das manutenções.

O fluxo de pagamento se inicia no momento da aprovação, pelo gestor do órgão ou entidade, da manutenção. Os serviços e peças, assim como seus respectivos preços e quantidades, ficam registrados no sistema da empresa gestora. É com base nele que o pagamento deve ser realizado. Findada a manutenção, o estabelecimento deve emitir notas fiscais referentes à manutenção prestada. Um ponto de atenção recai sobre as notas fiscais emitidas pelos estabelecimentos que devem ser em nome da Administração, pois é ela a tomadora dos serviços, e não a empresa gestora.

As notas fiscais emitidas pelos estabelecimentos devem ser recolhidas pelo condutor do órgão ou entidade no momento da retirada do veículo, após a manutenção. Essas notas fiscais devem ser confrontadas, pelo gestor de frota do órgão ou entidade, com as informações constantes no sistema da empresa gestora, e devem estar equivalentes. Apenas após as conferências das notas fiscais com as



informações do sistema da empresa gestora, e não havendo inconsistências, é que pode ser autorizada a emissão, pela empresa gestora, da fatura e boleto de cobrança. Havendo alguma inconsistência, esta deve ser sanada previamente à emissão de fatura e boleto para pagamento.

Dentre as conferências que devem ser feitas, incluem-se as questões tributárias, referentes às retenções na fonte de obrigação da Administração e as deduções de ICMS nos casos de notas fiscais de peças, quando a houver a isenção deste tributo.

Ainda, devem conter nas notas fiscais, informações de que os serviços prestados / fornecimentos realizados são decorrentes de intermediação pela empresa gestora, segundo o contrato entre esta e a Administração. Somente se não houver falhas nestes pontos, a Administração pode proceder com o pagamento.

O pagamento à empresa gestora corresponde aos valores líquidos das manutenções realizadas acrescido da taxa de administração, que é um percentual sobre o valor total dos valores despendidos. Então, o valor do pagamento devido, a ser reembolsado à empresa gestora, deve corresponder ao somatório dos valores líquidos das notas fiscais. Nos relatórios presentes no sistema, é possível verificar os valores brutos, líquidos, de tributos federais, estaduais e municipais e da taxa de administração. Isso facilita as conferências das notas, os pagamentos e as retenções de tributos.

Uma particularidade identificada posteriormente foi referente ao Protocolo 42 do ICMS, de 03 de julho de 2009, segundo o qual:

Ficam obrigados a emitir Nota Fiscal Eletrônica - NF-e, modelo 55, em substituição à Nota Fiscal, modelo 1 ou 1-A, a partir de 1º de dezembro de 2010, os contribuintes que, independentemente da atividade econômica exercida, realizem operações:

I - destinadas à Administração Pública direta ou indireta, inclusive empresa pública e sociedade de economia mista, de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios;

Assim, todas as notas fiscais de peças, emitidas para a Administração devem ser eletrônicas. Essa conferência também deve ser realizada, devendo ser aceitas apenas notas fiscais eletrônicas nos casos de notas fiscais de mercadorias. Esse fato reduz o número de estabelecimentos da rede credenciada da empresa gestora aptas a cumprir todas as determinações legais.



Conclui-se, portanto, que a Administração, além de realizar um acompanhamento e controle de suas manutenções, verificando conformidades entre as manutenções realizadas, as notas fiscais e o sistema da empresa gestora, deve prezar, também, pelo cumprimento das suas obrigações tributárias para com a rede credenciada, já que pode responder subsidiariamente caso o estabelecimento não realize os recolhimentos devidos.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O novo modelo de manutenção da frota de veículos adotado pelo Governo de Minas Gerais foi resultado da busca das melhores práticas e tendências no mercado privado. Verificou-se ser a quarteirização a melhor alternativa para atender às demandas por manutenção, até então, amplamente descentralizada, e ter-se ganhos de eficiência, transparência e controle. Entretanto, para a implantação de modelos de quarteirização no setor público, deve haver adaptações para se adequar às especificidades do setor público.

Esse novo modelo possibilita, ainda, a desoneração das atividades meio possibilitando um esforço maior nas atividades fins, foco das atividades governamentais. Ter-se-ia ganhos ao passar a gestão de atividades meio, não essenciais ao interesse público, para uma empresa privada especializada naquela atividade. Além, as economias passíveis de serem obtidas, juntamente com os ganhos de qualidade nos processos e aumento do controle e transparência, reduzem as demandas por recursos financeiros e humanos, que podem ser realocados para uma melhor consecução do fim público.

Entretanto, por ser este um modelo inovador, muitas variáveis não planejadas, que dificultam o modelo ainda estão surgindo e se tornando visíveis. Muitas dificuldades estão sendo enfrentadas na implantação do modelo, porém, sem reduzir as possibilidades de vantagens a serem obtidas em relação às situações anteriores. Todo novo modelo passa por fases de aprendizado, amadurecimento e adaptação. Todas essas dificuldades, principalmente as referentes aos pagamentos, estão sendo entendidas como um grande



aprendizado, possibilitando, cada vez mais, refinar o processo de implantação. Estes são os custos em se inovar, que demanda trabalho árduo, mas que, posteriormente, possibilita que os frutos sejam colhidos.

Entende-se ser este um modelo passível de ser replicado com sucesso por outros entes federados, aproveitando-se das experiências já vividas para a maximização dos resultados possíveis e redução das incertezas e problemas que possam surgir.

7 REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei Federal nº 8.666, de 21.06.93, atualizada pelas Leis nº 8.883, de 08.06.1994; nº 9.648, de 27.05.1998 e nº 9.854, de 27.10.1999. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Disponível em: <<http://www.comprasnet.gov.br/legislacao/leis/lei8666.pdf>>.

SANTANA, Jorge; TESCAROLO, Frederico. S.; COELHO, Renata, Compras governamentais. In: VILHENA, Renata et al. (Org.) O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento. Belo Horizonte, Editora UFMG, 2006. Cap. 13, p. 247-281.

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

JUNIOR, Jessé; Manutenção da Frota e Fornecimento de Combustíveis por Rede Credenciada, Gerida por Empresa Contratada: Prenúncio da “Quarteirização” na Gestão Pública?

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.

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 nº. 239/2012, para contratação de consultoria técnica especializada, visando CONTRATAÇÃO DO SERVIÇO DE GERENCIAMENTO DA MANUTENÇÃO PREVENTIVA E CORRETIVA DA FROTA DE VEÍCULOS DOS ÓRGÃOS E ENTIDADES DO PODER EXECUTIVO DO ESTADO DE MINAS GERAIS.



Caderno de Frota de Veículos - Governo de Minas Gerais – Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos – Dezembro/2010

Dossiê de Frota de Veículos - Governo de Minas Gerais – Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos – Dezembro/2010

AUTORIA

Marcos Eduardo Silva Soares – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG).

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

Leonardo Siqueira de Moura – Especialista em Políticas Públicas e Gestão Governamental. Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão de Minas Gerais (SEPLAG/MG).

Endereço eletrônico: leonardo.moura@planejamento.mg.gov.br

