



# **GESTÃO DO ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS DO ESTADO DO PARÁ: UM ESTUDO DE CASO**

**TIAGO CORRÊA CARNEIRO**



## GESTÃO DO ABASTECIMENTO DA FROTA DE VEÍCULOS OFICIAIS DO ESTADO DO PARÁ: UM ESTUDO DE CASO

Tiago Corrêa Carneiro

### RESUMO

Este estudo de caso é uma análise das políticas públicas adotadas pelo Poder Executivo do Estado do Pará na gestão do abastecimento da sua frota de veículos oficiais. Visa, primeiramente, resgatar e documentar o histórico das experiências enfrentadas pela Administração, desde 2005, na utilização de diversos sistemas de gestão de abastecimento. Muitos dados, a exemplo dos valores gastos em um determinado sistema, se perdem com o passar dos anos e rotatividade dos gestores. Baseado na experiência empírica do autor, será demonstrado que políticas públicas de qualidade são igualmente eficientes no controle e redução dos gastos públicos, não sendo condição *sine qua non* adquirir o produto, neste caso o combustível, ao preço mais reduzido de mercado. Economias de escala pelo poder de compra do Estado é uma realidade inquestionável, porém não é uma regra imutável aplicável a todos os produtos, considerando que alguns sofrem influências excepcionais, como a cartelização do seu preço.

**Palavras-chave:** Gestão de abastecimento, frota de veículos, sistema de gestão, racionalização de gastos públicos, combustível.

## 1 INTRODUÇÃO

A despesa com combustível é, tradicionalmente, uma das rubricas de grande impacto da Administração Pública. A implantação de políticas públicas nessa área é um grande desafio ao gestor público. Por um lado, é um setor extremamente dinâmico que, por ser uma atividade-meio, interfere diretamente na logística dos órgãos e entidades estaduais. Desde a entrega de um simples ofício até as grandes operações e projetos, em algum momento da cadeia logística o combustível vai desempenhar um papel de destaque. A multiplicidade de tarefas que o veículo (seja ele próprio ou locado) oficial desempenha, desde o transporte de cargas ou servidores até as atividades de segurança ou obras públicas, são difíceis de mensurar. É exatamente essa multiplicidade que faz com que seja difícil uniformizar regras relacionadas ao consumo de combustível. Restringir até que ponto? Qual o impacto que uma política pública nessa área pode ter sobre os programas de governo?

Por outro lado, se mantido sem controle, as consequências podem ser desastrosas. Gastos vultosos, desvios, desperdícios. A sociedade cobra do Estado cada vez mais que seus gastos sejam realizados de forma eficiente e sem desperdícios. A racionalização dos gastos públicos em um bem de consumo imediato requer medidas inteligentes para controlá-lo sem restringi-lo.

Este artigo é um estudo de caso da experiência do Governo do Estado do Pará na gestão da sua frota de veículos oficiais no período compreendido entre 2005 e 2014. Vamos analisar os diversos sistemas de gestão do abastecimento utilizados e as políticas públicas adotadas pela Administração, algumas delas inéditas no Brasil. O objetivo é demonstrar que, aliando a tecnologia na área de informática, os estudos técnicos e a vontade política, é possível elaborar medidas relativamente simples e objetivas que reduzem os gastos com combustível, mesmo numa conjuntura econômico-financeira desfavorável, trazendo benefícios à sociedade como um todo.

## 2 AS EXPERIÊNCIAS INICIAIS DO GOVERNO DO ESTADO DO PARÁ

A experiência inicial da Administração Pública Estadual paraense no tocante à utilização de um sistema informatizado para realizar o gerenciamento da sua frota de veículos remonta ao ano de 2005. No ano anterior, a Administração Pública Estadual, por meio da então Secretaria Executiva de Estado de Administração (SEAD) – posteriormente sua nomenclatura foi alterada para Secretaria de Estado de Administração – realizou uma licitação, na modalidade pregão presencial, cujo objeto era:

[...] contratação de pessoa jurídica para prestação de serviço de gerenciamento de unidades de abastecimento, com fornecimento de combustíveis, contínuo e ininterrupto, na Região Metropolitana de Belém e nos municípios de Castanhal, Capanema, Salinópolis, Marabá, Tucuruí, Santarém e Altamira, no Estado do Pará, para o Governo do Estado do Pará, de acordo com as condições e especificações do Anexo I deste Edital.

A Região Metropolitana de Belém, nos termos especificados no referido Anexo I incluíam, além da capital do Estado (Belém), os municípios de Ananindeua e Marituba. Portanto, dos 143 municípios do Estado de então, apenas dez (ou 7% do total) foram contemplados. Os municípios selecionados, evidentemente, foram precedidos de estudos que indicavam que a maior parte da frota de veículos do Estado estava concentrada nesses municípios. O diferencial daquela licitação foi o disposto no item 1.1.2 do Edital, que versava o seguinte:

O sistema (“software”) de gerenciamento integrado deverá permitir a **captura eletrônica de dados**, no ato do abastecimento, sem a interferência do usuário, oferecendo relatórios gerenciais de controle da situação e das despesas de cada unidade de abastecimento estadual. (grifo nosso).

A “captura eletrônica de dados” sem a interferência do usuário implicava a instalação de algum dispositivo nos veículos e outro nos postos de gasolina credenciados, de forma que houvesse a “comunicação” direta entre esses aparelhos, diminuindo a intervenção humana e, dessa forma, tornando o abastecimento mais seguro e menos propenso a ocorrerem falhas ou desvios. A empresa que venceu a licitação foi a Petrobras Distribuidora S/A e o produto ofertado foi o seu Sistema CTF de Abastecimento (Sistema Controle Total de Frotas).

O *marketing* da Petrobras com relação ao Sistema CTF era (e ainda é) a garantia de que o veículo sendo abastecido estava efetivamente no posto. No *síte* da empresa consta ainda o seguinte: “Trata-se de um sistema de controle de abastecimento automático e inteligente que registra, sem a interferência humana, a quilometragem do veículo e a quantidade e o valor do combustível abastecido” (PORTAL CTF, 2015).

Basicamente, o Sistema CTF funcionava da seguinte forma: era instalado um dispositivo eletrônico no veículo denominado UVE, ou Unidade de Veículo, que possuía três fiações. O primeiro cabo conectava com a bateria do veículo e dele retirava a sua fonte de energia para operar. Um segundo media e contabilizava permanentemente a quilometragem percorrida (necessário para a emissão de relatórios gerenciais e o cálculo da média do veículo) e o terceiro era uma antena acoplada na entrada do tanque de combustível do veículo. Os postos credenciados da rede CTF, exclusivos da rede Petrobras, reservavam uma bomba em que o bico da mangueira também possuía uma antena. A garantia da presença do veículo que a empresa citava consistia, portanto, no fato de que o combustível só era liberado automaticamente pela bomba ao aproximar a mangueira da boca do tanque do veículo.

Concomitante ao Sistema CTF e com o objetivo de suprir a demanda de combustível dos veículos oficiais em uso pelo Poder Executivo nos restantes dos municípios, a Administração Pública elaborou, igualmente em 2005, o “Projeto Gestão da Frota Oficial do Governo do Estado do Pará”, um convênio com o Banco do Estado do Pará S/A – BANPARÁ. O projeto previa a utilização de um sistema criado para essa finalidade pelo BANPARÁ, denominado Sistema Cartão Combustível que, em resumo, consistia na utilização de cartões magnéticos para abastecer em uma rede de postos previamente credenciados. Desta forma, a Administração Pública Estadual atuou com dois sistemas: um sistema eletrônico, o Sistema CTF, nas regiões com principal demanda e maior concentração da frota estadual, e um segundo sistema de gerenciamento, baseado na utilização de cartões magnéticos, nas demais regiões.

### 3 VANTAGENS GERENCIAIS E DIFICULDADES OPERACIONAIS

A utilização de ambos os sistemas de gestão de abastecimento da frota de veículos do Estado foi um marco inicial de grande relevância para Administração Pública paraense. Infelizmente, não existem dados estatísticos daquele período que possibilitem uma análise dos ganhos financeiros obtidos antes e depois da utilização dos referidos sistemas. No entanto, a experiência foi importante na medida em que possibilitou uma mudança comportamental. Os gestores de frota passaram a emitir relatórios gerenciais, analisando a média de quilômetros que seus veículos rodavam com um litro de combustível, comparando os gastos mensais realizados pela sua frota de forma geral, bem como de cada um dos veículos individualmente.

Essa quebra de paradigma, na medida em que gradualmente foi abandonada a utilização de requisição para abastecer e ocorreu a migração para os sistemas de gestão, trouxe enormes benefícios gerenciais à Administração, das quais destacamos a obtenção de informações mais transparentes, a produção de dados mais confiáveis e o monitoramento mais preciso dos abastecimentos.

Em contrapartida, muitas dificuldades operacionais foram registradas, o que é natural se levarmos em consideração que se tratava da experiência inicial nessa área, cuja analogia mais próxima seria o conceito de “projeto piloto”. O Sistema Cartão Combustível, do BANPARÁ, por exemplo, era bastante precário. Possuía uma baixa capilaridade de postos credenciados, a comunicação das máquinas que realizavam a leitura dos cartões magnéticos (denominada máquina P.O.S ou Point of sale) com os servidores centrais era morosa e não raro eram interrompidas por algumas horas ao longo do dia. O cadastro de veículos era um processo manual e burocrático que requeria o preenchimento de códigos alfanuméricos em um arquivo no formato “TXT” que posteriormente tinha que ser criptografado em um software exclusivo e enviado ao servidor do banco que processava as informações apenas no próximo dia útil. As operações de cadastro não eram, portanto, em tempo real. A variedade de relatórios gerenciais também era baixa.

O Sistema CTF, por outro lado, apesar de deter um produto final excelente, possuía gargalos logísticos que dificultavam sua operacionalização e em alguns casos, inclusive, a inviabilizavam. Iremos analisar os principais:

- a) A Petrobras **se** comprometeu a instalar apenas os 2800 dispositivos UVE estimados no Edital da licitação, sem reajustes. Essa falha de planejamento fez com que, uma vez atingido esse quantitativo, a Administração ficasse impossibilitada de realizar novas instalações. No decorrer do uso do sistema ao longo dos anos em que foram realizadas as prorrogações contratuais, centenas de veículos foram cadastrados, porém sem o dispositivo instalado, o que de certa forma “obrigou” esses veículos, mesmo operando na Região Metropolitana de Belém, a utilizar o Sistema Cartão Combustível ao invés do Sistema CTF.
- b) Os dispositivos UVE também possuíam códigos específicos. Cada grupo de cinco órgãos estaduais recebia uma classificação e código correspondente. Algumas frotas de maior quantitativo, como os da Polícia Civil e Polícia Militar, possuíam códigos exclusivos. A distribuição das 2800 UVE foi feita de forma desigual e comumente ocorria de existir disponibilidade de instalação de UVE para um código que não correspondia ao do órgão solicitante. Desta forma, mesmo que porventura existisse UVE disponível em estoque, a instalação não era possível. A única alternativa seria enviar os dispositivos à sede da Petrobras, no Rio de Janeiro, para reprogramação do seu código e posterior reenvio ao Pará. Como essa operação não possuía prazo mínimo (nem máximo), na prática era inviável.
- c) Além do quantitativo fixo e dos códigos específicos que restringiam o uso das UVE, restava ainda a questão dos denominados “kits”. Os kits consistiam em uma caixa com todo o equipamento necessário à instalação das UVE nos veículos (fiação, antena, borrachas vedantes, parafusos, cabos, etc). Esses kits não eram uniformes e variavam de acordo com a categoria do veículo. Existia um kit específico para veículos de passeio, outro para motocicletas, outro para caminhonetes

e assim por diante. Os kits eram enviados pela Petrobras à Administração Pública de acordo com os cadastros que eram realizados, porém havia um período de defasagem bastante elevado entre o cadastro e o recebimento do kit, o que invariavelmente ocasionava problemas similares aos dos códigos das UVE: estoque acumulado e inutilizado de alguns tipos de kits, como os de moto, e carência de outros, como os de veículos de passeio.

- d) Existia ainda um agravante que consistia no fato da UVE, por ser um dispositivo eletrônico, ocasionalmente queimava e tinha de ser substituído, o que requeria enviar para o Rio de Janeiro e aguardar, sem prazo estipulado, o envio de novos dispositivos.
- e) Toda a operacionalização dos serviços relacionados ao Sistema CTF era centralizada na sede da empresa, no Rio de Janeiro. Para realizar algo banal como um simples cadastro de um veículo, a empresa exigia o preenchimento de uma planilha no formato “EXCEL” que era enviada por email. A SEAD, enquanto gestora do sistema, não possuía autonomia para realizar praticamente nenhuma operação no sistema a não ser emitir relatórios gerenciais e solicitar o cadastro dos veículos dos órgãos e entidades estaduais.
- f) Finalmente, destacamos o confuso método de faturamento adotado pela Petrobras. Ao invés de faturar os abastecimentos realizados pelos órgãos do início ao término do mês (do dia 1º ao 30º de janeiro, por exemplo) sua metodologia consistia em faturar os abastecimentos realizados do dia vinte de um mês ao dia vinte do mês subsequente (do dia 20 de janeiro ao dia 20 de fevereiro, por exemplo). Tal método dificultava sobremaneira o atestar das faturas pelo fiscal do contrato, que não compreendia o valor cobrado e não autorizava o pagamento. O próprio envio das faturas sofria atrasos e as mesmas chegavam rotineiramente a um ou dois dias do vencimento, por vezes até já vencidas, o que ocasionava um novo imbróglio com relação à cobrança de juros por parte da empresa, por um lado, e a recusa da Administração em pagá-los, do outro.

Conforme demonstrado, portanto, os gargalos operacionais eram consideráveis. Em comum, ambos os sistemas eram inflexíveis no que concerne a sua estrutura e ferramentas. Em outras palavras, não eram customizáveis. A segunda semelhança é que **nenhum dos sistemas possuía travas de segurança ou qualquer espécie de limite no que concerne os valores abastecidos**. O motorista/gestor de frota poderia abastecer qualquer valor desejado que os sistemas iriam permitir.

#### 4 PERÍODO DE MATURAÇÃO: NOVO CICLO DE LICITAÇÕES

Apesar das enormes dificuldades operacionais, o Sistema CTF vigorou até 2009, período máximo permitido pela Lei nº 8.666/93. O Sistema Cartão Combustível, por outro lado, teve seu *marketshare* gradualmente ampliado, ou seja, foi obtendo mais expressividade e seu uso ampliado, na mesma proporção em que o Sistema CTF diminuía sua “cota de mercado”, devido aos seus já citados gargalos logísticos.

Em 2008, o Sistema Cartão Combustível passou por uma reestruturação do seu *layout*, ficando mais moderno e prático. Novas funcionalidades foram inseridas e o sistema passou a ser passível de pequenas alterações e customizações, de acordo com as solicitações demandadas pela Secretaria de Estado de Administração – SEAD, órgão gerenciador do sistema. Porém, o prazo decorrido entre as solicitações e a efetiva implementação no sistema era demasiado elevado. Com o término dos contratos individuais dos órgãos da Administração Pública Estadual com a Petrobras, ao longo de 2009, o Sistema Cartão Combustível tornou-se, inadvertidamente, o único sistema oficial de gestão de abastecimento em uso pelo Governo do Estado.

Entre 2009 e 2011 foram realizados novos processos licitatórios com o intuito de contratar pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de gestão de abastecimento da frota de veículos oficiais do Estado. Na sua essência, a contratação de um novo sistema de gerenciamento da frota. O primeiro processo licitatório objetivava a contratação de um sistema eletrônico de gestão, considerado mais eficiente e seguro, porém as empresas que participaram do certame foram desclassificadas por não atender aos requisitos do edital.

O segundo edital alterou a metodologia e concentrou seus esforços na aquisição direta de combustível, com preços máximos estipulados por município, em que a economia de escala em função do volume contratado era o principal diferencial. No entanto, houve apenas um lance de uma empresa para o município de Belém. Fora a capital, os demais lotes foram desertos, o que levou a Administração Pública a cancelar a licitação.

Foi realizada então uma nova avaliação pela equipe técnica sobre as metodologias adotadas nas licitações anteriores e, com base na experiência acumulada dos dois sistemas de gestão já utilizados pela Administração, bem como o estudo de modelos adotados por outros Estados da Federação, determinar qual o modelo que melhor se adequaria à realidade paraense. Após algumas sessões de *brainstorming*, a equipe chegou às seguintes conclusões:

- I. As características geográficas do Estado do Pará deveriam ser levadas em conta ao se determinar qual modelo seria adotado. De acordo com o IBGE, sua área é de 1.247.954,32 km<sup>2</sup>, o que o torna o segundo maior Estado do Brasil. Muitos dos seus municípios são de difícil acesso, por vezes apenas via embarcações, como é o caso da região da Ilha do Marajó, por exemplo, maior ilha do Brasil e maior arquipélago flúvio-marítimo da Terra, com seus 23 municípios e 2500 ilhas e ilhotas (WIKIPEDIA, 2015). Em outros casos, são municípios distantes centenas de quilômetros da capital, em regiões remotas, com acesso por terra e sistema de comunicação precário. Com seu clima equatorial, algumas rodovias, sobretudo em época de chuva, ficam intratáveis, a exemplo da Transamazônica;
- II. O sistema de gestão mais seguro a ser contratado seria em tese um eletrônico, com a instalação de dispositivos nos veículos. Porém, pelas peculiaridades citadas anteriormente, nenhuma empresa possuía capacidade técnica, nem seria vantajoso economicamente devido à reduzida demanda, em oferecer um sistema eletrônico na totalidade dos municípios do Estado. A própria Petrobras, a maior empresa no ramo de Petróleo em atividade no Brasil, só oferecia seu Sistema CTF

em uma dúzia de municípios. Adotar um sistema eletrônico, na prática, equivaleria a ser obrigado a adotar dois sistemas de gestão. Um eletrônico nas regiões com maior demanda e outro com uso de cartões magnéticos nos restantes dos municípios;

- III. O Governo do Estado do Pará também não possuía uma rede de postos próprios, como ocorre em outros Estados da Federação. O modelo de adquirir o combustível diretamente nas distribuidoras para abastecimento dos veículos oficiais em postos do Estado também não era viável. Além disso, o setor de combustíveis é altamente cartelizado, devido à revenda de combustíveis se caracterizar por: a) Homogeneidade do Produto; b) Presença de barreiras à entrada de novos ofertantes; c) Inexistência de bens substitutos próximos; d) existência de demanda atomizada; e) Atuação ativa por parte dos sindicatos (MINISTÉRIO DA JUSTIÇA, 2009). Tais características ajudam a entender o motivo da licitação deserta citada anteriormente, quando o modelo adotado foi do preço máximo do combustível. O Ministério da Justiça, na sua cartilha de *Combate a Cartéis na Revenda de Combustíveis*, esclarece ainda o seguinte:

Note-se que a existência de uma centena de postos em uma mesma cidade não é impeditivo para a formação de cartéis, não só pela atuação ativa dos sindicatos mas também porque muitas vezes a pulverização é apenas aparente, com muitos dos postos concentrados em poucos grupos econômicos;

- IV. O modelo sugerido foi então um em que o licitante vencedor ofertasse um sistema de gestão de abastecimento, baseado na utilização de cartões magnéticos e que atendesse às exigências da Administração Pública no que concerne à sua operacionalização e segurança. O fornecimento de combustível se daria por via de postos credenciados. Desta forma, desoneraria a empresa de possuir uma rede de postos própria, aumentando a concorrência e possibilitando uma maior capilaridade de postos de combustível disponíveis. O sistema também não deveria ser “fechado”, ou seja, deveria ser passível de alterações ou customizações.

Em outubro de 2011 foi então lançado o Edital nº 16/2011. A licitação, na modalidade Pregão Eletrônico, tinha como objeto:

[...] contratação futura de pessoa jurídica especializada na prestação de serviço de gestão de abastecimento de combustível de unidades consumidoras, com utilização de Cartão Magnético e com fornecimento contínuo e ininterrupto de combustível, através de rede de postos credenciados [...].

A empresa vencedora desse certame foi a Distribuidora Equador de Produtos de Petróleo Ltda.

## **5 CICLO ATUAL DO SISTEMA DE GESTÃO: 2012-2015**

Após a homologação da Ata de Registro de Preços, ocorrida em novembro de 2011, a Administração Pública iniciou suas operações com o sistema de gestão disponibilizado pela empresa Equador Petróleo, denominado Sistema Petrocard. O ano de 2012 foi, essencialmente, um ano de transição entre os sistemas de gerenciamento de abastecimento: do Sistema Cartão Combustível, do Banpará, para o Sistema Petrocard, da Equador Petróleo. No entanto, a resistência e morosidade dos órgãos em realizar a transição foram maiores do que o esperado. Ao final do primeiro semestre, em junho de 2012, trinta e cinco órgãos operavam com o Sistema Petrocard e os restantes (trinta e quatro órgãos) ainda utilizavam o Sistema Cartão Combustível, do Banpará, que ainda estava ativo de forma a possibilitar que a transição fosse gradual e sem interrupções no abastecimento.

Foi somente no primeiro quadrimestre de 2013 que todos os órgãos da Administração Pública Estadual haviam realizado a migração integral entre os sistemas de abastecimento e estavam operando integralmente com o Sistema Petrocard, da Equador Petróleo. Foi detectado, no entanto, que apesar desse sistema possuir uma série de travas de segurança disponíveis ao gestor de frota, todas eram de cunho opcional e, em geral, não eram utilizadas.

Com a experiência adquirida com o manuseio do Sistema CTF e do Sistema Cartão Combustível, bem como o Sistema Petrocard ao longo do ano de 2012, e com a vantagem deste último ser passível de customização, o Governo

Estadual, por intermédio da Secretaria de Estado de Administração, iniciou os estudos para a criação de travas de segurança a serem inseridas no sistema de gestão e que seria aplicável a todos os órgãos do Poder Executivo Estadual.

### 5.1 Travas de segurança: marco inicial

Em dezembro de 2012 a SEAD elaborou, por meio da sua Coordenadoria da Frota de Veículos do Estado, vinculada à Diretoria de Gestão da Cadeia Logística do Estado, a proposta de parâmetros de uma futura Trava de Segurança para limitar os abastecimentos diários de todas as unidades cadastradas no sistema, sem exceções. Os parâmetros das travas eram os seguintes:

- 1) **Valor máximo de abastecimento diário no valor de R\$ 600,00 por unidade cadastrada.** Esta trava foi calculada levando em consideração que no sistema haviam diversas categorias de unidades cadastradas entre veículos, motocicletas, embarcações e motores. O valor calculado deveria ser capaz de abastecer tanto um veículo com uma capacidade de tanque de 45 a 70 litros sem, no entanto, inviabilizar o abastecimento de máquinas e geradores, que demandavam uma litragem mais acentuada. As lanchas e embarcações de pequeno porte possuíam igualmente uma demanda elevada de combustível. Portanto, o valor estipulado foi criado com o intuito de servir como limite máximo diário, um teto que não inviabilizaria as operações e rotinas dos órgãos, aplicável a todas as categorias de unidades cadastradas. Tinha também o objetivo secundário de desestimular um dos maiores vícios administrativos dos gestores de frota que utilizam um sistema de gestão baseado na utilização de cartões magnéticos: acumular dívidas nos postos de gasolina ao abastecer e não realizar o pagamento de imediato para fazê-lo posteriormente de uma só vez no valor acumulado total (popularmente conhecido como “fiado”).

2) **Quantidade máxima de três abastecimentos diários por cadastro.**

Para cada cadastro autorizado no sistema, é gerado um cartão magnético vinculado a essa unidade. Cada unidade consumidora, portanto, poderia abastecer no máximo três vezes ao dia. Essa trava pressupõe que não há justificativa para utilizar o mesmo cartão múltiplas vezes ao dia. Mesmo que um veículo esteja em uma viagem a trabalho que perdure o dia inteiro, poderia teoricamente abastecer e encher seu tanque duas vezes ao dia (um de manhã e outro a noite) e ainda ter um terceiro abastecimento como margem de segurança. Qualquer tentativa de realizar diversos abastecimentos com um cartão individual seria bloqueada automaticamente pelo sistema.

3) **Bloqueio do cartão com 60 (sessenta) dias de inatividade e cancelamento com 90 (noventa) dias.**

A trava de inatividade tinha dupla finalidade: além de ser uma trava de segurança, é uma ferramenta gerencial também. Em termos de segurança, a intenção é evitar que veículos antigos que estejam inservíveis ou inutilizados possam ter um cartão ativo que, porventura, seja utilizado. A vida útil dos veículos oficiais próprios costuma ser reduzida por diversos motivos como: cuidado inadequado de quem o utiliza, manutenção deficiente, etc. É comum o veículo ter sido leiloado, doado, devolvido para a locadora ou até mesmo estar parado no pátio do órgão, mas mesmo assim possuir um cartão combustível ativo. Portanto, se o veículo ficar sessenta dias inativo, seu cartão deve, por precaução, ser bloqueado. Ele poderia estar, por exemplo, sofrendo manutenção em uma oficina por um tempo maior que o previsto. Nos casos de bloqueio, o gestor de frota do órgão, uma vez recuperado o veículo, poderia realizar a qualquer momento o desbloqueio do mesmo. Caso contrário, aquele cartão seria cancelado automaticamente pelo sistema ao atingir noventa dias. A suposição é a de que se um veículo não abasteceu uma vez sequer em três meses é por que não está efetivamente em uso pelo órgão. Gerencialmente é importante esse bloqueio por que garante que apenas os veículos ativos e em

operação estejam com seus cartões ativos. Em geral, os gestores de frota possuem o hábito de só cadastrar os veículos novos que recebem (adquiridos ou locados), mas nunca de excluir os que não fazem mais parte da sua frota. Então mesmo que um veículo não esteja mais em condições de uso, ele fica ativo no sistema por que não ocorre ao gestor de excluí-lo ou cancelá-lo. A consequência é um número artificialmente inflado do quantitativo real da frota de veículos cadastrados no sistema, o que vai interferir nas pesquisas e relatórios oficiais que envolvam o quantitativo total da frota do Estado.

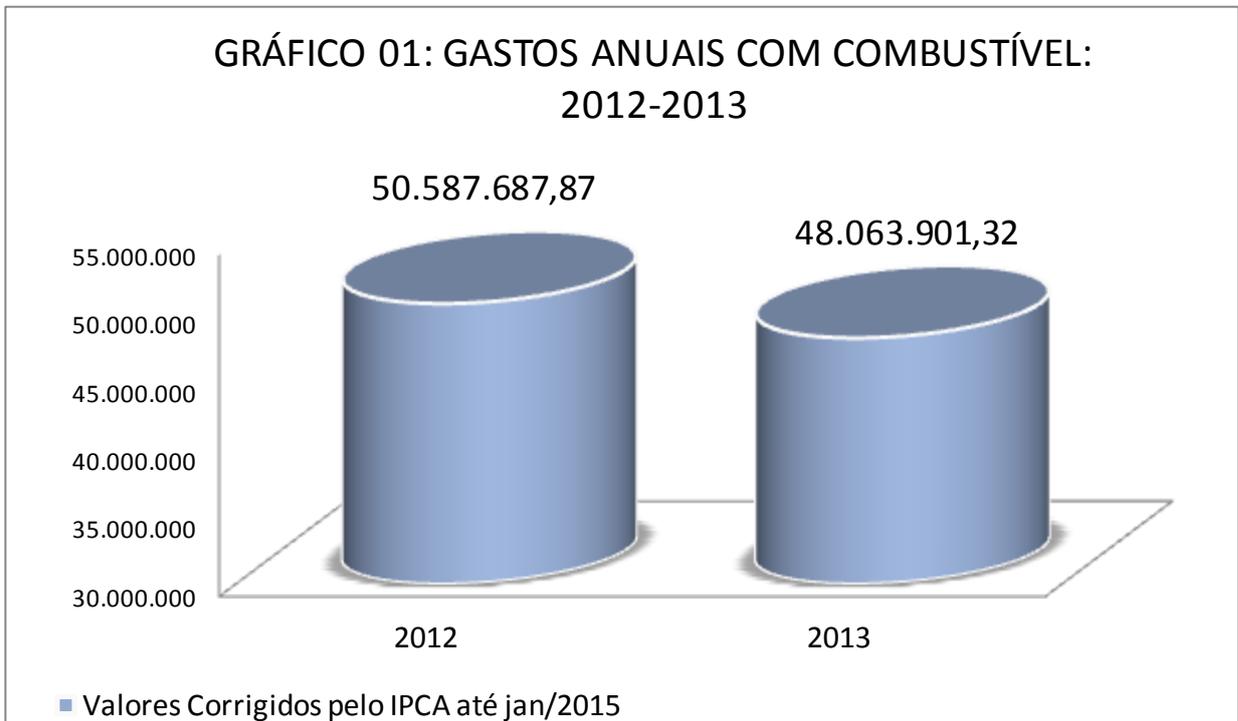
É importante frisar que as três travas propostas são concomitantes, ou seja, se aplicam em simultâneo. Apesar de poder abastecer até três vezes ao dia com um cartão magnético, o valor total da soma dos três abastecimentos não poderia exceder os R\$ 600,00.

Após aprovação e deliberação superior e após meses de programação e testes por parte da empresa contratada, em junho de 2013 as travas foram inseridas no sistema. Historicamente foi uma realização de extrema relevância, pois até então nunca existira qualquer espécie de limitação no abastecimento dos veículos oficiais do Estado. O impacto desta medida foi evidenciado pela redução inédita dos gastos do Estado com combustível em 2013 com relação a 2012, apesar de dois reajustes no preço do combustível naquele ano: O primeiro em aproximadamente 6,6% em janeiro de 2013. O Segundo ocorreu em finais de novembro e início de dezembro com reajuste de 4% para a gasolina e 8% para o diesel<sup>1</sup>.

---

<sup>1</sup> Em 2013 houve dois reajustes do preço da gasolina, do álcool e do etanol. O primeiro ocorreu no primeiro trimestre do ano e o segundo no final do ano, em finais de novembro. Fontes: Diário do Pará, edição eletrônica de 03 de Dezembro de 2013. Portal G1: "<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2013/11/1/petrobras-anuncia-reajuste-de-preco-da-gasolina-e-do-diesel-nas-refinarias.html>" e Portal UOL Economia: "<http://economia.uol.com.br/noticias/redacao/2013/11/29/petrobras-aumenta-preco-da-gasolina-em-4-diesel-sobe-8.htm>".

A redução dos gastos em 2013, após a inserção das Travas de Segurança, é demonstrada no gráfico abaixo:



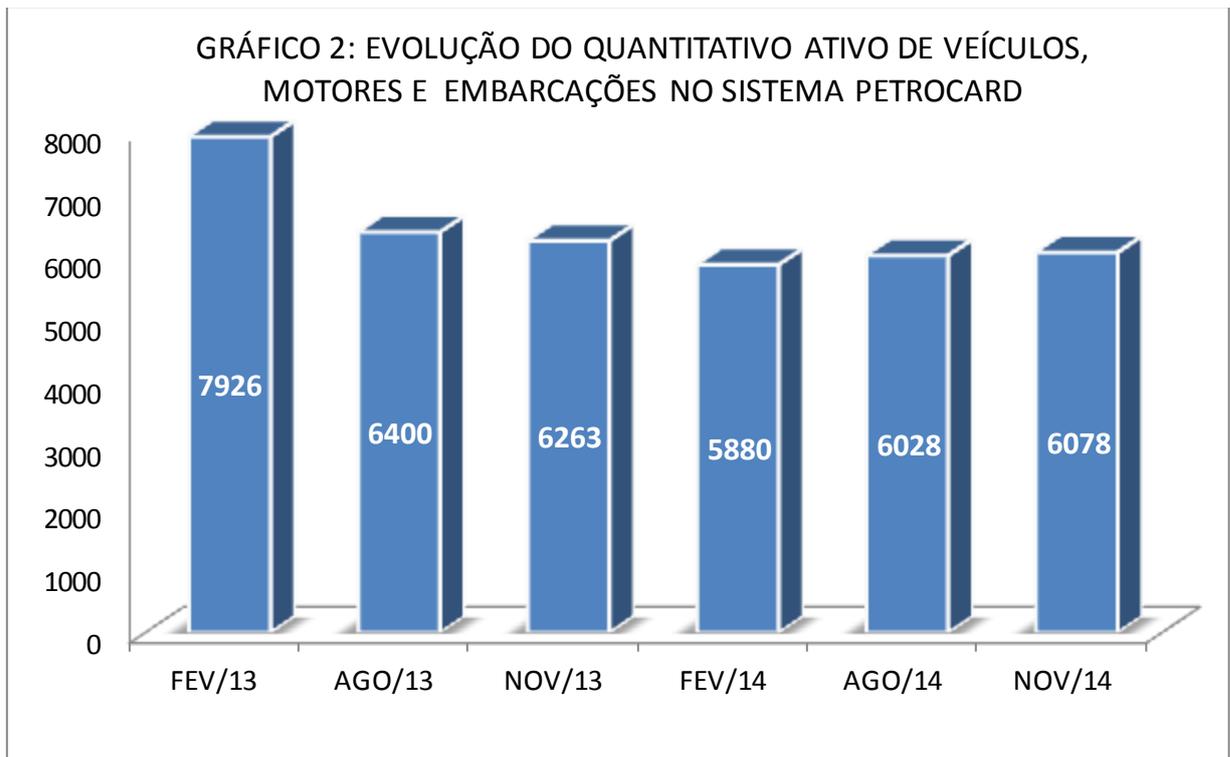
Fonte: Sistema Petrocard

Os gastos nominais da Administração Pública Estadual com combustível em 2012 foram de R\$ 44.536.323,78 que, aos preços de mercado de hoje, considerando a inflação do período mensurada pelo IPCA (Índice Nacional de Preços ao Consumidor Amplo), seria equivalente ao valor real de **R\$ 50.587.687,87**. Em 2013, após a inserção das travas de segurança, uma economia foi registrada de aproximadamente 5% e, pela primeira vez, foi registrado um decréscimo nos gastos do Estado com combustível. Naquele ano foram gastos R\$ 44.757.832,68 com combustível (nominalmente, praticamente o mesmo valor de 2012) o que, em termos reais, após a deflação do período, hoje seria equivalente a **R\$ 48.063.901,32**.

Portanto, de 2012 para 2013 houve uma economia histórica de 5% nos gastos com combustível do Estado, equivalente a aproximadamente R\$ 2,5 milhões de reais. Considerando tratar-se de um setor onde os preços sempre se elevam, tal fato é bastante relevante. É fundamental destacar que o Sistema Petrocard opera com cartões magnéticos na modalidade “crédito” e que o preço do combustível é o

preço de mercado (no Estado do Pará existe a diferenciação do preço do combustível a depender da forma como é realizado o pagamento). Tal fato derruba a noção geral equivocada que é apenas no preço unitário de um produto que se consegue reduzir gastos e obter economias de escala. É perfeitamente viável obter resultados econômicos positivos com o efetivo gerenciamento racional dos gastos, evitando desperdícios e o uso inadequado dos recursos.

As vantagens gerenciais também se fizeram presentes. Com as travas de segurança vigorando desde junho de 2013, todos os cadastros que estavam inativos no sistema foram automaticamente sendo cancelados, conforme a condição parametrizada para tal era atingida, ou seja, os noventa dias sem abastecimento. O resultado foi a diminuição do quantitativo de unidades ativas no sistema como um todo, demonstrado no gráfico abaixo:



Fonte: Sistema Petrocard.

De um total de quase 8000 unidades cadastradas em fevereiro de 2013, após as travas esse número reduziu para 6400 em agosto do mesmo ano. Apesar das oscilações regulares (normais, considerando que todo dia unidades são

cadastradas e outras são canceladas no sistema) e sazonais, esse número apresentou uma estabilidade em torno das 6000 unidades.

Esses dados são de fundamental importância na medida em que traduzem com maior precisão a distribuição do quantitativo de unidades cadastradas em cada órgão o que, por sua vez, permite à Administração a elaboração de políticas públicas adequadas à sua realidade e com maior probabilidade de alcançar seu objetivo.

## **5.2 Travas de segurança: classificação por categoria**

Apesar da previsível resistência inicial às travas de segurança, os resultados atingidos foram excelentes. Não apenas foi registrada uma economia inédita nos gastos estaduais com combustível, como também a Administração possuía agora dados fidedignos do real quantitativo de unidades em cada órgão de forma específica e, por tabela, no Estado de forma geral. No entanto, ainda haviam deficiências a serem sanadas, e um novo estudo foi realizado pela Secretaria de Estado de Administração, visando identificar quais os pontos fracos das travas de segurança e do sistema, além da definição de qual estratégia adotar. Os seguintes pontos foram identificados pela Coordenadoria da Frota de Veículos do Estado:

- a) A principal deficiência das Travas de Segurança era que o valor estipulado de R\$ 600,00 diários era demasiado elevado para automóveis e motos, por exemplo, porém insuficiente para caminhões e embarcações (unidades com grande capacidade de consumo, de forma geral). Um mapeamento realizado da frota estadual demonstrou que em torno de 94% das unidades cadastradas no Sistema Petrocard eram compostas de automóveis e motocicletas. Apenas 6% eram embarcações, motores ou geradores.
- b) O sistema de gestão não possuía ferramentas que possibilitassem a classificação das unidades por categoria (automóvel, caminhonete, moto, etc.) ou por propriedade (próprio, locado, etc.), o que dificultava o mapeamento da frota estadual e a inserção de travas mais precisas e personalizáveis.

Entre fevereiro e maio de 2014 foram monitorados todos os abastecimentos realizados pela totalidade das unidades cadastradas no sistema com o objetivo de mapear os gastos da Administração Pública Estadual pela faixa de gastos. Os resultados foram interessantes. Em média, são realizados 35 mil abastecimentos por mês. Ao distribuir esses abastecimentos pelos seus valores foi detectado que 54,9% dos abastecimentos eram de valores inferiores a R\$ 100,00. Porém, um valor de R\$ 300,00 representava 97,2% do quantitativo total de abastecimentos realizados mensalmente. Apenas 1% dos abastecimentos efetuados eram no valor máximo de R\$ 600,00 permitidos pela trava.

Baseado no acima exposto, a Administração Pública Estadual estabeleceu novos parâmetros para a trava de segurança que estabelecia o limite diário de R\$ 600,00, de forma a aperfeiçoar e adequá-la à realidade da frota oficial. Um conceito novo de gerenciamento foi adotado: a inserção de travas personalizadas que estabelecem limites máximos de acordo com a categoria da unidade cadastrada. Novamente o sistema foi reprogramado e customizado para atender às novas exigências da Administração Pública. As novas travas foram inseridas e passaram a vigorar no Sistema Petrocard a partir de agosto de 2014, com as seguintes alterações:

- 1) Foi inserido no cadastro de unidades consumidoras um campo designado “Tipo de Frota” para identificação da propriedade da unidade: Próprio, Locado, Cedido ou Convênio.
- 2) Foi inserido também no cadastro de unidades consumidoras um campo designado “Tipo de Veículo” para identificação da categoria da unidade com quinze alternativas: Automóvel, Motocicleta, Caminhonete, Ambulância, Lancha, Embarcação, Ônibus, Caminhão, Carreta, Micro Ônibus, Gerador, Trator, Roçadeira, Motosserra e Motor.
- 3) Foi definido um valor máximo diário em reais para cada uma das categorias acima citadas, em substituição do valor anterior de R\$ 600,00.

Esta “nova versão” das Travas de Segurança introduziu uma metodologia de controle e racionalização dos gastos públicos com combustível até então inédita. Nesta nova metodologia, atualmente em vigor, o gestor de frota de

um órgão, ao cadastrar um veículo, tem que obrigatoriamente classificá-lo no tocante a sua categoria (exemplos: motocicleta, automóvel, caminhonete, etc.). Caso não seja feita a classificação ou se for feita incorretamente, a SEAD ao analisar o cadastro fará as devidas correções antes de aprová-lo (nas rotinas de autorização de cadastros adotadas pela Administração Pública paraense, todos os cadastros passam por um filtro prévio da SEAD para verificação dos dados antes de serem autorizados ou negados).

Uma vez classificada a unidade, o sistema automaticamente atribui um limite diário específico para ela, de acordo com a categoria em que a mesma está inserida. A título de exemplo, se a unidade for classificada como “motocicleta” esta automaticamente terá um limite diário máximo de R\$ 50,00, pois este é o valor determinado para essa categoria. “Automóveis” possuem limite de R\$ 300,00 por dia, “Caminhonetes” de R\$ 450,00 e assim por diante. Desta forma, os valores máximos diários permitidos ao abastecimento de qualquer unidade cadastrada no Sistema Petrocard são personalizados de acordo com a categoria ao qual ela pertence.

Essa metodologia tem a vantagem adicional de poder ser modificada, individualmente, a qualquer momento, sem afetar as demais. Deste modo, caso seja constatado que o limite diário de uma determinada categoria não atende mais a necessidade dos órgãos usuários do sistema, o valor daquela categoria poderá ser alterada, sem que isso afete as restantes. Por exemplo: o valor máximo autorizado para a categoria “Embarcação” pode ser modificado sem afetar as demais (automóveis, motocicleta, etc.). A relação completa dos valores estabelecidos para cada categoria está discriminada na tabela abaixo:

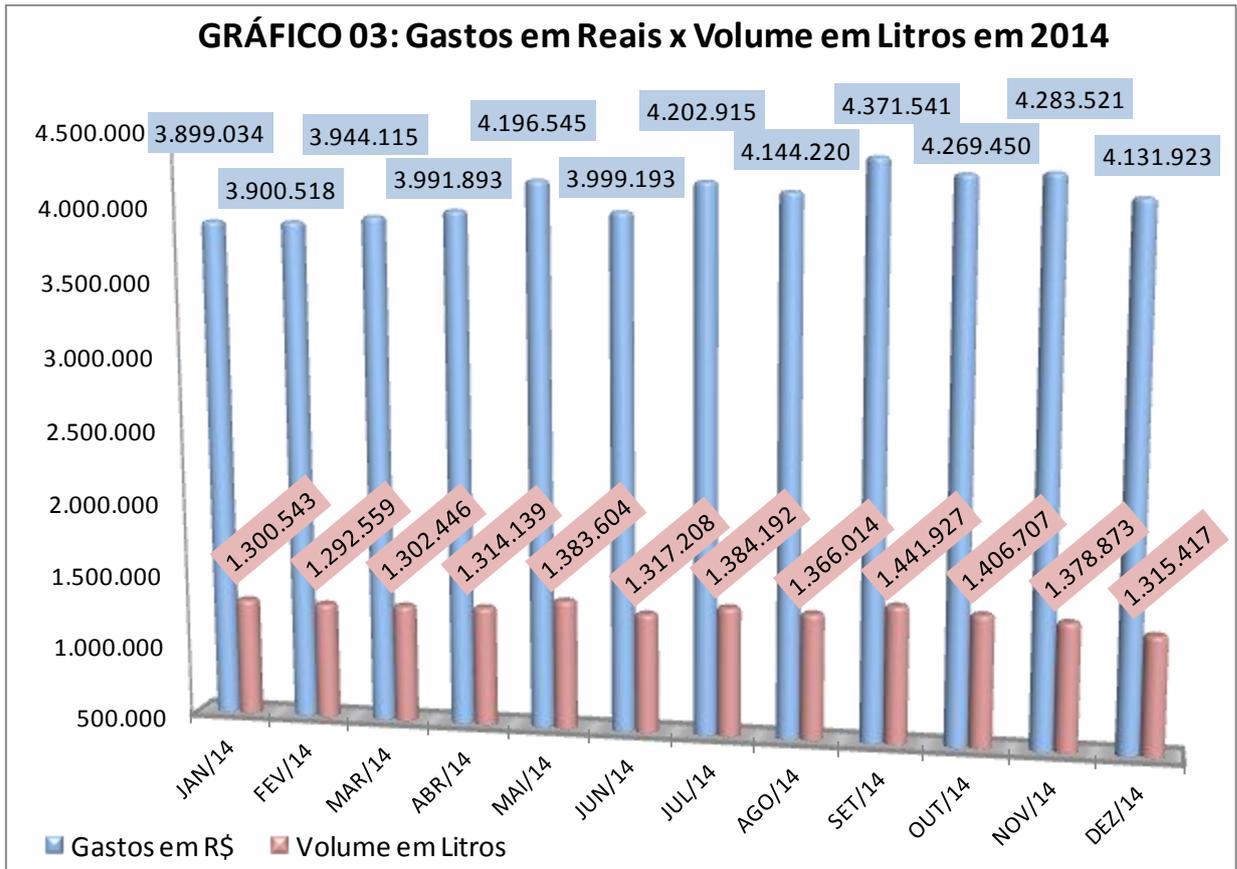
TABELA 01: RELAÇÃO DE LIMITES DIÁRIOS POR CATEGORIA

| CATEGORIA                                 | LIMITE DIÁRIO EM R\$ |
|---|----------------------|
| Motocicleta<br>Motosserra<br>Roçadeira    | R\$ 50,00            |
| Automóvel                                 | R\$ 300,00           |
| Caminhonete<br>Micro Ônibus<br>Ambulância | R\$ 450,00           |
| Gerador<br>Motor<br>Trator                | R\$ 600,00           |
| Lancha<br>Carreta<br>Caminhão<br>Ônibus   | R\$ 1.000,00         |
| Embarcação                                | R\$ 2.000,00         |

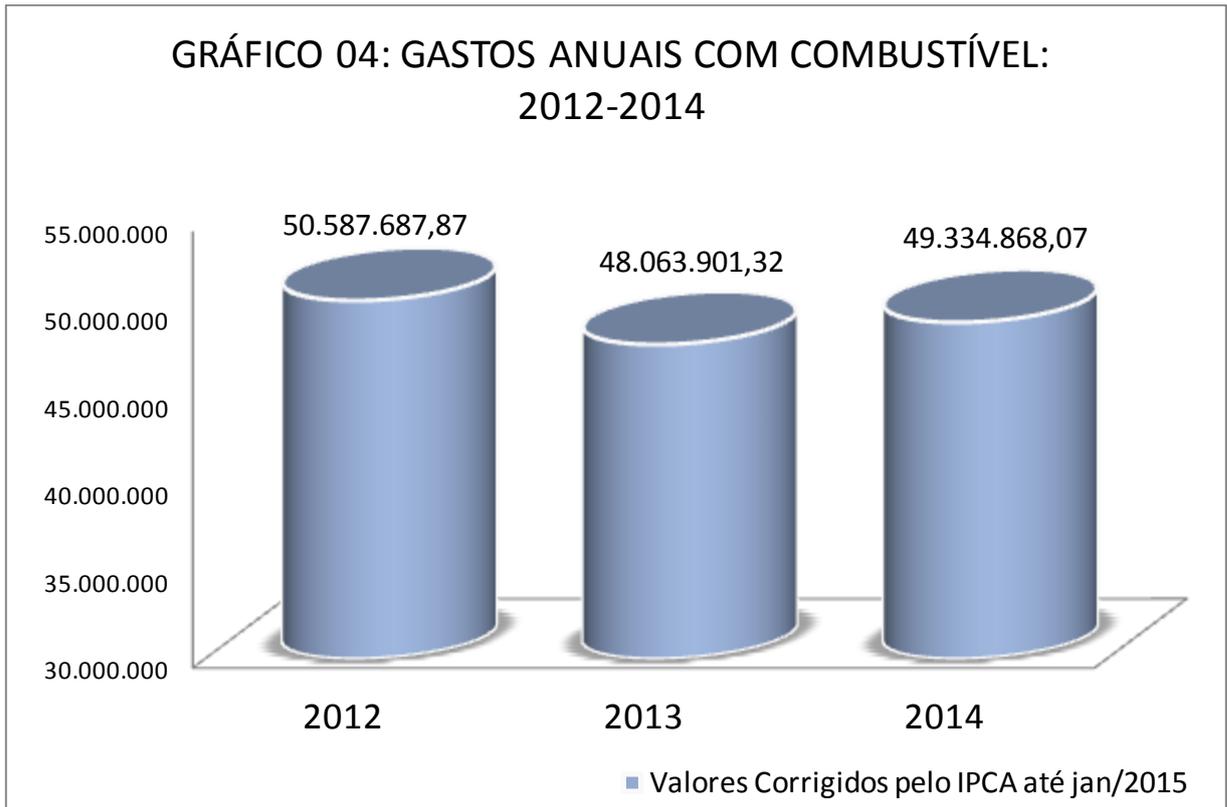
Fonte: Secretaria de Estado de Administração

O resultado após a inserção das novas Travas de Segurança é que os gastos da Administração Pública do Governo do Estado do Pará com combustível estão controlados. A adoção de políticas públicas precedidas de estudos técnicos da área foi fundamental para que as Travas de Segurança não tivessem impacto restritivo nas rotinas e demandas dos órgãos e entidades estaduais. Mesmo com o anúncio, em novembro de 2014, de novos reajustes nos preços do combustível, na ordem de 3% para a gasolina e 5% para o diesel<sup>2</sup>, não houve grande impacto na média dos gastos da Administração Pública com combustível:

<sup>2</sup> Fontes: <<http://g1.globo.com/economia/seu-dinheiro/noticia/2014/11/petrobras-anuncia-aumento-da-gasolina.html>> e <<http://www.petrobras.com.br/fatos-e-dados/reajuste-de-precos-de-combustiveis.htm>>.



Em 2014 os gastos mantiveram-se no mesmo patamar dos dois anos anteriores, apresentando um gasto nominal de **R\$ 49.334.868,07**. Como os gastos estão controlados, principalmente após a inserção de novas travas de segurança no sistema, a diferença de consumo entre 2013 e 2014 foi de meros 2,6%, (ou R\$ 1.270.966,75), valor inferior à inflação do período. Se analisarmos o consumo, em litros, de 2014 veremos que a quantidade consumida não apresentou grandes flutuações ao longo do ano. A média de gastos mensais do Estado em 2014 foi de R\$ 4,1 milhões, equivalentes a 1,35 milhões de litros de combustível por mês. Os gastos de 2014 foram, inclusive, inferiores aos do patamar de 2012:



Fonte: Sistema Petrocard

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Os fatos dispostos acima nos possibilitam elaborar algumas considerações. Em primeiro lugar, destacamos que implementar políticas públicas na área da frota de veículos do Estado, principalmente ações de cunho restritivo no que concerne o montante a ser abastecido sem, no entanto, prejudicar as rotinas e operações dos órgãos, é um desafio à Administração Pública. O principal aliado da Administração Pública nesses casos é a tecnologia de informação.

Não existe sistema de gestão perfeito e mesmo o que consideramos “ideal” por vezes não produz os resultados esperados. Quando a Administração Pública Estadual operava com um sistema considerado ideal (no sentido de possuir o mínimo de intervenção humana no ato do abastecimento), qual seja um sistema eletrônico, como era o caso do Sistema CTF, a desorganização estrutural, as limitações materiais e o fraco serviço agregado ao mesmo anulavam os seus benefícios. A alternativa encontrada pela Administração Pública Estadual foi a de focar seus esforços na

customização de um sistema de gestão de abastecimento baseado na utilização de cartões magnéticos na modalidade de pagamento do tipo crédito. Desta forma, com a inserção das Travas de Segurança e o monitoramento permanente dos cadastros e dos gastos, é possível influenciar indiretamente na qualidade dos gastos com combustível. Cada órgão tem total autonomia administrativa e financeira. Porém, a forma como os gastos serão realizados são controlados.

Os resultados demonstram que mesmo operando no contexto econômico desfavorável, com o preço unitário de mercado mais elevado, a adoção de medidas gerenciais de controle eficientes, focadas na racionalização dos gastos, conseguiram reduzir os gastos do Governo Estadual com combustível em 5% em 2013, em comparação com o ano anterior. Tal resultado teria sido ainda mais expressivo, não tivessem ocorrido sucessivos reajustes no preço do combustível naquele ano.

As políticas públicas adotadas só foram possíveis também num contexto institucional favorável, em que a Administração Pública teve, de um lado, uma equipe técnica qualificada que elaborou, sem referências anteriores, os parâmetros e as rotinas das Travas de Segurança. Por outro lado, tal só foi possível devido ao apoio institucional da Secretaria de Estado de Administração. É ilusório imaginarmos que políticas públicas de caráter restritivo no consumo de combustível de todos os órgãos de uma Administração Pública Estadual podem ser implementadas sem o envolvimento e/ou apoio dos ocupantes dos cargos eletivos do Poder Executivo Estadual.

## 7 REFERÊNCIAS

BRASIL. Ministério da Justiça. Secretaria de Direito Econômico. *Combate a cartéis na revenda de combustível*. 1ª ed. Brasília: SDE / MJ: 2009.

IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística. Disponível em: <<http://www.ibge.gov.br/estadosat/perfil.php?sigla=pa>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

PORTAL CTF. Disponível em <<http://www.portalctf.com.br/institucional/>>. Acesso em: 26 mar. 2015.

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO. Edital de Pregão Eletrônico nº 02/2004. Pará, 2004, p.10.

SECRETARIA DE ESTADO DE ADMINISTRAÇÃO. Edital de Pregão Eletrônico nº 16/2011. Pará, 2011, p.1.

WIKIPEDIA, Enciclopédia Online. Disponível em: <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Arquip%C3%A9lago\\_do\\_Maraj%C3%B3](http://pt.wikipedia.org/wiki/Arquip%C3%A9lago_do_Maraj%C3%B3)> e <[http://pt.wikipedia.org/wiki/Ilha\\_de\\_Maraj%C3%B3](http://pt.wikipedia.org/wiki/Ilha_de_Maraj%C3%B3)>. Acesso em: 27 mar. 2015.

---

**AUTORIA**

**Tiago Corrêa Carneiro** – Coordenador da Frota de Veículos do Estado da Secretaria de Estado de Administração do Pará. Graduado em Ciências Econômicas, pela Universidade da Amazônia (UNAMA) e pós-graduado em MBA em Gerência Contábil, Auditoria, Perícia e Controladoria, pelo Instituto Brasileiro de Pós-Graduação e Extensão (IBPEX).

Endereço eletrônico: [tiago.carneiro@sead.pa.gov.br](mailto:tiago.carneiro@sead.pa.gov.br)