



FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
ESCOLA DE GOVERNO PROFESSOR PAULO NEVES DE CARVALHO
CURSO DE MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

ERIKA SPITALE

DESAFIOS NA GESTÃO DE FROTA DE VEÍCULOS:
estudo de caso do Estado de Minas Gerais

Belo Horizonte
2021

ERIKA SPITALE

**DESAFIOS NA GESTÃO DE FROTA DE VEÍCULOS:
estudo de caso do Estado de Minas Gerais**

Dissertação apresentada ao Programa de Mestrado em Administração Pública da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para obtenção do título de Mestre em Administração Pública.

Orientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Belo Horizonte

2021

Spitale, Erika.

S761d Desafios na gestão de frota de veículos [manuscrito] : estudo de caso do estado de Minas Gerais / Erika Spitale. – 2021.
[18], 230 f. : il.

Dissertação (Mestrado em Administração Pública) – Fundação João Pinheiro, Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho, 2021.

Orientador: Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Bibliografia: f. 224-239

1. Frota de veículos – Poder Executivo – Minas Gerais. 2. Contrato administrativo – Minas Gerais. 3. Terceirização – Minas Gerais. 4. Logística – Minas Gerais. I. Cruz, Marcus Vinícius Gonçalves da. II. Título.

CDU 629.33:353(815.1)

ATA DA DEFESA PÚBLICA DE DISSERTAÇÃO
MESTRADO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA
ÁREA DE CONCENTRAÇÃO: ESTADO, INSTITUIÇÕES E GESTÃO DE POLÍTICAS PÚBLICAS
TURMA M-2019/2021

Aos vinte e nove de março do ano de dois mil e vinte e um, foi realizada a defesa pública da dissertação intitulada “**DESAFIOS NA GESTÃO DE FROTA DE VEÍCULOS: estudo de caso do Estado de Minas Gerais.**”, elaborada por **ERIKA SPITALE**, como requisito parcial para obtenção do título de Mestre do Programa de Mestrado em Administração Pública, Área de Concentração: Estado, Instituições e Gestão de Políticas Públicas, da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho-EG, da Fundação João Pinheiro – FJP. Após a apresentação do trabalho, a mestranda foi arguida pelos membros da Comissão Examinadora composta pelos professores: Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Orientador**, Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador**, Doutora **Laura Angélica Moreira Silva (MPRJ) – Avaliadora** e Doutor **Leonardo Caixeta Castro Maia (UFU) – Avaliador**. A Comissão Examinadora reuniu-se para deliberar e considerando que a dissertação atende aos requisitos técnicos e acadêmicos previstos na legislação do Programa, decidiu por unanimidade pela sua **APROVAÇÃO**.


Professor Doutor **Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz (FJP) - Orientador**


Professor Doutor **Ricardo Carneiro (FJP) - Avaliador**


Professora Doutora **Laura Angélica Moreira Silva (MPRJ) – Avaliadora**


Professor Doutor **Leonardo Caixeta Castro Maia (UFU) – Avaliador**

Laura
Angélica
Moreira Silva
Assinado de forma
digital por Laura
Angélica Moreira Silva
Dados: 2021.05.13
11:43:23 -03'00'

Aos meus colegas e amigos do Estado de Minas Gerais que me apoiaram neste estudo, o dedico com toda admiração e carinho.

AGRADECIMENTOS

Ao corpo docente da Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho - Fundação João Pinheiro, pela formação de excelência e crescimento moral que me proporcionaram desde a graduação.

Ao meu orientador, Prof. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, que foi um tutor excepcional e um pilar fundamental para concluir essa caminhada em tempos tão sombrios.

À minha família, que acompanhou e torceu pela realização desse desafio e é a principal responsável por essa conquista.

Ao Gustavo, que com seu companheirismo, generosidade e amor me ajudou a concluir essa etapa.

Às minhas amigas-irmãs, Vivian e Nayara, que foram entusiastas deste projeto e vivenciaram cada etapa ao meu lado.

Aos colegas do mestrado que trouxeram tanta alegria nesse percurso.

Aos colaboradores do estudo e a todos que de alguma forma contribuíram para esta construção.

RESUMO

A gestão de frota é uma atividade intrincada, principalmente na esfera pública ao envolver parâmetros de governança regulados pela legislação. Os contratos de gestão de frota na área pública tornam-se cada vez mais complexos devido à introdução de ferramentas de tecnologia da informação e a busca por alternativas de terceirização, como a contratação de gerenciadoras. Tal cenário amplia o número de envolvidos em uma contratação, o que propicia o surgimento e agravamento de conflitos de interesse entre contratantes e contratados. Considera-se ainda fundamental o momento pós contratação, principalmente no que tange à relação entre os envolvidos nesta relação. Esta dissertação analisa a estrutura de governança do modelo de quarteirização da manutenção veicular do Estado de Minas Gerais sob a perspectiva da Teoria da Agência, descrita por Jensen e Meckling (1976). Por meio de pesquisa qualitativa, de enfoque descritivo e explicativo realizou-se levantamento documental e entrevistas. Estas ocorreram com quatro profissionais referência na gestão de frota do Estado de Minas Gerais, para compreender a evolução dos contratos de gestão de frota de veículos oficiais do Poder Executivo deste estado e 13 entrevistados, que atuam na execução do modelo de quarteirização da manutenção veicular. Essa coleta visou reunir informações sobre o histórico das ações para a melhoria das contratações dessa gestão, além de identificar ações desfavoráveis exercidas pelos contratados da quarteirização da manutenção veicular como: riscos, oportunismos e poder, bem como os elementos de governança que minimizam essas ações, como a adoção de regras contratuais, controles, incentivos e a construção de confiança entre os envolvidos na contratação. Os achados de pesquisa indicam evoluções e retrocessos nas contratações para gestão de frota no período de 2002 a 2008, período de vigência de modelos descentralizados de contratação. Em contrapartida, a partir de 2009, nota-se a construção de uma estrutura de governança, advinda de um conjunto de regras e controles com a consolidação de modelo centralizado de contratação. Em relação ao modelo de quarteirização da manutenção veicular, este se mostrou capaz, por meio de regras contratuais de minimizar alguns riscos e identificar ações de riscos, oportunismos e poder. Entretanto persistem algumas ações desfavoráveis à contratação, como descumprir prazos contratuais ou

oportunismos de oficinas mecânicas. O estudo sugere o reforço da confiança, por meio da construção de canais de comunicação e alinhamento entre os envolvidos da contratação, com o intuito de fortalecer os elementos de governança e atender às diretrizes para alcance da boa governança pública. A dissertação contribui em termos teóricos, pois se verifica uma lacuna na literatura em relação a desenvolvimentos de estudos sobre contratações da área de logística no setor público e em termos empíricos busca nortear a condução de gestores e fornecedores para a construção da governança de contratações nesses moldes.

Palavras-chave: Contrato Público. Gestão de Contratos. Gestão de Frota. Logística. Quarteirização. Terceirização. Veículos.

ABSTRACT

Fleet management is an intricate activity, especially in the public sphere, as it involves governance parameters regulated by legislation. Fleet management contracts in the public area become increasingly complex due to the introduction of information technology tools and the search for outsourcing alternatives, such as hiring managers. This scenario increases the number of people involved in a contract, which allows for the emergence and aggravation of conflicts of interest between contracting parties and contractors. The post-hiring moment is still essential, especially with regard to the relationship between those involved in this relationship. This dissertation analyzes the governance structure of the vehicular maintenance model in the State of Minas Gerais from the perspective of the Agency Theory, described by Jensen and Meckling (1976). Through qualitative research of descriptive and explanatory focus, a survey was carried out documentary and interviews. These occurred with four reference professionals in fleet management in the State of Minas Gerais, in order to understand the evolution of official vehicle fleet management contracts of the Executive Branch of this state and 13 interviewees, who work in the execution of the vehicle maintenance quartering model. This collection aimed to gather information on the history of actions to improve the hiring of this management, in addition to identifying unfavorable actions performed by contractors of the vehicle maintenance quartering, such as: risks, opportunism and power, as well as the governance elements that minimize these actions, such as adopting contractual rules, controls, incentives and building trust between those involved in the contract. The research findings indicate evolutions and setbacks in contracting for fleet management in the period 2002 to 2008, the period in which decentralized contracting models were in effect. On the other hand, as of 2009, a governance structure has been built, arising from a set of rules and controls with the consolidation of a centralized contracting model. Regarding the vehicle maintenance quarterization model, it proved capable, through contractual rules, of minimizing some risks and identifying risk, opportunism and power actions. However, there are still some actions unfavorable to hiring, such as not complying with contractual deadlines or opportunism from auto repair shops. The study suggests the reinforcement of trust, through the construction of communication channels and

alignment between those involved in the contract, in order to strengthen the governance elements and meet the guidelines for achieving good public governance. The dissertation contributes in theoretical terms, as there is a gap in the literature regarding the development of studies on contracting in the area of logistics in the public sector and in empirical terms it seeks to guide the conduct of managers and suppliers for the construction of contracting governance along these lines .

Key words: Public Contract. Contract Management. Fleet Management. Logistics. Quarterization. Outsourcing. Vehicles.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Estrutura de Governança Organizacional do RBG.....	37
Figura 2 - Comparação entre cadeia de suprimentos e logística.	43
Figura 3 - Diagnóstico da Frota – Fase Inteligência Interna.	91
Figura 4 - Definições gerais para os novos modelos de contratação.	96
Figura 5 - Modelo de Abastecimento.....	98
Figura 6 - Modelo de Manutenção.....	98
Figura 7 - Evolução da Gestão da Frota de Veículos Oficiais do Estado de Minas Gerais.....	102
Figura 8 - Fluxo do modelo GTA.	106
Figura 9 - Integração do SIAD ao Sistema de Abastecimento.	107
Figura 10 - Comparação entre a contratação terceirizada e a quarteirização.	119
Figura 11 - Fluxo da Manutenção GTM.....	120
Figura 12 - Relações diádicas identificadas no modelo de quarteirização da manutenção.....	130

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Transporte inter-regional de carga no Brasil em 2015.....	46
---	----

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Conceitos de Governança Corporativa.	30
Quadro 2 - Principais instituições e estudos sobre governança no setor público.	33
Quadro 3 - Processos de Governança elencados por Kreuzberg e Vicente (2019). .	53
Quadro 4 - Análise e Resultados de Muller e Gaudig (2011).	55
Quadro 5 - Condições de troca e Elementos de governança.	56
Quadro 6 - Objetivos das entrevistas com informantes qualificados.	68
Quadro 7 - Síntese das entrevistas semiestruturadas.	72
Quadro 8 - Categorias de análise adotadas nessa pesquisa.	75
Quadro 9 - Análise SWOT – Segmento automotivo (Aquisição).	92
Quadro 10 - Análise SWOT - Segmento Abastecimento.	93
Quadro 11 - Análise SWOT - Segmento Manutenção.	94
Quadro 12 - Identificação das condições de troca.	131
Quadro 13 - Identificação dos elementos de governança.	131
Quadro 14 - Achados da pesquisa sob as perspectivas da Seplag.	144
Quadro 15 - Perspectiva dos Órgãos e Entidades.	165
Quadro 16 - Perspectiva Gerenciadora da Manutenção.	191
Quadro 17 - Principais achados da análise.	209
Quadro 18 - Estrutura de Governança de cada relação diádica do Modelo de Quarteirização da Manutenção.	214

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Prazos para realização da manutenção.	123
Tabela 2 - Graus para avaliar o IMR.	126

LISTA DE ABREVIATURA E SIGLAS

AGE - Advocacia Geral do Estado

CATMAS - Catálogo de Materiais de Minas Gerais

CBMMG - Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas Gerais

CEMIG - Companhia de Energia de Minas Gerais

CNS - Conselho Nacional de Saúde

CTF - Controle Total de Frota

DER - Departamento de Estrada e Rodagem do Estado de Minas Gerais

DETRAN - Departamento de Transito de Minas Gerais

EC - Emenda Constitucional

EPL - Empresa Pública de Logística

IBAMA - Instituto Brasileiro e dos Recursos Naturais Renováveis

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa

ICMS - Imposto Sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e Sobre Prestação de Serviços de transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação

IFAC - *International Federation of Accountants*

IMR - Índice de Mediação dos Resultados

ISSQN - Imposto Sobre Serviços de Qualquer Natureza

GES - Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos

GMD - Gestão Matricial da Despesa

GTA - Gestão Total de Abastecimento

GTM - Gestão Total de Manutenção

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico

OSCIP - Organização da Sociedade Civil de Interesse Público

PCMG - Polícia Civil do Estado de Minas Gerais

PMMG - Polícia Militar do Estado de Minas Gerais

POC - Postos Orgânicos Comunitários

RAD - Relatório Analítico de Despesas

RBG - Referencial Básico de Governança do Tribunal

RMBH - Região Metropolitana de Belo Horizonte

RP - Registro de Preço

SEF - Secretaria de Estado de Fazenda

SEHRA - Secretaria de Recursos Humanos e Administração

SEPLAG - Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão

SIAD - Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços

TCEMG - Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais

TCU - Tribunal de Contas da União

TI - Tecnologia de Informação

UFL - Universidade Federal de Lavras

UFVJM - Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	18
2	GOVERNANÇA PÚBLICA.....	25
2.1	Teoria do agente principal	25
2.2	Desenvolvimento da governança pública	28
2.3	Contratos administrativos	39
3	GESTÃO DE FROTA.....	42
3.1	Logística e gestão de frota	42
4	PERCURSO METODOLÓGICO	58
4.1	Tipologia da pesquisa.....	58
4.2	Estratégia da pesquisa.....	60
4.3	Técnicas de coleta de dados	65
4.4	Procedimento de análise	73
4.5	Limitações da pesquisa	77
5	GESTÃO DE FROTA DOS VEÍCULOS OFICIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS.....	80
5.1	Gestão de frota antes de 2009.....	81
5.2	Gestão de frota de 2009 até 2020	87
5.3	Gestão de frota: o contexto contemporâneo	100
5.3.1	<i>Locação com monitoramento.....</i>	<i>103</i>
5.3.2	<i>Abastecimento em postos próprios do Estado de Minas Gerais.....</i>	<i>105</i>
5.3.3	<i>Quarteirização da manutenção veicular</i>	<i>109</i>
5.3.3.1	<i>Elaboração do modelo de manutenção veicular</i>	<i>109</i>
5.3.3.2	<i>Execução do modelo de manutenção veicular</i>	<i>117</i>
5.4	Considerações sobre a evolução da frota.....	126
6	ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO MODELO DE QUARTEIRIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO VEICULAR.....	128
6.1	Perspectiva da Seplog.....	132
6.2	Perspectiva dos Órgãos e Entidades.....	146
6.3	Perspectiva da Gerenciadora da Manutenção	166
6.4	Apreciação crítica.....	194
7	CONSIDERAÇÕES FINAIS	218
	REFERÊNCIAS.....	224
	APÊNDICE A – E-mail convite para participação da entrevista.....	240
	APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)	241
	APÊNDICE C – Roteiros semiestruturados de entrevistas com informantes qualificados	243

APÊNDICE D – Roteiros semiestruturados de entrevistas com envolvidos no modelo de quarteirização da manutenção veicular.....246

1 INTRODUÇÃO

O Brasil, nas três últimas décadas, vem passando por diversas mudanças em seu modelo de gestão pública, coexistindo práticas patrimonialistas (BRESSER-PEREIRA, 2005), arranjos burocráticos (CAPOBIANGO *et al.*, 2013), configurações administrativo-gerenciais (ABRUCIO; GAETANI, 2006; FILGUEIRAS, 2018), além de vertentes que consideram a superação desses padrões com foco em dinâmicas societárias (PAES-DE-PAULA, 2005) ou ainda padrões diversificados de governança (SECCHI, 2009). No caso brasileiro, novos modelos de gestão pública foram disseminados a partir da adoção de conceitos de gestão advindos da iniciativa privada, apesar da preponderância do modelo burocrático de raiz weberiana (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Tais modificações envolvem a expansão da terceirização de serviços, visando à racionalização de recursos públicos e especialização da execução de serviços.

O movimento de reforma ganha ênfase na década de 1990, e conforme Silva (1999), com foco em redefinir o papel do Estado. No entanto, a sua introdução e difusão, no caso brasileiro, esbarraram na falta de capacidade de gerenciamento e conhecimento dos dirigentes públicos em relação ao modelo (FILGUEIRAS, 2018), bem como na necessidade de se fortalecer os canais de participação da população, como forma de controle social da gestão pública (GOMIDE; PIRES, 2014).

Em Minas Gerais, o movimento de inserção de novas estratégias de gestão pública passa a ganhar visibilidade quando, em 2003, institui-se uma política denominada “Choque Gestão”, entendido como um “conjunto integrado de políticas de gestão pública orientadas para o desenvolvimento” (PECI *et al.*, 2008, p. 1137), constituída de três fases que foram sendo implementadas ao longo de dez anos. As reformas incorporadas visavam promover o ajuste fiscal do estado, bem como a melhoria da prestação de serviço, além de realizar uma gestão mais transparente e próxima do cidadão, como reforçam alguns de seus gestores, como Vilhena e colaboradores (2006).

Esse contexto de introdução e institucionalização de políticas governamentais pelo governo mineiro, ao longo dos anos, sob a premissa da Nova Gestão Pública, foi passando pelo escrutínio de diversas pesquisas, tanto no âmbito das políticas públicas, quanto na introdução de instrumentos de gestão. Estes estudos retrataram as novas dinâmicas nas políticas públicas em áreas como as de segurança pública

(SAPORI; SANTOS; MAAS, 2017), organizações policiais (BATITUCCI, 2019), assistência social (COSTA; PALLOTI, 2011), capacidades institucionais (GOMIDE; PIRES, 2014), educação (TRIPODI, 2018), dentre outras. Em termos de instrumentos de gestão, envolveu compras públicas sustentáveis (MENDONÇA *et al.*, 2017), instrumentos de mensuração de resultados (GONZAGA *et al.*, 2017); instrumentos de contratualização como organização da sociedade civil de interesse público (OSCIPS) e parcerias público-privadas (PECI *et al.*, 2008; RIBEIRO; BRESSAN; IQUIAPAZA, 2017), impacto das inovações no nível orçamentário (SILVEIRA *et al.*, 2012); dentre outros diversos estudos que trouxeram, inclusive, as críticas e resistência à mudança (MARQUES *et al.*, 2014; QUEIROZ; CKAGNAZAROFF, 2010;). Porém, não foram desenvolvidos trabalhos para além de relatos técnicos (SOARES; MOURA, 2014), que pudessem delinear as dinâmicas realizadas no escopo da gestão da frota de veículos.

Assini e colaboradores (2012) esclarecem que a gestão de frota é um dos subsistemas da área de logística das organizações e Zanon (2008) define a logística como atividades relativas à gestão de patrimônio e suprimentos, desde o planejamento até a destinação final em uma organização. Informa ainda que vem sendo atribuída importância a essa área, nas últimas três décadas, pelas empresas privadas, já que a gestão desses bens gera gastos elevados. Desta forma, há uma compreensão das organizações acerca do fato que a adoção de melhorias e modernizações na logística, incluindo a gestão de frota, pode gerar mais agilidade aos processos, assim como reduções de custo.

Valente (2012) define a gestão de frota como o conjunto de atividades relativas à administração dos veículos, desde sua aquisição ou locação, formas de utilização, guarda e manutenção desses bens até ações para sua alienação.

Camargo Junior e Pires (2017) explicam que a terceirização é uma tendência na área de logística e, por consequência, para a gestão de frota devido ao aumento das demandas logísticas e a complexidade das operações, já que são vistos potenciais benefícios com sua adoção, como: a gestão realizada por empresas especializadas no ramo, a customização dos produtos ofertados para essa gestão, a contratação de ferramentas de gestão modernas para dar suporte a essas atividades, além de permitir que as empresas que adotam a terceirização foquem nas suas atividades finalísticas.

Diante desse fenômeno, nota-se que a produção de estudos sobre essas contratações terceirizadas, para a gestão da frota, possui o foco principal em abordagens sobre formas de otimização da frota, com análises sobre a vantagem de possuir uma frota locada ou própria, ou o momento de realizar a renovação da frota, quando se opta por adquirir veículos em vez de locá-los (BOURAHLI; MONTENEGRO; FERNANDES, 2011; BRINGAS *et al.*, 2018; GARCIA-CÁRCERES; DÍAZ; MENDONZA, 2018; JAIMES; DÍAZ; SENRA, 2011; KRAMER; SUBRAMANIAN; PENNA, 2016; MACHADO *et al.*, 2006; PEREIRA; OLIVEIRA; LEAL JÚNIOR 2016; RAMIREZ; SILVESTRE; ANGERMAN-JARQUIN, 2016; SERNA *et al.*, 2016; TEODORO; POZO, 2012).

Observou-se ainda que, embora haja vastos estudos sobre gestão de frota, tal cenário não se replica no que diz respeito a essa gestão no setor público, uma vez que Mello, Hartmann e Lorenzi Junior (2017) explicam que apesar de verificar crescente reconhecimento da área de logística no setor privado, não se nota o mesmo no setor público. Os autores apontam como indício dessa desigualdade a ausência de estudos para esse setor, mesmo com o aumento da adoção de terceirizações em organizações públicas.

Francisco, Colet e Wegner (2020) defendem a necessidade de estudos sobre contratações terceirizadas, principalmente relacionadas à gestão de frota, já que contratos, nessa área, se tornam cada vez mais complexos e isto pode agravar situações decorrentes de conflitos de interesses entre contratantes e contratados.

Os conflitos entre principal e agente, da forma como definem Jensen e Meckling (1976), são ocasionados devido ao fato que ambos os envolvidos desejam atingir seus objetivos na contratação, entretanto, alguns deles se mostram conflitantes. Dessa forma, o principal, ou seja, quem contrata, deve despender esforços para monitorar e incentivar o agente, contratado, a agir da forma mais adequada para ao desempenho do contrato, evitando ações indesejadas que podem surgir na contratação e que são denominadas condições de troca, de acordo com Poppo e Zenger (2002).

Desde a década de 2000, a Secretaria de Planejamento e Gestão do Estado de Minas Gerais (Seplag), responsável pela gestão da frota de veículos oficiais, elaborou modelos de contratos terceirizados para a gestão dos veículos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. As ações desenvolvidas objetivavam promover melhoria na qualidade do gasto e maior

transparência administrativa nas atividades da área relacionadas a bens e serviços que geravam gastos expressivos para este estado, o que fez com que a gestão da frota de veículos oficiais tivesse maior atenção deste estado.

Esse cenário de modernização dos modelos de contratações de gestão de frota produziu contratos complexos, os quais exigem mais habilidade na execução, para que se obtenha a efetividade prevista na contratação, já que a maioria deles prevê a contratação de uma gerenciadora e a adoção de sistemas informatizados de gestão.

No caso do contrato de quarterização da manutenção veicular, objeto de análise desse estudo, este possui, além da empresa gerenciadora e o sistema informatizado de gestão, a rede credenciada de oficinas mecânicas, a qual se torna mais um ator envolvido na contratação. Assim, sua configuração se difere de uma simples terceirização, que seria a contratação de uma oficina mecânica para a realização da manutenção. Na configuração quarterizada, contrata-se uma gerenciadora de manutenção, a qual oferta um sistema informatizado de gestão, uma rede credenciada de oficinas e profissionais com conhecimento em mecânica, os quais devem intermediar as tratativas, entre Órgãos e Entidades do Estado de Minas Gerais e as oficinas mecânicas, na realização das manutenções dos veículos.

Diante da possibilidade dos interesses conflitantes entre principal e agente impactarem o desempenho dos contratos de gestão de frota, este estudo busca responder o seguinte questionamento: quais os principais conflitos entre principal e agente na estrutura de governança adotada na execução dos contratos de gestão de frota?

Para responder essa questão, a dissertação utiliza-se da Teoria da Agência com o intuito de analisar as estruturas de governança desenvolvidas no modelo de quarterização da manutenção veicular do Estado Minas Gerais pelos seguintes atores: Seplag; Órgãos e Entidades Contratantes e Gerenciadoras da Manutenção. E, dessa forma, busca investigar, sob a ótica dessa teoria, quais as condições de troca que envolvem a relação entre os atores dessa contratação e o arranjo de governança criado por eles para minimizá-las.

Assim, a análise compreende:

- Identificar as ações oportunistas, de poder e de risco (condições de troca) existentes na relação entre os atores (Seplag, Gerenciadoras da Manutenção, Órgãos e Entidades Contratantes, Rede Credenciada de Oficina);

- Analisar os elementos de governança utilizados pelos atores (Seplag, Gerenciadoras da Manutenção, Órgãos e Entidades Contratantes) a fim de minimizar as condições de troca encontradas;
- Verificar se os elementos de governança são suficientes para atenuar os efeitos das condições de troca.

Para tanto, o estudo é desenvolvido a partir de pesquisa qualitativa, de enfoque descritivo e explicativo. Os procedimentos metodológicos privilegiam a coleta de dados por meio de pesquisa bibliográfica, entrevistas e análise documental, nos termos recomendados por Godoy (1995) e Creswell (2014).

Foi definido o período de análise entre 2002 e 2020 para identificação da evolução dos contratos relacionados com a gestão de frota oficial do poder executivo do Estado de Minas Gerais. A escolha do ano de início justifica-se pela publicação do Decreto 42.569, de 13 de maio de 2002, que estabeleceu conceitos, procedimentos e diretrizes, que, em sua maioria, ainda são mantidos nos demais documentos legais que o substituíram. (MINAS GERAIS, 2002a).

O estudo da frota de veículos do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais é relevante devido ao seu tamanho, sendo composta por cerca de 22 mil veículos em uso no final de 2020, de modo que 70% do total são veículos próprios e os demais locados (SEPLAG, 2020). A frota ainda é constituída de perfis variados no que se refere ao porte (veículos pesados, como caminhões, e leves, como carros de passeio e motos), e à finalidade de utilização, havendo carros administrativos, destinados ao transporte de servidores, e veículos de operação, utilizados na execução de atividades finalísticas, como: ambulâncias, viaturas e rabcões. Outra peculiaridade dessa frota é o fato de haver órgãos com grandes quantitativos de veículos, acima de três mil, e outros com frotas reduzidas, com menos de 100, além do fato desses bens encontrarem-se desigualmente distribuídos em várias localidades do território mineiro.

Dessa forma, uma frota de tal dimensão exige recursos públicos crescentes a cada ano para manutenção e abastecimento, já que quanto mais velhos esses bens, mais caro se torna o valor das manutenções e mais consumo de combustível é demandado por eles. Devido a isso, são válidos os estudos que auxiliem a gestão de frota de veículos dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais de forma que a frota se encontre em boas condições para o atendimento das necessidades do poder público e utilize o mínimo de recursos.

Cabe ressaltar que, por opção teórica e metodológica, o objeto do estudo será analisado sob o ponto de vista da gestão, uma vez que estudos sobre contratos do ponto de vista jurídico podem ser verificados a partir da visão doutrinária de Marçal Justen Filho (2005), José Santos Carvalho Filho (2010) e Maria Sylvia Zanella Di Pietro (2019), por exemplo.

Os resultados da pesquisa demonstram que há uma estrutura de governança para o modelo de quarteirização da manutenção veicular, entretanto, esta não foi suficiente para minimizar riscos e oportunismos da Gerenciadora de Manutenção e da rede credenciada de oficina. O principal risco identificado na contratação são falhas na atuação desta gerenciadora em relação à análise dos orçamentos das oficinas, as quais não excluem, em alguns casos, peças e serviços desnecessários, além de uma postura pouco ativa na melhoria da qualidade do serviço prestado pelas oficinas mecânicas, já que há muitos relatos de insatisfação dos Órgãos e Entidades com apurações de condutas insatisfatórias por parte da Gerenciadora de Manutenção. Já o oportunismo pode ser evidenciado na atuação das oficinas mecânicas, pois há relatos de inclusão de peças e serviços desnecessários nos orçamentos, bem como realização de serviços de baixa qualidade e aplicações de peças em desconformidade com o que consta no orçamento.

Por sua vez, também nota-se falhas na fiscalização do contrato por parte dos gestores dos Órgãos e Entidades e revela-se um potencial de melhoria dessa atuação com o fortalecimento e alinhamento da comunicação entre os contratantes desse modelo.

Do ponto de vista teórico, justifica-se o tema pela existência de lacunas na literatura, já que se verifica que estudos sobre contratações da área de logística no setor público são menos desenvolvidos que no setor privado, de acordo com a observação de Mello, Hartmann e Lorenzi Junior (2017). Tal situação demonstra a necessidade de serem elaborados estudos que abordem problemas e desafios durante a execução de contratações públicas diante da existência de interesses conflitantes entre contratante e contratado, uma vez que contratos regidos pelo direito público devem ser executados conforme regras e preços pactuados no momento da licitação. Tanto gestores públicos como os contratantes devem seguir as regras do edital da contratação, o que limita as possibilidades de adequações de procedimentos, obrigações e preços depois de concluída a licitação (DI PIETRO, 2019). Desse modo, há restrições na adoção e alteração das estruturas de

governança durante a execução da contratação, tendo em vista que um dos principais elementos dessa estrutura são as regras contratuais.

A contribuição empírica desse estudo é o suporte que seus resultados podem prestar para a orientação da condução dos gestores públicos e fornecedores de contratos dessa natureza, uma vez que se busca evidenciar como se configura a interação destes envolvidos na contratação de quarterização da manutenção veicular.

Relevante informar que este estudo foi desenvolvido em meio à pandemia da COVID-19, desta forma ocorreram dificuldades na realização das entrevistas, já que os esforços foram maiores para obter contatos e viabilizar meios de realizar as entrevistas de forma remota.

Com o propósito de cumprir o que foi especificado, este estudo, além desse capítulo introdutório, possui mais 7 capítulos. Os capítulos 2 e 3 se dedicam à apresentação dos pressupostos teóricos que embasam o estudo. O capítulo 4 descreve as escolhas metodológicas. Já o capítulo 5 empenha-se em descrever a gestão de frota entre o período de 2002 e 2020, além da configuração dos modelos de gestão de frota. O capítulo 6 apresenta os resultados da pesquisa e análise crítica. E por fim, o capítulo 7 refere-se às considerações finais.

2 GOVERNANÇA PÚBLICA

Este capítulo apresenta a governança pública como suporte analítico desse estudo, mobilizando conceitos da Teoria da Agência que aborda o conflito de interesses entre principal e agente em contratos e defende a criação de estruturas de governança para harmonizar esse impasse. Descreve-se brevemente o desenvolvimento da governança pública, desde o surgimento da governança corporativa no setor privado e a incorporação dos seus conceitos ao setor público. Por fim, o capítulo apresenta de modo sucinto as peculiaridades de um contrato administrativo em relação a um contrato regido pelo direito privado, o que auxiliará na delimitação dos limites da análise dessa dissertação.

2.1 Teoria do agente principal

Tem-se como marco inicial da Teoria da Agência o livro “*The Nature of the Firm*”, publicado por Ronald Coase, em 1937. Entretanto, recebeu maior reconhecimento após a incorporação das abordagens sobre custo de transação de Oliver Williamson ao final da década de 1970. Ela encontra-se inserida na corrente de pensamento da Nova Economia Institucional, a qual defende que as transações raramente podem ser realizadas sem custo, sendo o principal contraponto às correntes Clássicas e Neoclássicas. Possui ainda duas vertentes teóricas: uma aborda o desenvolvimento econômico sob a ótica de arranjos institucionais distintos e o surgimento da firma e a outra dá enfoque na Teoria de Contratos e na Teoria da Governança, sendo esta a perspectiva explorada nesse estudo (THIELMANN, 2013).

Com base em Jensen e Meckling (1976), que desenvolveram estudo seminal sobre governança, há o entendimento que assim como o mercado, as organizações são reconhecidas por promover o equilíbrio de objetivos conflitantes entre participantes de uma relação contratual.

Devido à semelhança pontuada por Eisenhardt (1989a), em relação à Teoria da Agência e a perspectiva de custos de transação, já que ambas possuem como suposição o conflito de interesses e a racionalidade limitada e o oportunismo na conduta das partes (agentes), bem como adotam o contrato como uma variável de análise, cabe retomar o estudo de Williamson (1975). O autor considera que tanto o

mercado como organizações são maneiras eficazes para conduzir transações e as organizações se tornam mais adequadas para realizar as transações quando há necessidade de se conhecer mais informação do que os mecanismos de preços apresentados pelo mercado. As organizações são consideradas como uma “ficção legal” que reúne um conjunto de relações contratuais entre indivíduos. Tal conceito de organização é amplo, compreendendo instituições públicas e privadas, com ou sem fins lucrativos, já que Jensen e Meckling (1976) entendem que em todas elas ocorrem processos complexos, com o intuito de equilibrar interesses conflitantes em relações contratuais.

Assim, Jensen e Meckling (1976) definem que a Teoria da Agente busca explicar o conflito existente entre contratante (principal) e contratado (agente), o qual resulta do fato que

definimos uma relação de agência como um contrato sob o qual uma ou mais pessoas (o(s) principal(is)) emprega uma outra pessoa (agente) para executar em seu nome um serviço que implique a delegação de algum poder de decisão ao agente. Se ambas as partes da relação forem maximizadoras de utilidade, há boas razões para acreditar que o agente nem sempre agirá de acordo com os interesses do principal. (JENSEN; MECKLING, 2008, p. 89).

Partindo do pressuposto que as relações contratuais envolvem indivíduos maximizadores de utilidade, ou seja, que buscam atuar da forma mais vantajosa para atingir seus próprios interesses, quem contrata (o principal), deve monitorar o contratado (agente) de forma a garantir que sua atuação seja realizada da forma mais benéfica para o principal. Tal monitoramento, segundo Jensen e Meckling (1976), incorre em custos pecuniários ou não pecuniários para ser empreendido e é considerado por eles como o principal problema da agência.

Dessa forma, Jensen e Meckling (1976) definem três tipos de custos para alinhar interesses divergentes entre as partes. O primeiro tipo se refere aos custos que o principal possui para monitorar o agente, o segundo seriam custos para dar incentivos ao agente para agir da forma esperada pelo principal, ou para garantir que o agente arcará com os custos de não agir da forma pactuada e o último são custos residuais, os quais são a diferença entre os lucros advindos da ação do agente, que resultaria na maximização dos benefícios para o principal e a ação que efetivamente realiza.

Entretanto, advertem que não há uma forma de resolver completamente o problema da agência. Assim, esclarecem que diante da existência de interesses conflitantes entre principal-agente, não é possível que o agente aja de forma a maximizar o interesse do principal, independentemente dos incentivos ofertados pelo principal. Definindo, assim, que o comportamento do agente desejado pelo principal não será o efetivamente realizado.

Diante dessa constatação, Eisenhardt (1989a) explica que a teoria investiga pressupostos comportamentais e organizacionais que geram esse problema principal-agente. Os pressupostos comportamentais são definidos como: oportunismo; racionalidade limitada e aversão ao risco. E se originam de motivações econômicas. Já os organizacionais são: conflito de metas; eficiência como critério de efetividade e assimetria de informação entre principal e agente. E, segundo a autora, são gerados em decorrência dos primeiros.

Eisenhardt (1989a) destaca que, do problema de haver preferências distintas entre principal e agente, decorrente da assimetria informacional, surgem de dois conceitos importantes. O primeiro é o dano moral, o qual são ações oportunistas oriundas da percepção do agente, que o principal não é capaz de compreender todos os seus atos. E o segundo é a seleção adversa, situação em que o principal contrata um agente que alega ter expertise necessária para exercer uma determinada atribuição, mas não tem meios para verificar se o agente realmente possui as habilidades necessárias em diferentes fases da contratação.

Diante desse entendimento, Williamson (1975) estabelece que as relações contratuais necessitam instituir estruturas de governança de forma a reduzir os custos de transação. Tais estruturas são definidas pelo autor como elementos que podem “harmonizar interesses que de outro modo poderiam resultar em ações antagônicas por parte do agente”.

Seguindo o mesmo entendimento, Jensen e Meckling (1976) elencam alguns procedimentos de monitoramento e controle da ação do agente para alinhar sua atuação aos interesses do principal, sendo elas: realização de auditorias, implementação de sistemas de monitoramento e controle formais e informais, criação de sistema de incentivo e remuneração, adoção de restrições orçamentárias, etc.

Williamson (1975) pontua ainda não ser possível definir uma padronização para a definição de quais elementos de governança devam ser utilizados em

determinada situação, sendo necessário verificar cada caso. Entretanto, pondera que para contratos simples, devem ser instituídas estruturas simples de governança, assim como, para contratos complexos, estruturas complexas, tendo em vista que uma estrutura simples de governança para um contrato complexo pode ocasionar em tensões, assim como uma estrutura complexa de governança para um contrato simples incorre em custos desnecessários.

Eisenhardt (1989a), ao analisar a pertinência da utilização da Teoria da Agência para análises organizacionais elenca algumas contribuições, como:

O entendimento que a vida organizacional é permeada por interesses próprios, sendo importante haver o reconhecimento desses interesses e a formulação de incentivos para a busca do interesse da organização;

A relevância conferida para a informação, a qual é tratada como uma mercadoria que pode ser comprada;

A importância das estruturas formais e informais para gerarem e armazenarem informações.

Por fim, a autora sugere que seja utilizada a Teoria da Agência para desenvolvimento de estudo em contextos mais ricos e complexos, como tópicos de comportamento relacionados à assimetria de informação na gestão em situações cooperativas e abordagens mais amplas sobre contratos.

2.2 Desenvolvimento da governança pública

A governança foi abordada por autores relevantes da Teoria da Agência, os quais a consideram a designadora dos mecanismos da firma para a condução eficaz de seus processos internos, de seus contratos e para a observância de normas quando essa organização opta por terceirizar algumas atividades (MATIAS PEREIRA, 2010). Diante disso, se faz relevante descrever o surgimento da governança corporativa, como esta foi utilizada para o desenvolvimento da governança pública, bem como as peculiaridades das contratações públicas que devem ser observadas na criação de estruturas de governança.

Esse surgimento é importante apesar de já haver relatos de iniciativas de governança durante o crescimento econômico dos Estados Unidos após a Crise da Bolsa de Nova York, momento que houve o crescimento das empresas e, por consequência, gerou a necessidade de ser criada estrutura que garantisse a maior

transparência, disciplina e responsabilidade dos administradores delas para com os acionistas. Para tanto, foram produzidas regras para a profissionalização das contratações em geral, de forma a coibir fraudes e equilibrar “a excessiva liberdade dos contratos privados” (JACOMETTI, 2012, p. 754). Entende-se que o fortalecimento da governança no mundo foi em decorrência das crises econômicas e financeiras das últimas três décadas (MATIAS PEREIRA, 2010; TCU, 2020).

Isto pode ser confirmado com o relato do Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União sobre as primeiras publicações de documentos sobre governança a partir de 1992, a saber:

No entanto, foram as crises financeiras dos anos 1990 que criaram demanda para formalização dos primeiros padrões mundiais de governança, visando à proteção de investidores: em 1992, foi publicado, na Inglaterra, o *CadburyReport*, pelo *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance* (CAMBRIDGE, 1992); no mesmo ano, nos Estados Unidos, foi publicado o *InternalControl – Integrated Framework*, pelo *Committee of Sponsoring Organizations of the Treadway Commission – COSO* (COSO, 1992). (TCU, 2020, p. 14).

Após esse momento, observou-se não só a produção de normativas, como a criação de institutos com a finalidade de promover a governança, como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa criado em 1995 (TCU, 2020). Aguilera, Florackis e Kim (2016) acrescentam que o aumento dos estudos sobre governança corporativa se deu nas últimas décadas e por várias áreas acadêmicas, como: finanças, contabilidade, gestão, economia e sociologia. Essa constatação também é ratificada por Filatotchev, Jackson e Nakajima (2013) e Kreuzberg e Vicente (2019), dentre outros.

Aguilera, Florackis e Kim (2016) atribuem esse aumento de estudos à midiotização de casos de desvios corporativos, como ações irresponsáveis de algumas instituições como bancos, e clamor público por uma gestão de qualidade. Estes autores explicam ainda que a importância da governança é o fato de possibilitar uma gestão estratégica, na qual há alocação de recursos e de responsabilidades dentro de uma organização e, que por ser um construto social, se configura de várias formas, além destas evoluírem ao logo do tempo de acordo com a organização, a região e o país.

Em confirmação ao exposto, apresenta-se de modo ilustrativo no Quadro 1 alguns conceitos de governança corporativa de forma não exaustiva para demonstrar as múltiplas conceituações que o tema possui.

Quadro 1 - Conceitos de Governança Corporativa.

Conceitos	Estudos
Governança é uma estrutura para decidir ações no futuro que não foram previstas em contrato.	Hart (1995)
Governança corporativa descreve as estruturas, processos e instituições dentro e ao redor de organizações que alocam o controle de poder e de recursos entre participantes.	Davis (1997)
Governança é um mecanismo de hierarquia e poder.	Provan e Kenis (2007)
A <i>corporate governance</i> (ou governança corporativa) é um conceito relativo sobre o modo como as empresas são dirigidas e controladas. Com esta expressão pretende-se abranger os assuntos relativos ao poder de controlo e direcção de uma empresa, bem como as diferentes formas e esferas de seu exercício e os diversos interesses que, de alguma forma, estão ligados à vida das sociedades comerciais.	Marques (2007)
Governança corporativa é o monitoramento dos recursos e incentivos criados pelas organizações, bem como o conjunto de valores e normas da organização	Filatotchev; Jackson e Nakajima (2013)
Governança são os mecanismos formais e informais de controle ou influência do comportamento para alcançar os objetivos desejados pelas organizações.	Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013)
Governança corporativa é um sistema usado para dirigir e controlar uma organização. Inclui relacionamentos e prestações de contas entre a organização e os <i>stakeholders</i> , bem como se reflete em leis, políticas, procedimentos. Além de ser também práticas, normas e princípios em relação aos éticos padrões e princípios,	Al-Baidhani (2014)

conforme o código de conduta da organização.	
A governança corporativa é socialmente construída em termos de como é percebido e legitimamente aceita, por sua vez reflete e influencia as lógicas institucionais por meio do estabelecimento de metas e controles corporativos.	Aguilera, Florackis e Kim (2016)

Fonte: Adaptado pela autora.

Cabe esclarecer que os primeiros conceitos de governança foram elaborados com o foco no setor privado, com o intuito de retratar a forma de administração das empresas e sua relação com os indivíduos que atuam nela. Posteriormente, esses conceitos foram transferidos para o setor público (OLIVEIRA; RESENDE JUNIOR, 2020).

Jesus e Estender (2018), por meio da investigação dos impactos da incorporação da governança corporativa na melhoria da gestão do endividamento público, listam benefícios, os quais podem justificar a aplicação desses conceitos ao setor público, sendo eles: melhoria do planejamento, mais credibilidade e transparência nas ações, promoção de simplificações e otimizações de estruturas e processos de forma a gerenciar as contas públicas de maneira eficiente.

Coerente com o exposto, Matias Pereira (2010) já havia relatado que desde os anos 1980, devido às crises econômicas e financeiras, ocorreram vários fenômenos no setor público, revelando a necessidade de haver melhoras no desempenho do Estado. Reis (2014) explica que as reformas na gestão pública que se iniciaram na década de 1980 em países como Reino Unido, Austrália e Nova Zelândia tinham como objetivo aumentar a eficiência e eficácia da gestão. Essas reformas foram pautadas por dois desafios: o primeiro foi como melhorar a prestação dos serviços públicos, mas reduzir gastos e diminuir o papel do Estado, o que gerou a adoção de métodos gerenciais no setor público, enquanto o segundo desafio foi a realização de transferências de atividades do Estado para o setor privado.

Nessas reformas foi possível notar a incorporação de características de uma gestão privada. Algumas delas são citadas por Holmes e Shand (1995), a saber: flexibilidade, desenvolvimento de habilidades gerenciais; terceirização; caráter

estratégico ou orientado por resultado do processo decisório e descentralização. Estas configuraram uma busca por fazer com que a burocracia assumisse seus papéis em outros termos. Esse movimento foi denominado, posteriormente, de Nova Gestão Pública, podendo ser observado com formas e em momentos distintos em cada país.

Matias Pereira (2010, p. 111) explica que nesse período “o Estado reafirma a sua relevância – de forma sem precedentes – como ente de apoio ao mercado, responsável por mediar, estimular e promover intervenções e regulações.”. Para cumprir esse papel, torna-se premente melhorar o nível de interação entre setor público, privado e terceiro setor, notando-se a ampliação dos estudos sobre governança pública.

Conforme apresentado por Grindle (2017), na formulação do conceito de governança pública foram sendo incorporadas noções de como o Estado se relaciona com a sociedade, a qual é a influência de instituições formais e informais no sistema governamental, além de como são tomadas as decisões administrativas e políticas pelos gestores. Além disso, incluiu-se o conceito de ser orientadora de resultados e geradora de valor público (MATIAS PEREIRA, 2010; OLIVEIRA; RESENDE JUNIOR, 2020).

Com o intuito que a governança seja efetiva, principalmente nos últimos dois conceitos, torna-se relevante identificar suas estruturas e mecanismos, conforme exposto:

Nesse sentido, identificar e compreender o funcionamento das estruturas e dos mecanismos de governança de uma organização pode contribuir para aprimorar o desempenho da organização e permitir um melhor direcionamento dos recursos, visando à geração de valor público [...]. (OLIVEIRA; RESENDE JUNIOR, 2020, p.399).

Ainda, é necessário que estejam presentes alguns elementos na configuração da governança pública, a saber:

[...] a prestação de contas e a responsabilização dos agentes públicos; a transparência e a credibilidade de informações; as políticas, a gestão e as estruturas públicas eficientes, que legitimem as escolhas públicas e direcionem a atuação do gestor; e, as instituições e os processos de execução da política pública que ajam conforme interesse público. (TEIXEIRA; GOMES, 2019, p.533-534).

Matias Pereira (2010) destaca que alguns organismos multilaterais e instituições privadas realizam esforços para o desenvolvimento, no mundo e nas nações, da governança no setor público. O Banco Mundial, a Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE), a *Internacional Federation of Accountants* (IFAC) e o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa (IBGC) desenvolveram estudos que norteiam algumas iniciativas de governança pública brasileira, portanto, apresenta-se um quadro sintetizando seus conceitos de governança e as principais recomendações de implantação de uma boa governança sob a noção normativa:

Quadro 2 - Principais instituições e estudos sobre governança no setor público.

Estudos	Conceitos de Governança	Como implementar a boa governança?
Relatório de Desenvolvimento Mundial – Governança e a Lei (BANCO MUNDIAL, 2017)	“[...] governança e o processo por meio do qual atores estatais e não estatais interagem para conceber e implementar políticas públicas no âmbito de um dado conjunto de regras informais que moldam e são moldadas pelo poder.” (BANCO MUNDIAL, 2017, p.3)	Implantando nas organizações três funções centrais que são: comprometimento, coordenação e cooperação para garantir a eficácia das políticas públicas e assim superar as assimetrias de informação.
Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais (OCDE, 2015)	Princípios e diretrizes para as empresas privadas e estatais assegurarem sua operação de forma eficiente, transparente e responsável	Seguir o conjunto de diretrizes, as quais objetivam que o Estado seja profissionalizado, as empresas estatais atuem de forma eficiente, transparente e responsável e que haja equidade na concorrência entre empresas estatais e privadas.
<i>International Framework: Good Governance in the Public Sector</i> (IFAC, 2013)	“ <i>Governance comprises the arrangements put in place to ensure that the intended outcomes for stakeholders are defined and achieved.</i> ” (IFAC, 2014, p. 8).	Implantando não só dois principais mais gerais, sendo eles: comporta-se com integridade e garantir o engajamento e abertura das partes interessadas. Como também buscando atender outros cinco

		princípios, a saber: (I) definir resultados; (II) buscar otimizá-los; (III) desenvolver a liderança da organização e dos indivíduos dela; (IV) gestão de riscos e desempenhos por meio da implantação de controle internos; (V) implantação de boas práticas de transparência e elaboração de relatórios de auditoria eficazes.
Código das melhores práticas de governança corporativa (IBGC, 2015).	“Governança corporativa é o sistema pelo qual as empresas e demais organizações são dirigidas, monitoradas e incentivadas, envolvendo os relacionamentos entre sócios, conselho de administração, diretoria, órgãos de fiscalização e controle e demais partes interessadas.” (IBGC, 2015, p.20).	Implantação das boas práticas, que são recomendações objetivas, para promover o alinhando de interesses com a finalidade das organizações, facilitando o acesso a recursos e melhorando a gestão. Tais ações otimizam os valores das organizações, bem como garante sua sobrevivência a longo prazo.

Fonte: adaptado de BANCO MUNDIAL (2017); IBGC (2015); IFAC (2014); OCDE (2015).

Em relação ao Banco Mundial, nota-se que o “Relatório de Desenvolvimento Mundial – Governança e a Lei” busca redefinir suas recomendações sobre governança, inicialmente apresentadas em 1990, não apenas apresentando boas práticas de governança, mas orientando sobre como utilizar as instituições para que elas solucionem problemas com o comprometimento, a coordenação e a cooperação na implementação de políticas públicas, tidos como os principais vetores para o alcance efetivo dessas políticas. Inicialmente, essa instituição se restringia a apresentar os elementos que deveriam compor a governança em uma organização, mas seu foco mudou pelo entendimento da influência que alguns grupos podem exercer para inviabilizar a implantação dessas boas práticas, passando assim a prestar orientações com o intuito de eliminar essas atuações indesejáveis.

O relatório do Banco Mundial, apesar de dar mais enfoque à governança sob a perspectiva de política pública, trouxe à baila as assimetrias de poder como um

risco para a concretização de ações governamentais. Outra contribuição foi a definição do conceito de poder, a saber: “[...] habilidade de grupos e indivíduos fazerem que outros ajam em prol de seus interesses, bem como a capacidade de atingirem resultados específicos”. (BANCO MUNDIAL, 2017, p. 3).

Já a OCDE (2015) apresenta a segunda revisão das “Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais”, estas, conforme informado no documento, estão de acordo com os Princípios de Governança da organização, a saber:

Atualmente, os Princípios estão subdivididos em seis seções: (i) enquadramento da estrutura de governo das sociedades; (ii) tratamento paritário de acionistas e função da propriedade; (iii) investidores institucionais, mercado de ações e demais intermediários; (iv) papel dos *stakeholders* no governo das sociedades; (v) divulgação de informação e transparência; e (vi) funções do Conselho. (OCDE, 2020, p. 6.).

Destaca-se como principais contribuições da OCDE (2015) a informação que os princípios apresentados podem ser utilizados tanto no setor público, quanto no privado, bem como a definição de conceitos primários que o Estado deve buscar em suas ações como: transparência, eficiência, responsabilidade, profissionalização e equidade.

Por sua vez, o IFAC (2014) utiliza um conceito mais geral de governança e demonstra preocupação com o alinhamento de interesses em prol dos resultados da atuação pública, atribuindo relevância aos mecanismos de gestão e controle como instrumentos para garantir a boa governança, por meio do destaque de alguns princípios que buscam: transparência, controle, definição e otimização de resultados; incorporação da gestão de riscos e desempenhos e investimento no desenvolvimento de lideranças, tanto das organizações como dos indivíduos.

O IBGC (2015) acredita que recomendações objetivas possibilitam a construção de uma boa governança em organizações. “O Código das melhores práticas de governança corporativa” apesar de elencar princípios de boa governança semelhantes a dos demais estudos, como: transparência, prestação de contas, equidade e responsabilidade, possui um diferencial, pois busca com a implantação, em maior ou menor intensidade de cada princípio, a construção de um clima de confiança, tanto internamente nas organizações como na relação com terceiros.

No Brasil, Teixeira e Gomes (2019) explicam que o princípio da eficiência, inserido pela Emenda Constitucional (EC) nº 19, de 04 de junho de 1998, trouxe o primeiro pilar da governança legalmente registrado, mas esclarecem que a simples publicação de uma normativa em relação à governança não faz com que os conceitos associados a ela, como: transparência, *accountability*, responsabilidade, participação, capacidade de resposta e eficiência com recursos públicos, sejam absorvidos pela administração pública brasileira. Dessa forma, surgem esforços para aprimorar a governança pública nas três esferas do Estado, sendo que no âmbito federal é visível o esforço empreendido pelo Tribunal de Contas da União (TCU).

O Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU (2020) conceitua governança pública organizacional como:

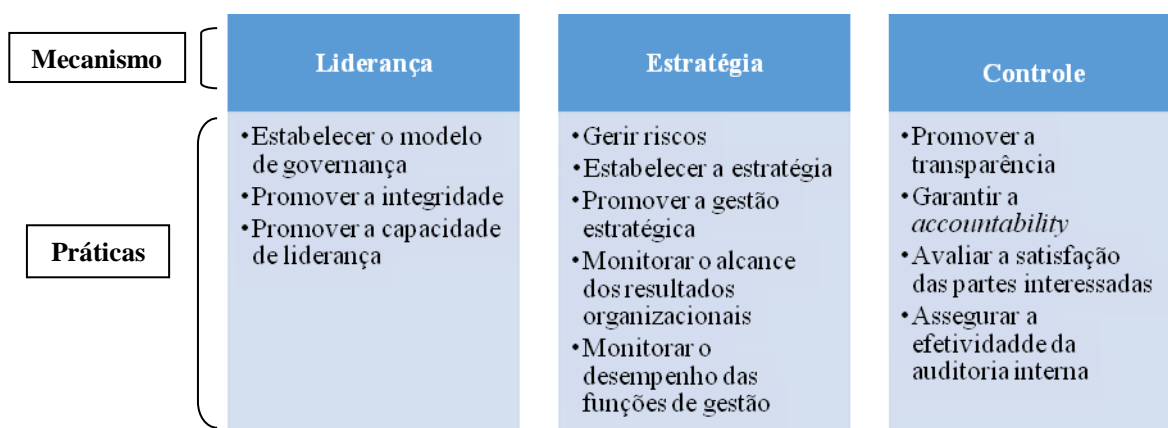
a aplicação de práticas de liderança, de estratégia e de controle, que permitem aos mandatários de uma organização pública e às partes nela interessadas avaliar sua situação e demandas, direcionar a sua atuação e monitorar o seu funcionamento, de modo a aumentar as chances de entrega de bons resultados aos cidadãos, em termos de serviços e de políticas públicas. Este conceito, derivado principalmente da governança corporativa, foi delineado e adotado pelo TCU em virtude do propósito de apoiar a melhoria do desempenho das organizações públicas jurisdicionadas. (TCU, 2020, p. 8).

É explicitado no RBG que o conceito abordado refere-se à governança das organizações públicas, não sendo abordada a governança de políticas públicas ou de governo. Tal estudo foi embasado por referenciais sobre governança corporativa, que estruturam sua análise sob a perspectiva do conflito de interesses entre principal e agente. Diante disso, o RBG define que o principal são os cidadãos e que agentes seriam todos aqueles envolvidos em ações públicas (TCU, 2020).

Outra contribuição do RBG é a diferenciação entre governança e gestão, com o intuito de demonstrar que as boas práticas que aplica são relacionadas à governança. Define que esta é composta por três atividades principais, a saber: avaliar, direcionar e monitorar. Já a gestão é formada por outras atividades como planejar, executar e controlar. Assim, entende-se que a primeira é uma função direcionadora e a segunda é realizadora. Entretanto, pondera-se que, apesar do caráter estratégico da governança e do executor da gestão, elas se complementam e muitas vezes se sobrepõem, exemplo disso é a relevância das informações produzidas no controle para subsidiar a realização do monitoramento eficaz (TCU, 2020).

Além dessa diferenciação, o RBG descreve os princípios, retirados da literatura internacional, já mencionada nessa seção, sendo eles: “capacidade de resposta; integridade; transparência; equidade e participação; *accountability*; confiabilidade; e melhoria regulatória.” (TCU, 2020, p. 24). E define quinze diretrizes de governança que devem ser observadas e buscadas por meio da implementação de mecanismos e suas respectivas práticas (FIGURA 1).

Figura 1 - Estrutura de Governança Organizacional do RBG.



Fonte: Adaptado de TCU (2020).

O RBG esclarece que as práticas são agrupadas e relacionadas aos seus mecanismos e o conjunto de mecanismos e práticas deve ser aplicado da forma mais adequada em cada organização, a fim de atingir seus objetivos. A liderança é tida como o mecanismo imprescindível, já que garante o comprometimento da alta gestão e dos altos níveis políticos na implementação da boa governança. Já a estratégia existe para que as atuações no setor público ocorram de forma integrada e que os objetivos estejam bem definidos para essa atuação. Finalmente, o controle é o momento no qual os agentes prestam contas, sendo possível verificar os resultados das suas ações. (TCU, 2020).

Por fim, é relevante abordar que no entendimento do RBG a implementação das práticas da boa governança deve ocorrer por meio de uma estratégia institucional. Dessa forma, o RBG reconhece que o sistema de governança compreende instâncias externas e internas de governança. E que a instância interna é composta pela alta administração (autoridade máxima e dirigentes superiores), a gestão tática (dirigentes) e a gestão operacional (gerentes) das organizações. (TCU, 2020).

Tal entendimento é coerente com os níveis de operacionalização da governança definidos por Spanhove e Vehoest (2007). Tais níveis são definidos em macro, meso e micro e há necessidade de existir um modelo de governança adequado a cada um. O macro diz respeito ao ambiente macroestatal e à governança de todos os setores públicos, enquanto o meso relaciona-se ao setor político, no qual instituições objetivam a concretização de políticas públicas. Já o micro refere-se a uma unidade de organização, chefiada por um gestor, e que deve atuar de forma a perseguir os objetivos do nível macro (SPANHOVE; VEHOEST, 2007). Com base na equivalência do nível micro do conceito apresentado acima, com a definição do RBG sobre a composição da instância interna de governança, reforça-se que a governança é necessária em todos os níveis do setor público.

Em relação às normativas no âmbito federal, é relevante apresentar o Decreto Federal 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a política de governança para a administração pública federal, autárquica e fundacional. Esta foi embasada nas primeiras versões do RBG e estimulou a criação de estruturas de governança como conselho administrativo, além de instituir como diretriz de governança a modernização administrativa da gestão pública. (BRASIL, 2017).

O resultado da governança em Minas Gerais, a partir das ideias do Choque de Gestão, movimento reformista identificado no setor público brasileiro, foi a adoção de reformas pautadas no gerencialismo, o qual tinha como objetivos o ajuste fiscal e a adequação da máquina pública às novas realidades, tendo em vista que o Estado de Minas Gerais se encontrava em um cenário crítico de déficit orçamentário e fiscal. As medidas adotadas foram norteadas por preceitos como: “responsabilidade, cumprimento de lei, compromisso, transparência e prestação de contas.” (MATIAS PEREIRA, 2010, p.128).

Matias Pereira (2010) identifica repercussões positivas, sob a perspectiva da implantação e estruturação da governança, com esse projeto, uma vez que este foi estruturado de forma a integrar a gestão governamental aos processos de planejamento (programas de governo) e tal articulação também envolveu as organizações e as pessoas, por meio de avaliação (Acordo de Resultados) e de avaliações de desempenho dos servidores. Além das políticas de gestão de pessoas, como a avaliação de desempenho, e do monitoramento das ações por meio de acordos de resultados, também foram implantadas parcerias do Estado de Minas Gerais com o setor privado, além do desenvolvimento de projetos para

modernização de sistemas eletrônicos, por meio do Programa Estruturador Governo Eletrônico.

Silveira, Fonseca e Oliveira (2013) e Mendonça e colaboradores (2017) reconhecem avanços com o Choque de Gestão, mas alertam que muitas medidas não conseguiram ser institucionalizadas durante a sua execução e, devido às limitações financeiras e orçamentárias, ocorridas nos anos seguintes, nota-se lentidão ou descontinuidade da institucionalização dessas modernizações, o que pode ter afetado os resultados pretendidos.

No que tange à área-meio e em consonância com uma visão mais gerencial que visava transparência administrativa e controle de gastos públicos (VILHENA *et al.*, 2006), foram realizados diagnósticos, estudos e houve a construção de processos e modelos de contratações para atender aos objetivos de distintos projetos. Nesse intuito, Mendonça e colaboradores (2017) destacam o Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES), o qual fazia parte do portfólio de projetos do Programa Estruturador Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial.

O Projeto GES atuou na criação de novos modelos de aquisição/contratação, pela área-meio, para bens e serviços considerados estratégicos por gerarem gastos expressivos. Desse modo, as contratações para gestão de frota de veículos como: locação, abastecimento e manutenção de veículos foram incluídas, a partir de 2009, no rol de serviços estratégicos (SOARES; MOURA, 2014).

2.3 Contratos administrativos

Conforme visto na seção anterior, várias medidas para a estruturação da governança organizacional foram produzidas, e no caso do Estado de Minas Gerais, uma delas foi a configuração de novos modelos de contratação de bens e serviços por este estado. Estes, assim como todas as ações da Administração, devem observar os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Em relação ao princípio da legalidade, quando as atuações são pautadas pelo direito privado, há liberdade de atuação, exceto quando houver lei que a proíba. Por outro lado, ações da Administração, regidas pelo direito administrativo, são limitadas ao que determina a lei (NETO; TORRES, 2013). Inclui-se a essa atuação a celebração de contratos, portanto, é relevante apresentar as peculiaridades de contratos administrativos em relação a contratações regidas pelo

direito privado, já que essas diferenças podem impactar a construção de uma estrutura de governança para essas contratações.

A Lei 8.666/93, a qual dispõe sobre normas para licitações e contratos, traz a definição de contratos no parágrafo único, artigo 2º:

Parágrafo único. Para os fins desta Lei, considera-se contrato todo e qualquer ajuste entre Órgãos ou Entidades da Administração Pública e particulares, em que haja um acordo de vontades para a formação de vínculo e a estipulação de obrigações recíprocas, seja qual for a denominação utilizada. (BRASIL, 1993).

Entretanto, Di Pietro (2019) alerta sobre uma diferenciação entre Contrato da Administração e Contrato Administrativo. O primeiro refere-se à definição da Lei 8.666/93, pois abrange tanto aqueles contratos regidos pelo direito privado, como aqueles contratos regidos pelo direito público. Já o Contrato Administrativo é definido pela autora como:

[..] contrato administrativo é reservado para designar tão somente os ajustes que a Administração, nessa qualidade, celebra com pessoas físicas ou jurídicas, públicas ou privadas, para a consecução de fins públicos, segundo regime jurídico de direito público. (DI PIETRO, 2019, p. 556, grifo nosso).

Tal definição é relevante, pois os contratos administrativos, apesar de supletivamente serem regidos pela teoria geral dos contratos e disposições de direito privado, são regidos predominantemente pelo direito público (VIEIRA *et al.*, 2013). Dessa forma, esses contratos não observam características comuns dos demais, sendo elas: “o princípio da igualdade entre as partes”, pois a Administração se coloca em posição de supremacia entre as partes; a “autonomia da vontade”, pois nenhuma das partes exerce a vontade, já que a Administração só faz o que a lei determina e o particular obedece às regras unilateralmente definidas em Edital de Licitação. Por fim, também não há “força obrigatória das convenções”, pois a Administração pode modificar unilateralmente o contrato, com base no princípio da indisponibilidade do interesse público, possuindo assim prerrogativas (DI PIETRO, 2019, p. 557).

Ainda sobre contratos administrativos, cabe apresentar o conceito jurídico de terceirização:

No âmbito do direito do trabalho, **terceirização é a contratação**, por determinada empresa (o tomador de serviço), **do trabalho de terceiros para o desempenho de atividade-meio**. Ela pode assumir diferentes formas, como empreitada, locação de serviços, fornecimento etc. (DI PIETRO, 2019, p.713, grifo nosso).

Di Pietro (2019) informa que essa definição pode ser utilizada para contratos firmados pela Administração Pública e que a terceirização compreende uma modalidade do contrato administrativo, ou seja, possui todas as peculiaridades já apresentadas nessa seção.

É relevante pontuar as ponderações realizadas por Di Pietro (2019) sobre os contratos administrativos também possuem semelhanças com os demais contratos, do ponto de vista que o contrato administrativo, por meio de edital de licitação, oferta a coletividade a possibilidade de firmar acordo com a Administração, e dentre os interessados nesse acordo, é selecionado o que mais atende aos requisitos da contratação, definindo assim um **“acordo entre as partes”**. Outro ponto é que os **“interesses e finalidades visados pelas partes apresentam-se opostos e contraditórios”**, pois a Administração visa ao bom desempenho da contratação, enquanto o contratado almeja o lucro. E por último, ao se firmar o contrato, **“há criação de direitos e obrigações recíprocos para os contratantes”** (DI PIETRO, 2019, p. 558, grifo nosso).

Outra questão relevante sobre contratos da Administração Pública, incluindo os administrativos, é que eles, obrigatoriamente, **devem ser formalizados**, havendo poucas exceções previstas na Lei 8.666/93 que permitem que não seja firmado um contrato.

Apesar do presente estudo não objetivar análises jurídicas acerca da contratação devido às peculiaridades de contratos administrativos, faz-se necessário apresentar brevemente essas diferenças, pois elas devem ser observadas para a análise promovida em relação à gestão estratégica de contratação terceirizada nesta dissertação. Entretanto, cabe ressaltar que o foco da análise se origina dos **“interesses e finalidades visados pelas partes apresentam-se opostos e contraditórios”**, constatado nesse capítulo com a Teoria da Agência, a qual busca analisar as consequências desses interesses antagônicos. (DI PIETRO, 2019, grifo nosso).

3 GESTÃO DE FROTA

Este capítulo apresenta alguns dos principais conceitos relacionados à logística e à gestão de frota, bem como a evolução desta, por meio de estudos que buscam analisar as novas configurações que surgem nessa área e seus desafios. Estudos que objetivam compreender as ações de governança para a minimização de conflitos entre principal e agente, em relações contratuais firmadas em cadeias de suprimentos, as quais possuem semelhanças com as dinâmicas de contratação adotadas por empresas especializadas na gestão de frota, também são apresentados.

3.1 Logística e gestão de frota

Bowersox (1996) e Ballou (2004) definem a logística como um conjunto integrado de atividades que faz com que mercadoria, serviços e informações sejam entregues no local certo, no tempo certo e nas condições desejadas, desde sua entrada até sua saída da organização, dando assim suporte às atividades de uma organização.

Acrescenta-se ao conceito de logística, conforme apresentado por Assini e colaboradores (2012, p. 21), que ela pode ser dividida em dois subsistemas de atividades, a saber: Administração de Materiais e Transporte/Distribuição Física. Entretanto, apesar de possuir um conceito amplo, na literatura geralmente nota-se uma menção simplificada aos temas tratados por essa área da seguinte forma: suprimento e transporte.

É relevante diferenciar os termos cadeia de suprimentos e logística, pois é comum haver confusões entre os dois conceitos, conforme observam Cruz e Oliveira (2008). Bertaglia (2016) aponta que a cadeia de suprimentos está vinculada às variáveis externas e internas que afetam a organização. Já Cruz e Oliveira (2008) esclarecem que a cadeia de suprimento integra os principais processos de uma organização, desde o fornecedor inicial ao consumidor final, sendo algo mais complexo que a logística, a qual faz parte dessa cadeia.

Bowersox (1996) explica que o surgimento desse conceito se deu pelas novas configurações das organizações nas últimas décadas, as quais passaram a buscar

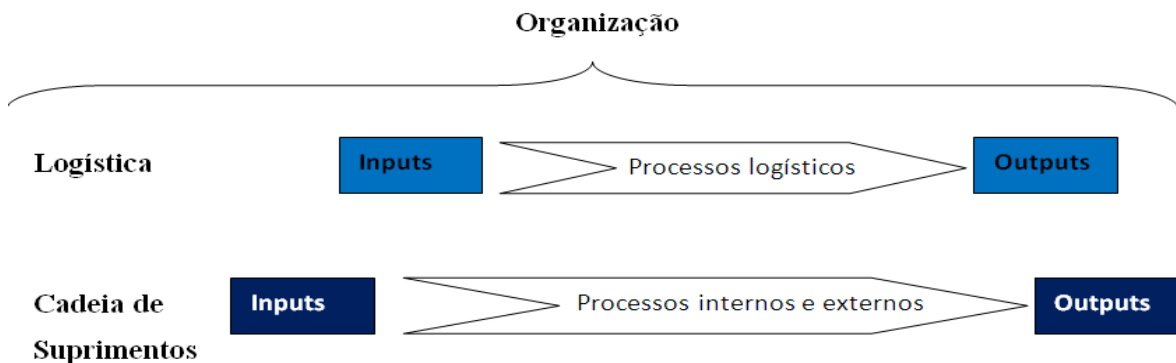
empresas parceiras para a realização de algumas atividades que antes eram executadas pela própria empresa. Dessa forma, a gestão da cadeia de suprimentos significa acompanhar não só os produtos, serviços e informações da própria organização, desde sua entrada até o destino final, mas também realizar a integração das atividades da empresa às de seus parceiros. Tal configuração demonstra que essa gestão compreende atividades internas e externas da organização e agrega as atividades logísticas ações relacionadas à compra e gestão do relacionamento com empresas colaboradoras.

Bowersox (1996) acrescenta ainda que há dois tipos de parceiros que podem compor a cadeia de suprimentos de uma organização, sendo eles:

- O primário: geralmente é o fornecedor de insumos ou produtos prontos para a organização;
- O especializado: é a empresa que desempenha serviços para o primário, como transporte e armazenagem.

A Figura 2 retrata a diferença de cadeia de suprimentos e logística, demonstrando o escopo mais ampliado da primeira em relação à segunda, a saber:

Figura 2 - Comparação entre cadeia de suprimentos e logística.



Fonte: Elaborado pela autora.

Retomando os relatos sobre logística, segundo Paura (2012) e Ballou (2004), não há um período que define o surgimento da logística. Entretanto a Segunda Guerra Mundial foi o principal marco para o desenvolvimento dos estudos em logística. Mello, Hartmann e Lorenzi Junior (2017) esclarecem que apesar do reconhecimento da importância do papel logístico para as guerras, assim como para gerenciar a prestação de um serviço público, há pouco reconhecimento, pelo setor

público, da relevância dessa atividade diante de poucas publicações relacionadas a esse tema.

Por outro lado, no setor privado, houve considerável desenvolvimento dessa área nas últimas décadas, pois como é uma atividade que envolve desde o planejamento até a destinação final de um produto ou patrimônio, atuações de melhoria e modernização podem promover reduções de tempo de realização de atividades e considerável redução de custos. Dessa forma, Zanon (2008, p.21) considera a logística a “área principal de sucesso de uma organização”.

Camargo Junior e Pires (2017) ratificam o exposto e informam que por essa área envolver custos relevantes em seus processos e ser constatado o potencial de redução de gastos que pode ser alcançado se bem gerida, ela ganha cada vez mais destaque nas organizações, uma vez que é estratégica para o desempenho delas, especialmente para os resultados contábeis. Os autores ainda ilustram o exposto informando que decisões sobre o sistema de transporte, como adoção de frota própria ou locada, impactam várias áreas da empresa devido ao custo expressivo dessa atividade.

Ballou (2012), D'andrea, Pinheiro Neto e Silva (2017) e Silva (2008) esclarecem que uma das atividades principais, tanto em relevância para os processos logísticos quanto em termos de custos para as organizações, é o transporte. Dessa forma, Santos (2012) aponta que gerir uma frota de veículos causa impactos em toda a organização, tanto pelo desempenho da operação, quanto pelos recursos financeiros despendidos (SANTOS, 2012, p. 4).

Silveira (2018) explica a importância dessa atividade, a saber:

Os transportes têm uma relação direta com a produção geral (produção da existência humana na sua relação com a natureza). Dessa forma, se há produção, existe algum tipo de traslado, de deslocamento, de mobilidade, de armazenamento e de logística (das formas mais simples às mais complexas). (SILVEIRA, 2018, p. 3).

Bielli e colaboradores (2011) acrescentam que pela relevância dessa atividade, a gestão de frota se faz necessária nos níveis tático e operacional das organizações públicas e privadas. Observam ainda que as organizações geralmente operam com variados tipos de veículos, os quais atendem diversos tipos de demanda, sendo muitas delas não previstas, o que faz com que a gestão desses

veículos necessite ser realizada de forma eficiente para que o bem esteja disponível para o atendimento das necessidades.

Assim, Valente (2012) define a gestão de frota como a tarefa de reger, administrar ou gerenciar um conjunto de veículos de uma organização. E esta tarefa abrange diferentes serviços, a saber: especificação de equipamentos, roteirização, manutenção, renovação de veículos, entre outros.

Camargo Junior e Pires (2017) e Silveira (2018) apontam elementos que possibilitam compreender o histórico de evolução do transporte na logística e as atuais configurações das soluções de mercado para a gestão de frota, as quais incluem o desenvolvimento e aprimoramentos de ferramentas de Tecnologia da Informação e o crescimento da opção por terceirização dessa gestão.

Diante das mudanças anteriormente ressaltadas, Silveira (2018) esclarece que inovações tecnológicas e em processos organizacionais contribuem para o acúmulo de capital e aumento da produtividade. Esses dois fatores rompem barreiras geográficas e propiciam a ampliação do capital para além dessas barreiras. Tal cenário coloca o transporte como atividade fundamental para a concretização da circulação de bens, serviços e pessoas, assim como a imprescindibilidade dessa atividade, que a torna fator primário de custo para a produção e, conseqüentemente, um elemento de atenção para a manutenção da competitividade das empresas em seus processos logísticos.

Camargo Junior e Pires (2017) informam que, antes da globalização, já se podia notar que as empresas reconheceram a logística como área estratégica, devido à evolução dos conceitos de cadeia de suprimentos, e após esse fenômeno ela se expandiu ainda mais. Silveira (2018) descreve dois momentos no Brasil em que se vivenciaram tais expansões, a saber: o primeiro foi a abertura econômica promovida pelos governos de Fernando Collor de Mello e Fernando Henrique Cardoso, na década de 1990. Já o segundo ocorreu em 2003, com o aquecimento da economia mundial e expansão da economia interna no governo de Luiz Inácio Lula da Silva. Esses momentos geraram a ampliação da circulação de bens, capitais e pessoas, o que exigiu, em contrapartida, infraestrutura logística para suportar esse crescimento, em especial no setor de transporte.

Silveira (2018) informa que como esses crescimentos não foram limitados pela infraestrutura de transporte do Brasil, contrariando previsões de especialistas sobre esses momentos, pode-se inferir que houve um esforço tanto do Estado como

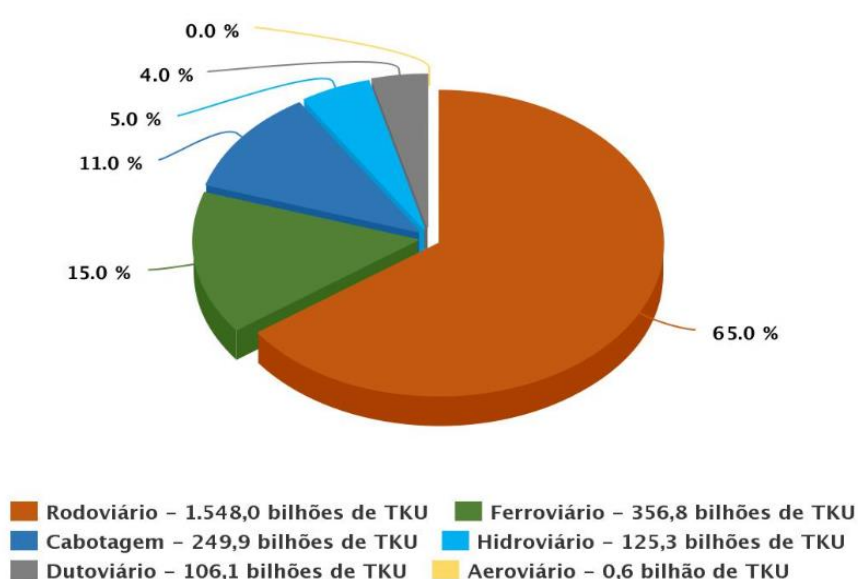
do setor privado para que ela se desenvolvesse da forma necessária. E, dessa maneira, Camargo Junior e Pires (2017) afirmam que tanto no mundo como no caso brasileiro houve a necessidade de serem criados mecanismos para dar suporte à expansão da economia, fazendo com que houvesse significativo desenvolvimento do planejamento e gestão do transporte, resultando em uma evolução da logística de transporte, avanço que ocorreu, principalmente, no modal rodoviário.

Prado, Peinado e Graeml (2010) esclarecem que, com base em apoios governamentais, houve a construção e a ampliação de estradas e instalação de montadoras no país desde a década de 1950, o que fez com que predominasse no país o transporte rodoviário, o qual representou 60% do transporte de carga em 2015. Cruz e Oliveira (2008) já haviam realizado esse relato, a saber:

No Brasil, o transporte rodoviário representa o principal meio de movimentação de cargas. Este tipo de transportes é o transporte feito por estradas, rodovias, ruas e outras vias pavimentadas ou não com a intenção movimentar materiais, pessoas ou animais de um determinado ponto a outro. (CRUZ; OLIVEIRA, 2008, p. 65).

Essa configuração, na qual predomina a malha rodoviária, persiste e é comprovada pela Empresa Pública de Logística (EPL), como pode ser observado no Gráfico 1.

Gráfico 1 - Transporte inter-regional de carga no Brasil em 2015.



Fonte: EPL (2015).

Tais constatações foram acompanhadas do alerta de que o transporte é o principal custo logístico e, portanto, o principal desafio para a redução de custos nessa área, o que motivou vários trabalhos que objetivam otimização de custos (BOURAHILI; MONTENEGRO; FERNANDES, 2011; BRINGAS *et al.*, 2018; GARCIA-CÁRCERES; DÍAZ; MENDONZA, 2018; COSTA, 2012; JAIMES; DÍAZ; SENRA, 2011; KRAMER; SUBRAMANIAN; PENNA, 2016; MACHADO *et al.*, 2006; PEREIRA; OLIVEIRA; LEAL JÚNIOR, 2016; RAMIREZ; SILVESTRE; ANGERMAN-JARQUIN, 2016; SERNA *et al.*, 2016; TEODORO; POZO, 2012).

Costa (2012), ao verificar fatores que geram evoluções no custo de transporte, identifica a manutenção como um dos fatores de grande impacto. Segundo ele, descobertas como essa geram a necessidade de acompanhamento desse custo, uma vez que a evolução desses gastos está diretamente relacionada ao aumento da idade da frota.

Já Bourahli, Montenegro e Fernandes (2011) desenvolveram estudo para identificar o momento correto para a substituição da frota. O estudo apresenta constatações importantes, como o fato de a gestão da frota ser tratada pela maioria das organizações como apenas mais um custo isolado, sem reconhecer o caráter estratégico dessa atividade para o desempenho da empresa, já que impacta diretamente a qualidade da prestação do serviço recebido e ofertado pelas organizações. Por outro lado, Bourahli, Montenegro e Fernandes (2011) relatam que a despeito dos movimentos de terceirização do transporte das empresas, há algumas organizações que optam por manter a frota própria, por entendê-la como uma atividade estratégica da organização. Dessa forma, torna-se relevante a compreensão de como manter os custos e desempenho dessa frota em um ponto ótimo, como o momento de saber quando renovar a frota. Teodoro e Pozo (2012) e Pereira, Oliveira e Leal Júnior (2016) acrescentam que a redução no custo de transporte é um fator crucial para manter a competitividade das organizações. Já Kramer, Subramanian e Penna (2016), cientes das vantagens em reduzir custos com a frota, analisam modelos para otimização da roteirização, atividade que compreende a gestão de frota.

Há também estudos que abordam o caráter estratégico da gestão de frota em relação à cadeia de suprimentos, como a pesquisa de Garcia-Cárceles, Díaz e Mendonza (2018), que define que essa atividade é complexa, pois envolve a coordenação das atividades, bem como a governança dos agentes. Os autores

ainda apontam uma falha na literatura sobre gestão de frota, uma vez que ela ignora os impactos estratégicos dessa área sugere que a gestão seja conduzida apenas pelos níveis táticos e operacionais das organizações, o que impossibilita uma coordenação conjunta.

Há trabalhos que relatam os avanços no mercado de gestão de frota por meio do desenvolvimento de ferramentas de Tecnologia da Informação (TI) (DI SERIO; SAMPAIO; PEREIRA, 2007; SANTA; MUSSI, 2016), as quais propiciam melhorias como facilitação do planejamento, execução e controle das operações de transporte, conforme destacado por Prado, Peinado e Graeml (2010). Estes autores ainda relatam que tal adoção gera uma “ampla modificação do *modus operandi*” da gestão da frota com vistas para a redução dos custos (PRADO; PEINADO; GRAEML, 2010, p. 3). Jaimes, Díaz e Senra (2011) ratificam o exposto, informando que os objetivos de implantação de ferramentas de TI visam ao desenvolvimento de novos modelos de gestão de frota mais eficazes, bem como a criação de ferramentas para tomada de decisão.

Retomando o que foi apresentado por Camargo Junior e Pires (2017) sobre o aumento da demanda por serviços logísticos em todo o mundo e o fato destes se tornarem mais complexos, cabe relatar que esse cenário fez com que empresas avaliassem a viabilidade de terceirizar seus processos logísticos, ou seja, fazerem o *outsourcing* desses processos. Diante do exposto, faz-se necessário discorrer mais sobre este tema.

Deve-se esclarecer, primeiramente, o conceito de terceirização (*outsourcing*), que se trata de contrato, no qual a empresa executa serviços, mas não há a transferência de propriedade, portanto, noção diferente do conceito de privatização, situação em que ocorre a transferência de atividade e venda de ativos para outra empresa. Camargo Junior e Pires (2017) alertam que esse conceito existe desde a criação das organizações, mas que sua utilização foi intensificada na área de logística.

Camargo Junior e Pires (2017) compilam as discussões expostas sobre benefícios e riscos na terceirização e declaram que os principais benefícios são o aumento da cobertura de mercado para as prestações de serviço, maior flexibilização para novas exigências de clientes e redução de investimentos em instalações, TI e recursos humanos. Ou seja, a empresa que decide pela terceirização pode optar por manter o foco em suas atividades finalísticas, porém

contratará uma empresa para desempenhar processos logísticos com profissionais qualificados e com *expertise* e infraestrutura adequada, principalmente no que tange à utilização de ferramentas de TI para alcançar a competitividade.

Moraes e Maia (2020) acrescentam aos benefícios já citados, como dedicação ao *core business*, redução de custos e o potencial de melhoria da eficiência do serviço. Entretanto, advertem que, para a obtenção dessas vantagens, é necessária uma análise de fatores internos e externos à organização. Os aspectos internos estão ligados aos recursos e competências internas da organização, já os externos estão relacionados às habilidades de governança.

Em relação aos aspectos externos, Camargo Junior e Pires (2017) já haviam alertado sobre os desafios que tal escolha pode acarretar, como riscos técnicos, a recente recessão da economia e o insucesso na criação de níveis de confiança e relações evoluídas com os prestadores de serviço, incluindo alinhamentos na comunicação e na expectativa da contratação, além de comprometimento entre os envolvidos (CAMARGO JUNIOR; PIRES, 2017).

Camargo Junior e Pires (2017) relatam que é pacificado na literatura que a correta seleção dos parceiros pode diminuir os riscos de insucesso dos relacionamentos em *outsourcing*. Entretanto, estudos recentes demonstram que o alinhamento da parceria logística é crucial para a redução de ações oportunistas, sendo que relações de pouca confiança são “[...] um dos principais fatores que contribuem para o extravio e ineficiência dos recursos [...]” (CAMARGO JUNIOR; PIRES, 2017, p. 314). Dessa forma, para a construção de bons relacionamentos em *outsourcing*, é necessário que as empresas desenvolvam habilidades para enfrentar os desafios advindos e para realizar o controle de custos dessas contratações. Assim, além de monitoramento dos parceiros, é importante que haja o compartilhamento de informações e habilidades.

Wiengarten e colaboradores (2013) reforçam o exposto ao concluírem que o principal motivo do insucesso de terceirizações é o risco de oportunismo, o que pode ser mitigado com a adoção de elementos de governança.

Conclusões semelhantes são obtidas sobre a terceirização no setor público. A terceirização no setor público brasileiro está relacionada, principalmente, à transferência das atividades acessórias e de apoio da administração pública para a iniciativa privada, permitindo à administração pública concentrar-se em suas

atividades-fim, conforme se observa na redação do § 7º do artigo 10 do Decreto-Lei nº 200/1967, que deu início a essa alternativa de contratação.

Para melhor desincumbir-se das tarefas de planejamento, coordenação, supervisão e controle e com o objetivo de impedir o crescimento desmesurado da máquina administrativa, a Administração procurará desobrigar-se da realização material de tarefas executivas, recorrendo, sempre que possível, à execução indireta, mediante contrato, desde que exista, na área, iniciativa privada suficientemente desenvolvida e capacitada a desempenhar os encargos de execução. (BRASIL, 1967).

Tanto as medidas adotadas na década de 1960 quanto as atuais, em prol da terceirização no setor público visam, principalmente, à redução de gastos e mais eficiência na prestação do serviço público. Entretanto, cabe apresentar o alerta de Giosa (1993), o qual ainda se encontra pertinente, sobre o reconhecimento de que a terceirização possibilita o alcance dos objetivos citados, entretanto, por ter um enfoque maior em redução de gastos, observa-se pouca preocupação com a qualidade do serviço prestado.

Em consonância ao disposto, Oliveira (1994) aponta dois riscos para a terceirização: pode ocorrer a contratação de prestadores de serviços pouco eficientes, configurando uma seleção adversa, como também, a Administração pode perder o controle sobre a atuação do terceirizado, ocasionando o risco moral, que propicia a perda da qualidade da prestação de serviço, devido à realização de ações desviantes por parte do agente privado.

Cabe pontuar, conforme apresentado por Jensen e Stonecash (2005), que o primeiro risco destacado por Oliveira (1994) pode ser associado aos objetivos distintos de uma empresa privada, a qual visa à maximização de lucros, em relação ao objetivo do setor público, que maximiza o bem estar social.

Tal situação é objeto de vastos estudos, os quais buscam verificar se a terceirização gera redução de custos e maior eficiência. Entretanto, muitos deles são inconclusivos, pelo fato de não ser possível comparar o cenário anterior ao cenário pós terceirização, uma vez que isso ocorre por falta de registros de custo na esfera pública anteriores à terceirização (JENSEN; STONECASH, 2005). Apesar do exposto e das incertezas e riscos apontados, predomina-se o entendimento que há benefícios econômicos e ganhos de eficiência na terceirização, principalmente na área de logística, no que tange às atividades de transporte e armazenagem, devido à redução significativa de custos fixos. Esse fato pode ser demonstrado pelo

aumento da adoção de modelos de contratação terceirizada no setor público (RODRIGUES *et al*, 2013).

Entretanto, cabe alertar que outros estudos observam a deterioração de serviços quando transferidos para o setor privado, elencando como causa ações de sombreamento da qualidade, por parte do prestador do serviço. A existência dessa ação advém da hipótese que envolve a dificuldade de medir a qualidade dos serviços, seja por falhas na especificação do objeto de prestação, seja por haver monitoramento inadequado. (JENSEN; STONECASH, 2005).

Camargo Junior e Pires (2017) informam que, ainda que existam vários estudos que abordem análises para a tomada de decisão sobre adotar ou não a terceirização, ou que elencam os riscos e os benefícios advindos da terceirização, bem como recomendações referentes a ações de monitoramento dessas contratações, a produção científica carece de estudos aprofundados sobre a interação entre os envolvidos na terceirização durante a implementação e execução das contratações, momento esse em que são geradas as relações entre cliente e fornecedor e identificados possibilidades e problemas.

Tal entendimento é confirmado por Francisco, Colet e Wegner (2020, p. 2) que relatam que com “os movimentos de terceirização no setor logístico”, principalmente, na área de transporte, há avanços nos modelos de contratação, os quais se tornam cada vez mais complexos para prestação de serviços, que não são a finalidade da organização contratante. Ratificando o exposto, recentemente, nota-se o aprimoramento dos modelos de contratação da frota de veículos, com o surgimento da terceirização e “quarteirização” de alguns serviços. Este reside na contratação de empresas especializadas em gestão que assumem a gerência da execução de serviços de apoio realizados por outras empresas, como por exemplo, o gerenciamento da prestação de manutenção corretiva e preventiva de veículos. Nesse caso, em vez do processo licitatório buscar a contratação direta de oficinas mecânicas, como é comum ocorrer em uma contratação terceirizada, este contrata uma empresa gerenciadora de manutenção que possui uma rede credenciada de oficinas (SOARES; MOURA, 2014).

Assim, o veículo que necessita de manutenção preventiva ou corretiva é encaminhado pela empresa gerenciadora a uma das oficinas da sua rede credenciada. Essa oficina verifica qual o serviço a ser realizado e quais as peças necessárias. A partir desse relatório, outras oficinas credenciadas apresentam

orçamentos e, a que registrar o menor valor terá o direito de executar o serviço. Todo o processo de orçamentação e análise da pertinência dos serviços e peças solicitados pelas oficinas são realizados pela empresa gerenciadora, cabendo à Administração Pública fiscalizar a atuação dessa empresa, aprovar e reembolsar as manutenções realizadas com a intermediação dela, bem como realizar o pagamento da taxa de administração (PEREIRA JUNIOR; DOTTI, 2009).

Tais movimentos de terceirização e suas evoluções, segundo Francisco, Colet e Wegner (2020), propiciam oportunismo e, ao mesmo tempo, para controlá-lo, pela complexidade dos contratos, se torna oneroso buscar prever todas as relações no elemento contratual. Portanto, advertem a necessidade de haver estudos sobre como garantir que essas contratações sejam eficientes e quais elementos de governança podem ser adotados para gerenciar os riscos advindos dessas relações contratuais.

Em consonância ao disposto, foram identificados estudos que basearam suas análises, principalmente, na Teoria da Agência e combinaram outras teorias, como investigações aprofundadas de relações contratuais em cadeias de suprimentos, apresentando uma governança sob um ponto de vista mais instrumental, e que obtiveram contribuições práticas, que podem ser utilizadas em experiências de contratação relacionadas à gestão de frota que incluem gerenciadoras (HUANG *et al.*, 2014; MORGAN; KALEKA; GOONER, 2017; MULLER; GAUDIG, 2011; SELVIARIDIS; NORMA, 2014; STOREY; KOCABASOGLU-HILLMER, 2013; WIENGARTEN *et al.*, 2013).

Tais estudos trouxeram à baila os elementos que podem compor uma estrutura de governança e como eles se relacionam com as condições de troca. Estas são descritas por Poppo e Zenger (2002) como situações desfavoráveis às contratações e que podem afetar seu desempenho.

Entende-se que o diferencial desses estudos é a abordagem da governança sob uma perspectiva mais instrumental e não apenas a combinação de teorias com a Teoria da Agência, já que há diversos artigos (AGUILERA; FLORACKIS; KIM, 2016; DAVIS, 1997; GHOSHAL, 2005; HERNANDEZ, 2007) que realizam essas combinações teóricas, entretanto, produzem mais resultados teóricos do que achados práticos sobre como as condições de troca afetam as contratações e orientações para estruturar a governança nessas relações.

Uma exceção ao apresentado acima é o estudo de Kreuzberg e Vicente (2019) que, por meio de levantamento bibliográfico sobre governança corporativa, identifica vários processos de governança descritos em estudos teóricos e empíricos sobre o tema, e constata que as condições de troca, combinadas aos elementos de governança, podem resultar em distintos processos de governança, assim como podem ser implantados em graus diferentes. O quadro sintético (Quadro 3) apresenta as principais descobertas do estudo, elencando os principais processos de governança encontrados nos estudos.

Quadro 3 - Processos de Governança elencados por Kreuzberg e Vicente (2019).

Processos de Governança		
Estudos Teóricos	Estudos Teóricos e Empíricos	Estudos empíricos
Desenvolver práticas de restrição gerencial.	Eficiência na alocação de recursos.	Garantir a conformidade.
Estruturas e instituições que alocam poder.	Desenvolvimento de práticas de monitoramento.	Desenvolvimento de controles.
Processos efetuados para atender os <i>stakeholders</i> .	Modelo e mecanismos que assegurem a eficácia na tomada de decisões.	Processo para alcance de resultados.
Envolvimento da Cultura e Contexto Organizacional.		
Prever regras e incentivos nos contratos		
Como os <i>stewards</i> maximizam as riquezas dos <i>shareholders</i> .		
Conjunto de restrições que moldam a operação das empresas.		
Conjuntos de processos que assegurem que a empresa é apropriadamente direcionada e gerida.		
Promover investimento e proteger		

investidores, gerar emprego e promover igualdade de oportunidades.		
Estruturas que facilitam e capacitam em vez de monitorar e controlar.		

Fonte: Adaptado de Kreuzberg e Vicente (2019).

Retomando os estudos com viés instrumental, Morgan, Kaleka e Gooner (2017) investigam as consequências dos comportamentos oportunistas de fornecedores focais para a categoria de varejistas, o que resultou na comprovação de que esses comportamentos afetam o desempenho dos varejistas. Entretanto, a principal descoberta desse estudo é a ineficácia dos elementos de governança utilizados pelos varejistas, como o controle, quanto maior fosse a dependência que eles possuíssem do fornecedor. Tal resultado demonstra a existência do poder como uma condição de troca relevante e que deve ser levada em consideração na estruturação da governança nessas relações.

No estudo de Muller e Gaudig (2011) é verificado, por meio da análise empírica, se elementos de governança melhoram as trocas de informação. Como resultado, os autores identificam que alguns elementos efetivamente promovem melhorias nas trocas de informação, outros, por sua vez, refletem efeitos negativos ou insignificantes sobre elas. Desse modo, foi elaborado quadro para visualização das variáveis analisadas bem como os resultados obtidos (Quadro 4).

Outro estudo é o de Wiengarten e colaboradores (2013), que investiga razões para o sucesso ou não de contratações terceirizadas. Os autores identificam que há riscos que tanto afetam o custo das contratações como também a qualidade da prestação do serviço. Outro achado da pesquisa é que a combinação de elementos de governança complementares, como a confiança, com regras contratuais pode mitigar as condições de troca. Explicam ainda que tais elementos complementares são utilizados em momentos que as regras contratuais não se demonstram efetivas. Por fim, também destacam que configurações ideais de governança são aquelas que possuem tanto contratos formais e regras de controle, as quais são utilizadas para mediar relações de poder, quanto coordenação, que são utilizadas para promover o alinhamento dos processos.

Quadro 4 - Análise e Resultados de Muller e Gaudig (2011).

Tipo de Assimetrias de informação	Elementos de governança propostos para reduzi-los	Resultados de promoção de troca de informação
Em "situações de intenção oculta" – Não tem como definir se o agente poderia alcançar melhores resultados.	Contratos explícitos	Efeitos negativos
Em "situação de ação oculta" – Não consegue avaliar o esforço do agente.	Controle (atividade de monitoramento) Incentivos (prêmios – dinheiro) Incentivo (investimento específico) Confiança (reuniões frequentes)	Efeitos positivos Insignificante Insignificante Efeitos positivos
Em "situações características ocultas" – Quando o principal não consegue avaliar se o agente é capaz de cumprir suas obrigações.	Confiança (reputação)	Efeitos positivos (longo prazo)

Fonte: Adaptado de Muller e Gaudig (2011).

Em outra perspectiva de análise, Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013) analisam como características dos Sistemas de Gerenciamento de Parceiros, como capacidades de relacionamento e de cumprimento de acordos, se relacionam com elementos de governança formais e informais e, ainda, se essa combinação contribui para a motivação dos parceiros em termos de gerar confiança, comprometimento e satisfação para os clientes. Um dos principais resultados da pesquisa é a descoberta que um elemento de governança informal, que é o apoio a serviços, gera efeitos positivos nas relações, criando mais compromisso e um ambiente de segurança, bem como mitiga efeitos negativos gerados por controles adotados pelos Sistemas de Gerenciamento de Parceiros.

Já Huang e colaboradores (2014) defendem a combinação de elementos de governança formais e sociais para a promoção da eficácia das contratações. Os elementos formais são a formalização de contratos e definição de regras claras, assim como monitoramento de processos e padrões para que estejam estritamente dentro das regras contratuais. Já os elementos sociais são descritos como iniciativas de governança informal necessárias para a criação de confiança, como exercícios de construção de equipe, eventos sociais, realização de *workshops* e de

conferências regulares com os fornecedores. Os resultados do estudo confirmam que a combinação de elementos formais e sociais em uma contratação podem ser mais eficazes do que se implantado somente um tipo de elemento.

Com outra abordagem, Selviaridis e Norman (2014) examinam como prestadores de serviço são convencidos a firmar contratos por desempenho, já que estes imputam mais riscos a eles se comparados a contratos com remuneração definida. Os resultados demonstram que o desenvolvimento da confiança, tido como um elemento de governança informal, contribui para esse convencimento, além de ações de compartilhamento de riscos com todos os níveis da cadeia de suprimentos.

Por fim, Francisco, Colet e Wegner (2020) identificam fatores que podem impactar negativamente as relações contratuais, produzindo incertezas, denominados condições de troca e quatro elementos de governança que podem contribuir para diminuir os impactos negativos das condições de troca em contratos terceirizados de cadeia de suprimentos. O Quadro 5 descreve as categorias de análise.

Quadro 5 - Condições de troca e Elementos de governança.

Categorias	Subcategorias
Condições de troca	Oportunismo Risco Poder
Elementos de governança	Confiança Contratos Controle Incentivos

Fonte: Adaptado de Francisco, Colet e Wegner (2020).

A partir desses conceitos, analisam como as organizações envolvidas nessa cadeia de suprimento relacionam as condições de troca aos elementos de governança e como se dá a aplicação desses elementos entre organizações. Para tanto, são desenvolvidos estudos de casos para analisar três relações diádicas existentes entre a organização focal (principal/contratante) e outras organizações (agente/contratada) que fazem parte da cadeia de suprimentos.

O resultado do estudo confirma as considerações já realizadas por estudos seminais sobre a Teoria da Agência, os quais constataam que as estruturas de

governança variam conforme as características dos contratos, e acrescenta que a escolha por instituir ou não elementos de governança, geralmente, é uma decisão pessoal do gestor de contratos. Tais considerações foram baseadas em relatos de gestores que demonstram identificar as condições de troca, mas nem sempre atuaram sobre elas ou instituíram elementos de governança, uma vez que, apesar de entenderem necessária a ação, inexistia uma estrutura de governança formalizada, pela alta gestão da organização, orientando tal implementação.

Finalmente, o estudo: i) realiza recomendações gerenciais sobre a necessidade de serem utilizados elementos de governança nos níveis estratégico, definindo diretrizes corporativas; no tático, criando grupos de parceiros por afinidade; e no operacional, para aplicação dos elementos de governança na relação diária entre principal e agente da cadeia; ii) dá enfoque na importância da implementação de diretrizes corporativas, pois essas permitem que os elementos de governança sejam utilizados sob uma orientação estratégica para mitigar condições de troca, evitando que tal adoção dependa de decisões pessoais de gestores de diversos níveis do extrato organizacional.

4 PERCURSO METODOLÓGICO

A pesquisa analisa, sob a ótica da Teoria da Agência, as estruturas de governança adotadas na execução dos contratos de gestão de frota de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais, por meio da análise da existência dos elementos de governança (contrato, controle, incentivo e confiança) e a identificação das condições de troca (oportunismo, risco e poder) do modelo de quarteirização da manutenção veicular. Ainda, analisa se os principais atores envolvidos: Seplag; Órgãos e Entidades e Gerenciadora da Manutenção adotam elementos de governança suficientes para minimizar as condições de troca.

Este capítulo define e justifica os procedimentos metodológicos, apresentando sua tipologia, a qual se trata de uma pesquisa descritiva e explicativa, que aborda o problema do estudo por meio de uma análise qualitativa que elenca como estratégias a revisão de literatura para categorização da análise e o estudo de caso, desenvolvido a partir de entrevistas semiestruturadas e pesquisa documental, que utiliza o método de análise de conteúdo como procedimento de análise.

4.1 Tipologia da pesquisa

A pesquisa qualitativa, segundo Godoy (1995), possibilita que seja captada e compreendida a dinâmica do fenômeno a partir das pessoas envolvidas. Flick (2004, p. 17) acrescenta que ela possibilita relativa liberdade para a interpretação dos dados, uma vez que “Existe, atualmente, uma enorme variedade de métodos específicos disponíveis”. Outra oportunidade desse tipo de pesquisa é a possibilidade de analisar um quantitativo menor de unidades de análise, o que permite que o tempo na pesquisa seja dedicado ao alcance de maior profundidade nos dados coletados.

Além disso, a pesquisa qualitativa apresenta características operacionais que resultam em um número pequeno de unidades de análise, no qual se busca identificar intencionalidades, expressas por um conteúdo composto de descrições detalhadas de situações relativas aos dados coletados do sujeito em análise com citações objetivas sobre suas experiências, atitudes, hábitos, credos e pensamentos; e, finalmente, numa contextualização de eventos, pessoas, interações e observações de comportamento (PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO, 2011).

Dessa forma, a escolha da pesquisa qualitativa mostra-se adequada para o desenvolvimento do estudo, o qual busca uma análise com maior profundidade de um número menor de unidades de análise, mas que abrangem três envolvidos no modelo de quarterização da manutenção veicular, além da liberdade de análise conferida.

Entretanto, Paiva Júnior, Leão e Mello (2011, p. 194) alertam que a liberdade ofertada pela pesquisa qualitativa deve obedecer a limites de validade, conforme o exposto: “a validade se refere à capacidade que os métodos utilizados numa pesquisa propiciam à consecução fidedigna de seus objetivos”. Os autores também definem os três aspectos de validade que devem ser seguidos em uma pesquisa qualitativa, sendo eles a validade aparente, quando a pesquisa produz informações esperadas; a validade instrumental, que consiste na mescla de dados fornecidos com outros gerados de forma alternativa; e por fim a validade teórica, que garante a legitimidade dos procedimentos metodológicos (PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO, 2011).

Sob a ótica desse trabalho, a validade aparente revela-se no alcance dos objetivos gerais e específicos. A instrumental é obtida pela revisão bibliográfica, pelo levantamento documental e pelas realizações de entrevistas com informantes qualificados e envolvidos na execução das contratações oriundas do modelo de quarterização da manutenção veicular do Estado de Minas Gerais. Já a teórica é obtida com a busca orientada dos objetivos por meio de conceitos e métodos extraídos da Teoria da Agência, além de respalda pela literatura sobre governança.

Paiva Júnior, Leão e Mello (2011, p. 194) explicam ainda o que é a confiabilidade e suas perspectivas, a saber:

A confiabilidade, por sua vez, refere-se à garantia de que outro pesquisador poderá realizar uma pesquisa semelhante e chegará a resultados aproximados. Na pesquisa qualitativa, tende a ser observada nos seguintes aspectos: confiabilidade quixotesca, que se refere às circunstâncias em que um único método de observação mantém uma medida contínua; confiabilidade diacrônica, que se refere à estabilidade de uma observação através do tempo; e confiabilidade sincrônica, que se refere à similaridade de diferentes observações dentro de um mesmo período de tempo. (KIRK; MILLER, 1986; *apud* PAIVA JÚNIOR; LEÃO; MELLO; 2011, p.194-195).

Em relação à confiabilidade, esta é sincrônica, sendo auferida por meio da análise de diferentes percepções e conduções das organizações envolvidas em relação à execução do modelo de manutenção veicular, no que diz respeito à

estruturação da governança, a partir da verificação da existência das relações de oportunismo, risco e poder entre os atores do contrato e os elementos de governança adotados para minimizá-las.

Assim, torna-se viável adotar, para o alcance dos objetivos geral e específicos, a abordagem descritiva e explicativa. Segundo Collis e Hussey (2005), a pesquisa descritiva auxilia na identificação das características do objeto de estudo, no caso a estrutura de governança dos contratos de gestão de frota. Além de a explicativa possibilitar a análise se determinado fenômeno ou problema, também pode ser verificada em outras situações similares e assim fornece respostas a “como”, “por que”, e “onde” para eventos em andamento e também para eventos futuros. Tais abordagens, portanto, estão coerentes com as ambições desse estudo, o qual visa identificar a estrutura de governança por meio dos relatos dos atores envolvidos na execução da contratação e definir semelhanças e diferenças de percepções, das organizações que fazem parte dela, sobre o arranjo de governança e as motivações para essa construção.

4.2 Estratégia da pesquisa

Em relação às estratégias, foram adotadas a revisão de literatura e o estudo de caso. A primeira tem como objetivo buscar embasamento teórico e identificação de variáveis para a análise e a segunda visa explicitar o problema de pesquisa.

A pesquisa bibliográfica teve como objetivo construir o alicerce teórico, além de explorar a problemática por meio da reunião de livros, publicações em periódicos e artigos científicos, conforme recomendações de Creswell (2014), que entende que essa estratégia deve ser adotada para auxiliar na limitação do escopo da pesquisa, bem como para demonstrar aos leitores a relevância do estudo. Entretanto, ressalta que

na pesquisa qualitativa, os investigadores usam a literatura de maneira consistente com as suposições de aprendizado do participante, e não para prescrever as questões que precisam ser respondidas sob o ponto de vista do pesquisador. Uma das principais razões para conduzir um estudo qualitativo é que o estudo é exploratório. Isso significa que ainda não foi escrita muita coisa sobre o tópico ou sobre a população em estudo, e o pesquisador tenta ouvir os participantes e construir um entendimento baseado nas ideias deles. (CRESWELL, 2014, p. 46).

Creswell (2014) pondera que a literatura pode ser posicionada em três locais no texto, quais sejam: no início do estudo, para conceituação do problema; ou é registrada como um capítulo denotando uma técnica mais tradicional e positivista; ou no final tornando-se base para comparações e contrastes dos resultados, sendo muito utilizada em estudos indutivos. Acrescenta ainda que também podem ser visualizadas configurações que destinam mais de um local para a literatura. Considera-se que a descrição da revisão na introdução predomina e se assemelha mais às pretensões dessa utilização na pesquisa uma vez que:

nesse local, a literatura fornece um pano de fundo útil para o problema ou para a questão que gerou a necessidade do estudo, como quem já escreveu sobre isso, quem já estudou isso e quem indicou a importância de estudar a questão. Esse "enquadramento" do problema é, evidentemente, dependente dos estudos disponíveis (CRESWELL, 2014, p. 46).

Cabe ponderar que foram dedicados dois capítulos para a literatura, o primeiro apresenta a literatura de governança, a qual busca extrair os principais elementos teóricos da análise do estudo, bem como demonstrar a relevância da adoção de estruturas de governança adequadas para o desempenho de contratações públicas. Já o segundo capítulo aborda a logística e a gestão de frota, e visa apresentar ao leitor os conceitos e evoluções da gestão de frota, assim como comprovar a pertinência de estudos sobre o tema.

A revisão da literatura iniciou-se com consultas às bases científicas SciELO, Spell, Periódicos Capes e repositório da Anpad. Utilizaram-se as seguintes palavras-chave para a pesquisa: gestão + fiscalização de contratos; transporte; frota; terceirização; contratação; contratação pública. Inicialmente, foi feita uma pesquisa de publicações desde 2015, porém, com a escassez de resultados, a consulta foi ampliada para artigos publicados a partir do ano 2000, tendo em vista que no primeiro período foram pré-selecionados apenas seis artigos. Com a ampliação do período, foram encontrados 98 artigos e após leitura dos títulos, resumos e considerações finais de cada um deles, foram selecionados 32 dentre os resultados iniciais.

Os 66 artigos excluídos da seleção realizavam abordagens muito distintas da pretendida nesse estudo, uma vez que versavam sobre terceirização com o foco em questões de flexibilização trabalhista, e, aqueles sobre transporte, abordavam

questões de análise de otimização de rotas de transporte ou melhorias no transporte urbano.

Como os artigos selecionados apresentavam contribuições pontuais sobre o tema desenvolvido nesse estudo, foram selecionadas algumas bibliografias citadas por eles, bem como realizadas novas buscas nas bases científicas com o intuito de encontrar estudos que contemplassem abordagens teóricas referentes à governança e, mais especificamente, contendo análises sobre a Teoria da Agência.

Dessa forma, foram obtidos três artigos de autores clássicos sobre a Teoria da Agência (EISENHARDT, 1989a; JENSEN; MECKLING, 2008; WILLIAMSON, 1975) e seis artigos que abordam análises à luz dessa teoria. Dentre esses seis, dois estudos foram mais utilizados, sendo eles: “Para Onde Estamos Caminhando? Uma Análise das Pesquisas em Governança Corporativa” de Kreuzberg e Vicente (2019) e “A governança de cadeias de suprimentos: uma análise a partir da teoria da agência e *stewardship theory*” de Francisco, Colet e Wegner (2020).

Os achados desses estudos apresentam contribuições ao referencial, bem como foram selecionadas referências contidas neles. O primeiro se trata de uma revisão bibliográfica sobre governança corporativa que possibilitou a identificação de autores referenciados sobre o tema como: Aguilera; Florackis e Kim, (2016); Filatotchev; Jackson e Nakajima (2013) e Teixeira; Gomes (2019). Esses autores criticam o fato da maioria dos estudos terem o foco da análise na Teoria da Agência, apesar da variedade de áreas que abordam a governança, reconhecendo como único problema as assimetrias informais entre agente, gestores, e principal, detentores da propriedade, bem como restringirem suas análises a um foco econômico decorrente de discussões e levantamentos sobre custos de transação (AL-BAIDHANI, 2014; HART, 1995).

Tais críticas são justificadas pela observação desses autores que a conclusão de estudos que adotam esse percurso acrescenta poucas descobertas, sendo visíveis as lacunas e limitações dessa análise para verificar todos os elementos que compõem a governança e afetam o desempenho das organizações. Dessa forma, alguns estudos que realizam revisões sobre a literatura de governança propõem uma visão mais holística sobre o tema, seja relacionando a Teoria da Agência com outras teorias como: Teoria Institucional, Teoria de Stakeholders, *Stewardship* e Teoria da Dependência de Recursos (FRANCISCO; COLET; WEGNER, 2020; KREUZBERG; VICENTE, 2019; OLIVEIRA; RESENDE JUNIOR, 2020), ou conforme

sugerem Aguilera e colaboradores (2008), adotando o conceito de sistemas abertos, combinando várias teorias organizacionais, como Teoria das Partes Interessadas e Teoria Institucional.

Por outro lado, identificou-se no segundo artigo, de Francisco, Colet e Wegner (2020), assim como em mais seis estudos extraídos dele (HUANG *et al.*, 2014; MORGAN; KALEKA; GOONER 2017; MULLER; GAUDIG, 2011; SELVIARIDIS; NORMA, 2014; STOREY; KOCABASOGLU-HILLMER, 2013; WIENGARTEN *et al.*, 2013), as principais variáveis de análise desta dissertação, já que eles buscam identificar os impactos de elementos de governança na mitigação de riscos, oportunismos e poder nas relações diádicas (relação entre contratados e contratantes) em cadeia de suprimentos, utilizando uma abordagem mais instrumental, que foi considerada a principal contribuição desses estudos, em detrimento ao fato de associarem teorias com a Teoria da Agência. Tal afirmativa pode ser feita, pois alguns estudos, obtidos a partir do primeiro artigo (KREUZBERG; VICENTE, 2019), realizaram combinações da Teoria da Agência com as teorias citadas como mais encontradas em estudos de governança corporativa. Porém, estas não apresentaram contribuições substantivas para esse trabalho, já que seus resultados foram mais teóricos do que práticos.

Apesar das contribuições das pesquisas citadas, em especial a de Francisco, Colet e Wegner (2020), tais estudos diferem deste, pois abordam a governança corporativa, e não a governança pública. Dessa forma, houve a busca de estudos sobre governança no setor público, resultando na identificação das principais bibliografias, que são as edições do RBG do Tribunal de Contas da União (TCU). A partir do RBG foram selecionados os estudos sobre governança corporativa de organizações internacionais e nacionais, a saber: Banco Mundial (2017); IFAC (2014); IBGC (2015) e OCDE (2015).

Por fim, é relevante informar que fazem parte da literatura abordada autores referência para a conceituação de logística (BALLOU, 2004; BOWERSOX, 1996) e autores que discorrem sobre a relevância da gestão de frota para essa área (SANTOS, 2012; VALENTE, 2012), bem como estudos que focam na análise da implementação das novas configurações de contratação para a gestão de frota (CAMARGO JUNIOR; PIRES, 2017; SILVEIRA, 2018).

Os estudos de Camargo Junior e Pires (2017) e Silveira (2018) promovem contribuições para a presente análise, já que discorrem sobre a necessidade de

serem desenvolvidos mais estudos em relação à implementação e execução de novas configurações de contratação de gestão frota, ou seja, momento pós-contratação.

Os demais estudos adotados têm como objetivo a otimização de custos com a frota, seja ela própria ou locada (BOURAHLI; MONTENEGRO; FERNANDES, 2011; JAIMES; DÍAZ; SENRA, 2011; KRAMER; SUBRAMANIAN; PENNA, 2016; PEREIRA; OLIVEIRA; LEAL JÚNIOR, 2016; TEODORO; POZO, 2012), enquanto Machado e colaboradores (2006) e Serna e colaboradores (2016) se preocupam em analisar e propor melhorias no desempenho da frota de veículos, o trabalho de Garcia-Cárceles, Díaz e Mendonza (2018) busca abordar tanto o custo como a eficiência da frota.

Diante do exposto e conforme recomendações de Galvão e Ricarte (2019), sobre os procedimentos que devem ser realizados para a realização de uma revisão da literatura, foram verificadas lacunas na literatura em relação à existência de estudos sobre contratações públicas, conforme corroboram Mello, Hartmann e Lorenzi Junior (2017), e estudos sobre gestão de frota que analisam a interação entre os envolvidos durante a execução da contratação, como constatam Camargo Junior e Pires (2017). Já a escolha do estudo de caso mostra-se apropriada para a pesquisa, pois, conforme definições de Yin (2005), este método investiga fenômenos contemporâneos e permite que a análise seja feita em profundidade no contexto em que ocorrerem, principalmente para objetos de estudo em que não há uma delimitação clara entre o fenômeno e o contexto.

Paiva e Brito (2013) reforçam o exposto ao apresentarem que a utilização do estudo de caso em trabalhos que abordam a gestão da operação, como é o caso de temas relacionados ao transporte, é uma tendência. Nessa perspectiva, este estudo utiliza a Teoria da Agência como um construto *a priori* para analisar os dados. Assim, não se busca construir uma nova teoria, mas sim promover contribuições sob o ponto de vista teórico, uma vez que essa abordagem visa suprir uma lacuna empírica.

Triviños (2015) descreve duas características conferidas ao estudo de caso, devido à análise em profundidade que promove, a saber: a natureza e abrangência da unidade a ser analisada e a escolha do suporte metodológico que orienta a investigação do pesquisador. Acrescenta ainda que há possibilidades de se visualizar o grau de complexidade dessas características. Diante do fato que este

estudo visa identificar categorias de análise, que nem sempre são explícitas nas contratações, e que configuram o problema principal-agente, além do fato do modelo de contratação de manutenção veicular ser complexo, pois possui diversos envolvidos, bem como muitas regras, entende-se que a natureza, a abrangência e o suporte metodológico desta pesquisa a configuram como uma análise complexa, que exige aprofundamento e, portanto, a escolha dessa estratégia se mostra adequada.

Cabe ainda apresentar três tipos de estudo de caso, descritos por Creswell (2014), a saber: o estudo de caso intrínseco, em que o foco de análise é o próprio estudo de caso; o estudo de caso instrumental único, o qual tem o papel de ilustrar a questão tratada e o estudo de caso coletivo ou múltiplo, no qual são escolhidos vários estudos de caso para promover uma ilustração de uma questão. Uma vez que este estudo analisa execuções de contratos de manutenção veicular de Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, oriundos da mesma licitação referente ao Edital do Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018, este pode ser considerado um estudo de caso instrumental único.

Finalmente, Triviños (2015) adverte que o estudo de caso qualitativo, por não estabelecer, a princípio, a descrição de seu “esquema de inquirição”, exige considerável consistência em sua condução. Isto se justifica, pois a análise se torna mais complexa à medida que é aprofundado o assunto, além de haver intensa atuação do investigador. Diante do exposto, o estudo empreendido descreve a seguir como se deu a coleta de dados, bem como a condução das análises.

4.3 Técnicas de coleta de dados

Em relação à coleta de dados, Creswell (2014) descreve que:

Os passos da coleta de dados incluem estabelecer as fronteiras para o estudo, coletar informações através de **observações e entrevistas desestruturadas (ou semiestruturadas), documentos e materiais visuais**, bem como estabelecer o protocolo para registrar informações (CRESWELL, 2014, p.189, grifo nosso).

Diante da definição de quatro tipos de coleta, cabe informar que esta contempla: busca por documentos e pesquisa de campo com a realização de

entrevistas semiestruturadas com informantes qualificados e envolvidos nas contratações do modelo de quarterização da manutenção veicular.

Em relação à pesquisa documental, Creswell (2014) esclarece que a coleta de documentos pode ocorrer durante o processo de pesquisa. E assim, podem ser coletados documentos públicos e privados que contribuam para o estudo. Parte dos materiais foi selecionada por meio de busca ao site da Seplag e ao Portal de Compras de Minas Gerais, como normativas, editais e materiais de orientação. Os demais materiais foram solicitados aos envolvidos na contratação que foram entrevistados, porém apenas a Seplag e um órgão entrevistado forneceu documentos.

Na pesquisa documental, foram colhidos dados que possibilitassem retratar como era a gestão de frota de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais antes da construção e implantação das novas contratações para manutenção, abastecimento e locação, e como se configurou essa construção a partir do Projeto GES.

Outro objetivo foi adquirir informações da execução da contratação, como: notificações ao contratante e do contratante, materiais de orientação produzidos pela Seplag, pelos Órgãos e Entidades e pelas Gerenciadoras de Manutenção e demais registros produzidos na relação entre os atores do contrato. Esta coleta teve o intuito de analisar os materiais para identificar elementos que fornecessem informações complementares aos relatos obtidos nas entrevistas, conforme exposto por Godoy (1995).

Após esse momento, foram selecionados os documentos que continham informações sobre históricos da gestão da frota ou a interação dos envolvidos no modelo de quarterização da manutenção veicular. Todos os documentos foram obtidos por meio digital e salvos em pastas eletrônicas, nas quais há identificação do órgão que forneceu o documento, bem como a separação por tipo de documento, a saber: manuais, normativas, editais, notificações, e-mails e atas de reunião, para a preparação do material. E assim, com base na referência teórica adotada, entrevistas realizadas e análise pretendida, foram selecionadas as informações mais relevantes que estes documentos apresentavam. Dessa forma cumpriram-se as três fases da pesquisa documental conforme parâmetros de Silva, Emmendoerfer e Cunha (2020).

Importante esclarecer que não foram identificados documentos produzidos pela Seplag antes de 2009, segundo relato do Informante Qualificado 2, com a

mudança do órgão para a Cidade Administrativa, nova sede dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado, e a necessidade de diminuir os arquivos da diretoria responsável pela gestão de frota, provavelmente, esses documentos foram descartados. O Informante Qualificado 2 afirmou que havia uma vasta produção de notas técnicas emitidas para a orientação aos órgãos relacionadas à condução da gestão da frota dos veículos, seja para adesão a melhores formas de contratação, seja para adequação de procedimentos e visando à redução de gastos com essa gestão.

Em relação ao segundo método de coleta, cabe explicar que a realização das entrevistas foi executada por meio de pesquisa de campo, a qual Godoy (1995, p. 58) descreve como sendo um conceito que muitas vezes é tratado como sinônimo de pesquisa qualitativa, mas na verdade é uma forma de explicitar que o desenvolvimento do estudo se dará no ambiente em que ocorre o fenômeno e não em um laboratório.

Assim, Creswell (2014) informa que a entrevista consiste no encontro do investigador com o entrevistado, podendo ocorrer presencialmente, ou por telefone, realizada em grupo ou individualmente e busca extrair percepções por meio de perguntas não estruturadas. O autor ainda informa as vantagens dessa coleta, que são obter informação de participantes que não podem ser observados, ou relatos históricos e, ainda, o controle dos questionamentos pelo entrevistador durante a realização das entrevistas. Collis e Hussey (2005) acrescentam que entrevistas semiestruturadas são coletas de dados adequadas para obtenção de assuntos sensíveis. Em contrapartida, Creswell (2014) alerta que uma desvantagem é a produção de informações baseadas em visões particulares sobre o fato.

Dessa forma, cabe relatar que inicialmente foram realizadas quatro entrevistas em profundidade com diretores da área de logística responsáveis pela gestão da frota dos veículos oficiais do Estado de Minas Gerais, sendo três diretores da Seplag, responsável pela gestão da frota dos veículos oficiais deste estado, e um de outro órgão, que possuiu frota com tamanho expressivo. Estas entrevistas foram realizadas entre junho e julho de 2020 com o intuito de compreender como era conduzida a gestão da frota, pela Seplag e pelos Órgãos e Entidades, proprietários de veículos, antes da construção do modelo de quarteirização da manutenção veicular, assim como outros modelos de contratação adotados na mesma época para a gestão desses bens. Outras investigações pretendidas foram em relação à

obtenção de relatos sobre a condução dos estudos para configuração dessas contratações, além de como ocorreu a implantação desses modelos pela Seplag e os impactos dessa mudança para os Órgãos e Entidades que aderiram às contratações.

A seleção dos informantes qualificados foi norteada de forma a obter relatos de diretores da Seplag e de um diretor de órgão que atuaram na gestão de frota antes de 2009 e após esse período. Identificou-se, por meio de artigo técnico (SOARES; MOURA, 2014), e em documentos técnicos (SEPLAG, 2010), que em março de 2009 foi iniciado o estudo da segunda onda do Projeto GES, a qual contemplou a família frota. Assim, obteve-se a seguinte configuração das entrevistas preliminares (Quadro 6), a saber:

Quadro 6 - Objetivos das entrevistas com informantes qualificados.

Informantes qualificados	Atuação na área	Objetivos da entrevista
Diretor da área de logística de órgão	Antes de 2009 e durante a implantação dos novos modelos de contratação	<ul style="list-style-type: none"> • Compreender como era feita a gestão dos veículos pelo órgão anteriormente às novas contratações para a gestão da frota e qual era a atuação da Seplag até essa época; • Verificar como se deu o processo de implantação dos novos modelos de contratação, especialmente o modelo de manutenção veicular.
Diretor de logística da Seplag	Antes de 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Resgatar as políticas, ações e estudos que existiram antes dos realizados para essa modelagem.
Dois Diretores de logística da Seplag	Após 2009	<ul style="list-style-type: none"> • Compreender como se deu a escolha dos gastos com frota como objeto de atuação do Projeto GES; • Compreender como foram desenvolvidos os estudos para as novas contratações. • Compreender como foi a construção e a implantação dos modelos de gestão de frota.

Fonte: Elaborado pela autora.

Flynn, Pagell, Fugate (2018) listam advertências em relação à adoção de informantes-chave, esclarecem que estes podem incluir em seus relatos opiniões pessoais que não refletem o fenômeno de estudo. Entretanto, essa pesquisa a fim de evitar esse direcionamento, consultou quatro informantes, buscando validar seus relatos por meio da realização de perguntas semelhantes a mais de um deles.

Importante esclarecer que, para alcançar esse objetivo, foram elaborados três roteiros de entrevistas, uma para a entrevista com o diretor do órgão, outro para a entrevista com o diretor da Seplag que atuou antes de 2009 e o último para as entrevistas com os diretores da Seplag com atuação após 2009.

Por meio das informações colhidas nestas entrevistas, a autora realizou direcionamentos para a revisão dos capítulos de referencial teórico e a seleção da amostra de Órgãos e Entidades entrevistados.

Em relação às entrevistas semiestruturadas dos envolvidos com o modelo de quarterização da manutenção veicular, estas foram realizadas com as principais organizações envolvidas na contratação, a saber: Seplag, Gerenciadora da Manutenção, referente ao Edital do Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018; Órgãos e Entidades que possuem contrato oriundo dessa licitação. Entretanto, não contemplam as oficinas mecânicas, conforme serão apresentadas as razões, quando relatadas as limitações e dificuldades encontradas no estudo.

A escolha dos entrevistados dessas organizações deu-se pela vivência que possuem em relação à execução dos contratos, sendo considerados os envolvidos mais capacitados para contribuir com a investigação, devido ao tempo de experiência deles com essa contratação.

No caso da Seplag, foram selecionados os gestores que estão e estiveram mais envolvidos em várias fases da contratação dessa ata, bem como em definições estratégicas para esse modelo. Portanto, foram entrevistados dois servidores que já atuaram com essas responsabilidades na equipe.

Em relação à Gerenciadora da Manutenção, foi solicitado auxílio a um dos colaboradores da empresa que possui a visão estratégica da contratação para identificar os principais envolvidos da empresa com os contratos do Estado de Minas Gerais, no que tange aos principais objetos ofertados, a saber: rede credenciada, sistema de gestão e equipe especializada em manutenção. Diante desses requisitos, foram apontados cinco colaboradores, sendo possível realizar entrevistas com todos eles.

Já a escolha da amostra de órgãos e entidades foi definida pelo enfoque e preocupação que informantes qualificados apresentam sobre as peculiaridades da frota e urgência no atendimento de manutenções veiculares de Órgãos e Entidades das áreas de segurança pública, meio ambiente e saúde. Tal relevância é atribuída tanto ao tamanho da frota, como ao fato deles possuírem veículos que atendem diretamente às atividades finalísticas dessas organizações, denominados veículos de operação, o que não permite que permaneçam indisponíveis por muito tempo na manutenção. Além disso, alguns desses bens possuem adaptações, o que restringe as opções de oficinas para manteni-los.

A despeito do destaque dessas áreas, optou-se também por convidar para as entrevistas órgão que não se encontra nessas áreas, mas possui profissionais com conhecimento de mecânica, os quais estão envolvidos diretamente com a contratação, de forma a incluir as percepções de gestores de frota que possuem conhecimento em manutenção e não se encontram nas áreas tidas como críticas.

A princípio, foram planejadas entrevistas com duas organizações da segurança, uma organização do meio ambiente, uma organização que possui servidores com conhecimento de mecânica. Dessas entrevistas, apenas uma envolvendo uma organização da segurança pública não pôde ser realizada.

Dessa forma, obteve-se a seguinte configuração das entrevistas:

- Duas entrevistas individuais com servidores da Seplag que estão e estiveram responsáveis pela gestão da ata de registro de preço do modelo de quarterização veicular;
- Cinco entrevistas individuais com funcionários da empresa gerenciadora da manutenção veicular;
- Uma entrevista em grupo e quatro entrevistas individuais com gestores de frota de quatro Órgãos e Entidades do Poder Executivo de Minas Gerais, contratantes do modelo de quarterização da manutenção veicular.

Relevante informar que foram elaborados três roteiros para a realização das entrevistas semiestruturadas com os envolvidos na contratação, um direcionado aos entrevistados da Seplag, outro para os gestores dos Órgãos e Entidades e um terceiro para os profissionais da Gerenciadora da Manutenção, tendo em vista que cada grupo de envolvidos possui uma atribuição no modelo de quarterização da manutenção veicular, o que tornou necessário adequar os objetivos das entrevistas às atuações de cada um.

Esses roteiros contêm perguntas norteadoras para as entrevistas, as quais objetivaram extrair informações sobre percepções de ações que podem ser entendidas como oportunistas, de risco, ou influenciadas pelo poder na relação entre as organizações envolvidas, bem como medidas tomadas para solucionar essas ações. As perguntas também buscaram estimular relatos de como é o relacionamento entre as organizações envolvidas, além de avaliar a atuação de cada uma delas na contratação.

As entrevistas foram conduzidas de forma a extrair informações para a compreensão da relação entre grupos, ou seja, como a Seplag se relaciona com a Gerenciadora da Manutenção (Fornecedor), ou como a Gerenciadora da Manutenção se relaciona com os Órgãos e Entidades, ou como os Órgãos e Entidades se relacionam com a Seplag.

O pré-teste dos roteiros foi realizado com o Entrevistado 2, devido à experiência profissional, com atuação na Seplag como gestor da Ata de Registro de Preços, e em outro órgão executor do modelo de quarterização da manutenção veicular. O teste consistiu na leitura das perguntas orientadoras dos três roteiros, de forma que ele pudesse avaliar a clareza e a pertinência delas para obter as informações pretendidas, já que também foi explicado a ele o objetivo de cada uma. Os roteiros foram considerados satisfatórios pelo entrevistado, entretanto sofreram pequenas alterações, conforme sugestões apresentadas por ele.

Ocorreram dois momentos de entrevista, o primeiro com os informantes qualificados, entre junho e julho de 2020, e o segundo com os envolvidos na contratação, entre agosto e setembro do mesmo ano. O Quadro 7 apresenta uma síntese dessas coletas.

Ocorreram 12 entrevistas no segundo momento, sendo que esse número atende às recomendações de Eisenhardt (1989), a qual define esse ponto como o momento em que a contribuição com o acréscimo de informações ou interação dos dados com a teoria se mostra mínimo. A autora esclarece ainda que este ponto de saturação varia em cada estudo, conforme a questão de pesquisa, recursos e tempo para desenvolvê-la, entretanto, entende que a coleta deve ser de quatro a dez casos.

Corroborando o levantamento realizado, Thiery-Cherques (2009) defende que não deve haver menos de seis observações, sendo 12 observações, geralmente, o

ponto de saturação. O ponto de saturação foi obtido depois de 11 entrevistas individuais e uma em grupo com dois servidores.

Quadro 7 - Síntese das entrevistas semiestruturadas.

Momentos	Número de entrevistas	Duração da entrevista	Duração da transcrição
Primeiro momento	Informante Qualificado 1	1h 39min	4 h
	Informante Qualificado 2	2h 11min	5 h
	Informante Qualificado 3	1h 23min	4 h
	Informante Qualificado 4	1h 27 min	4 h
Segundo momento - Seplag	Entrevistado 1	2 h	5 h
	Entrevistado 2	1 h 50 min	4 h
Segundo momento – Gerenciadora de manutenção	Entrevistado 3	1h09min	2 h
	Entrevistado 4	42min	2 h
	Entrevistado 5	1h08min	2 h
	Entrevistado 6	1h	2h
	Entrevistado 7	2h 17min	5h
Segundo momento - Órgãos e Entidades	Entrevistado 8 (segurança pública)	26 min	1h
	Entrevistado 9 (meio ambiente)	1h 04min	2h
	Entrevistado 10 (saúde)	52 min	2h
	Entrevistados 11 e 12 (órgão com profissionais com conhecimento em mecânica)	1h 32 min	3h
	Entrevistado 13 (órgão com profissionais com conhecimento em mecânica)	1h 16 min	2h 30 min
Total	16 entrevistas	21h 44min	47h30min

Fonte: Elaborado pela autora.

Cabe esclarecer que, para todas as entrevistas com os informantes qualificados e os envolvidos na contratação, houve anuência do termo de consentimento livre e esclarecido, conforme instruções da Resolução nº 466/12 e 510/16 do Conselho Nacional de Saúde – CNS. Este, devido ao momento de isolamento social para o combate à pandemia da COVID-19, foi encaminhado para

os endereços eletrônicos dos entrevistados e lido no início de cada entrevista. Os entrevistados foram informados sobre os objetivos da entrevista e sobre a participação no estudo, bem como sobre a manutenção do sigilo de sua identificação e consentiram com o prosseguimento dos procedimentos de coleta de dados, os quais foram realizados por meio das ferramentas *Zoom*, *Google Meet* e por telefone. Também foram consultados sobre a possibilidade de gravação do momento, os quais consentiram, com exceção de um entrevistado. Para este, só houve a produção de registros do encontro no caderno de campo, nos termos recomendados por Creswell (2014).

Importante relatar que as gravações das entrevistas foram transcritas pela autora para permitir a realização das análises e também para utilizar esse momento como período de absorção do conteúdo obtido na coleta

4.4 Procedimento de Análise

Nesta seção é apresentado o método de análise de conteúdo e descritas as ações empreendidas nesta pesquisa de acordo com as orientações metodológicas que envolvem esse procedimento, de forma a comprovar que a configuração da análise está adequada.

Triviños (2015, p. 160) define que o método de análise de conteúdo é “um meio para estudar as “comunicações” entre os homens, colocando ênfase no conteúdo “das mensagens”.”. Tal definição, segundo o autor, privilegia as formas de linguagem escrita e oral.

Conforme verificado por Silva, Gobbi e Simão (2005), não há um esquema rígido a ser seguido quando se utiliza esse método. Assim, esta flexibilidade faz com que seja evidente que as pesquisas que o utilizam são determinadas pela sensibilidade e percepção do pesquisador que, por sua vez, tem o desafio de “imprimir nitidez ao seu quadro teórico e a sua postura metodológica” (SILVA; GOBBI; SIMÃO, 2005, p. 80).

Para atingir esse desempenho, Souza (2014) descreve quatro propriedades que a análise de conteúdo possui para sua operacionalização, a saber:

Algumas propriedades da AC são importantes para introduzir a abordagem de sua operacionalização. São quatro: a **objetividade** (segue regras preestabelecidas, claras e precisas); a **sistematicidade** (o conteúdo deve

ser inserido ou organizado a partir de uma trama de categorias construídas tendo em vista o objeto, o problema da pesquisa); a **dimensão quantitativa** (destaca os elementos recorrentes e significativos para calcular as frequências, permitindo o tratamento estatístico na análise de textos); e a **dimensão qualitativa** (identifica presença ou ausência de temas, significados, tipos, qualidades, distinções, etc.; valoriza o inusitado e o sujeito). (SOUZA, 2014, p. 256-257, grifo nosso).

Souza (2014) ainda adverte sobre algumas armadilhas que a adoção desse método pode resultar, como: esquemas de análise muito rígidos ou muito superficiais, além de ser utilizado um número grande de variáveis ou de variáveis que não permitam a distinção do conteúdo no momento do agrupamento. Assim, sugere que antes de iniciar a análise, sejam definidos os objetivos dela, com a delimitação do problema, e composto o quadro de referências para a contextualização teórica.

Depois desse momento, Silva, Gobbi, Simão (2005) e Triviños (2015) definem e descrevem as três etapas que devem ser seguidas na análise de conteúdo, sendo elas:

- Pré-análise: consiste na definição das técnicas de coleta de dados e dos materiais que deverão ser coletados, bem como na organização de materiais que podem auxiliar no entendimento do fenômeno, formando assim o *corpus* da investigação;
- Descrição analítica: trata-se da codificação, classificação e categorização do material, sendo o momento de visitação ao material com base nas referências teóricas e hipóteses da pesquisa, na qual ocorrem a transcrição e análise preliminar das entrevistas, de forma a compor um quadro com categorias de análise;
- Interpretação referencial: momento da realização da análise em si, em que é realizada a reflexão embasada nos materiais empíricos e são identificadas as coocorrências, além de ser utilizada a intuição do pesquisador no aprofundamento das conexões das ideias, dentro dos limites preestabelecidos para a realização da análise.

Com base na literatura selecionada e na transcrição das 12 entrevistas com os envolvidos na contratação, foram definidas as seguintes categorias de análise para a extração das informações coletadas nessas entrevistas, conforme é apresentado no Quadro 8:

Quadro 8 - Categorias de análise adotadas nessa pesquisa.

Elementos de Governança	Conceitos	Autores
Contrato	(i) Formalização de contratos; (ii) Definição de regras claras; (iii) Regras de controle; (iv) Regras de coordenação; (v) Monitoramento de processos e padrões para que estejam estritamente dentro das regras contratuais.	Huang <i>et al.</i> , (2014) Wiengarten <i>et al.</i> , (2013)
Controle	Atividades de monitoramento.	Muller e Gaudig (2011)
Incentivo	Prestar apoio ao serviço de forma a orientar o parceiro.	Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013)
Confiança	(i) Exercícios de construção de equipe; (ii) Eventos sociais; (iii) Realização de <i>workshops</i> e de conferências regulares com os fornecedores; (iv) Ações para desenvolver confiança e que superem limitações dos contratos.	Huang <i>et al.</i> , (2014) Wiengarten <i>et al.</i> , (2013)
Condição de troca	Conceito	Autores
Oportunismo	Ações de corrupção e suborno.	Francisco, Colet e Wegner (2020)
Poder	i) Ações de grupos e indivíduos que fazem com que outros ajam em prol de seus interesses; ii) Capacidade de grupos e indivíduos de atingirem resultados específicos; iii) Configurações de dependência que impactam na adoção de elementos de governança.	Banco Mundial (2017) Morgan; Kaleka; Gooner (2017) Wiengarten <i>et al.</i> (2013)
Risco	Assimetrias informacionais em	Muller e Gaudig (2011)

	situações que o principal: (i) Não tem como definir se agente poderia alcançar melhores resultados; (ii) Não consegue avaliar o esforço do agente; (iii) Quando o principal não consegue avaliar se o agente é capaz de cumprir suas obrigações.	
--	---	--

Fonte: Elaborado pela autora.

A etapa de interpretação referencial foi iniciada após a definição das categorias de análise e suas variáveis e a análise das entrevistas, que tinham o objetivo de identificar as variáveis das condições de troca (oportunismo, risco e poder) e as variáveis dos elementos de governança (contrato, controle, incentivo e confiança) que existem nas relações entre Seplag – Órgãos e Entidades Contratantes; Seplag – Gerenciadora da Manutenção; e Entidades Contratantes – Gerenciadora da Manutenção.

Nas análises, buscou-se identificar as estruturas de governança do modelo de quarteirização da manutenção veicular por meio da identificação de ocorrências das categorias de análise identificadas nas entrevistas.

Para atingir esse objetivo, este procedimento foi realizado em duas etapas de forma a sistematizar essa busca. Na primeira etapa, as análises das entrevistas foram realizadas entre os grupos de entrevistados (Seplag, Órgãos e Entidades, Gerenciadora da Manutenção) com o intuito de identificar as ocorrências e a percepção de cada grupo de entrevistados sobre as relações das condições de troca com os elementos de governança em cada relação diádica.

Choi e Wu (2008) definem a relação diádica como a interação entre fornecedores e compradores ou entre fornecedores. Estudos que abordam essa relação visam analisar o gerenciamento do relacionamento entre esses dois envolvidos. Entretanto, diante do aumento da complexidade dos contratos de cadeias de suprimento, vem sendo adotada a análise tríade. Esta busca analisar não só fatores que afetam uma relação diádica, mas também as influências que cada díade produz nas demais.

Como esse estudo busca coletar a percepção de cada entrevistado em relação a todas as relações diádicas existentes nessa contratação e o impacto que elas produzem neste modelo de contratação, pode ser considerado uma análise que investiga a dinâmica relacional tríade, ou mais especificamente, um tipo dela que é a tétrade, já que existem, além de dois contratantes (Seplag e Órgãos e Entidades), dois fornecedores (Gerenciadora da Manutenção e as oficinas mecânicas). (CHOI; WU, 2008).

Assim, esses achados de pesquisa foram dispostos em três quadros-resumo, uma para cada grupo de entrevistados, nos quais foi registrada a perspectiva de cada grupo em relação a cada relação diádica.

Na segunda etapa, o esforço foi identificar as semelhanças e diferenças entre as percepções dos grupos de entrevistados e formular um quadro analítico. E, a partir dele, foi realizada análise crítica com base nos achados de pesquisa.

Portanto, conforme orienta Triviños (2015), tanto na transcrição das percepções dos grupos de entrevistados como na análise crítica são realizadas inferências fundamentadas no conteúdo teórico e nas combinações de informação, a partir dos resultados obtidos nas entrevistas. Outra estratégia utilizada é a análise dos documentos, de forma a confirmar ou refutar as declarações apresentadas.

Em resumo, o estudo utiliza esse método com o objetivo de identificar ocorrências das categorias de análise (condições de troca e elementos de governança) com o intuito de compreender a relação entre elas e verificar a configuração das estruturas de governança encontradas nessa contratação.

4.5 Limitações da pesquisa

Por fim, pontua-se algumas limitações e dificuldades encontradas para o desenvolvimento da pesquisa, conforme recomendações de Creswell (2014).

Em relação às limitações, a principal é contemplar, nessa coleta de dados, entrevistas com oficinas mecânicas, as quais também se configuram como envolvidos relevantes nessa contratação. Tal decisão foi tomada porque, pela configuração do modelo de quarterização da manutenção veicular, estas não possuem vínculo contratual com o Estado de Minas Gerais, mas apenas com a Gerenciadora da Manutenção. Essa escolha também se justifica por limitações de tempo para viabilizar amostras representativas desses atores, tendo em vista que há

mais de 1.500 oficinas incluídas na rede credenciada da Gerenciadora e estas estão localizadas por todo o território de Minas Gerais. Entretanto, cabe ponderar que se busca compensar essa limitação por meio das entrevistas com responsáveis da Gerenciadora da Manutenção que realizam contato direto com a Rede Credenciada de Oficinas e por meio de relatos dos Órgãos e Entidades sobre a qualidade da prestação do serviço executado por elas, buscando assim extrair informações relevantes da atuação e o impacto das oficinas para a estrutura de governança dessa contratação.

Outra limitação se refere ao modelo de contratação, que, por ser complexo em números de regras e procedimentos a serem adotados pelos envolvidos, torna difícil a abordagem nas entrevistas de todos os aspectos dessa contratação. Tal fato pode trazer certa incompletude na análise, podendo afetar, por consequência, as conclusões da autora.

Apesar das limitações retratadas, cabe apresentar que o estudo buscou atender às recomendações de Flynn, Pagell, Fugate (2018), os quais definem que a abordagem de múltiplas fontes é a configuração mais adequada para estudos sobre gestão da operação, em que a questão de pesquisa extrapola limites funcionais e organizacionais. Portanto, foi adotada uma análise que englobasse a coleta de dados de envolvidos no modelo de contratação, buscando a visão da Gerenciadora da Manutenção, assim como da Seplag, por ser a gestora da ata de Registro de Preço, e dos Órgãos e Entidades contratantes.

As entrevistas visaram reunir dados sobre as categorias de análise do estudo e, a respeito da dinâmica do contrato e comportamento dos envolvidos, também foram coletados documentos que pudessem contribuir para análise pretendida. Tais esforços foram empreendidos, conforme orientação de Flynn, Pagell e Fugate (2018), com o intuito de validar as respostas e afastar inferências incorretas, evitando assim o erro sistemático, que é uma forma de viés do método comum, que pode surgir quando a análise possui apenas a perspectiva de um único entrevistado ou de indivíduos com um ponto de vista muito próximo, situação que poderia ser gerada caso se restringisse a análise a apenas à perspectiva dos entrevistados de uma única organização, sendo que há várias envolvidas no modelo de contratação.

Em relação às dificuldades encontradas no desenvolvimento da pesquisa, pode-se destacar que na realização da revisão bibliográfica não foi encontrada

abordagem similar a pretendida nesse trabalho, que trata sobre a governança de contratações terceirizadas e complexas na área de logística do setor público.

Outra dificuldade foi que a maioria dos trabalhos na área de logística, que promovem análises de contratações sob a luz da governança, não possuem o enfoque pretendido, pois foram desenvolvidos para relações mais amplas de cadeias de suprimento (DOLCI; MAÇADA; GRANT, 2015; FERREIRA; GOMES, 2020; OLIVEIRA JUNIOR *et al.*, 2020) ou buscaram retratar a configuração e a dinâmica de redes organizacionais que atuam com objetivos comuns (PROVAN; KENIS, 2007; STOREY; KOCABASOGLU-HILLMER, 2013), não sendo encontrados estudos relacionado à gestão de frota sob a ótica do problema principal-agente, o que resultou na necessidade de um esforço de interpretação da literatura disponível, pois cada uma possui contribuições pontuais.

Já nas entrevistas semiestruturadas, entende-se que a pandemia da COVID-19 foi o grande fator dificultador, uma vez que os contatos com os colaboradores do estudo foram realizados de forma remota. Cabe também pontuar que cada meio exigiu formas alternativas para seus registros, pois umas ferramentas permitiam a gravação das entrevistas, como o *Zoom*, enquanto, para outras, foi necessária a utilização de gravadores, como o tipo de acesso utilizado no *Google Meet*.

Outra dificuldade foi o agendamento das entrevistas, as quais tiveram episódios de remarcações, pois vários entrevistados relataram rotina intensa de trabalho.

Por fim, também ocorreram insucessos em tentativas de entrevistas, devido a indisponibilidades dos entrevistados por questões de saúde.

5 GESTÃO DE FROTA DOS VEÍCULOS OFICIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS

O presente capítulo tem como objetivo descrever a evolução da gestão de frota dos veículos oficiais do Estado de Minas Gerais no período entre 2002 e 2020, tendo como marco de transformação a segunda onda do Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES), realizada a partir de 2009. Este projeto fez parte do Programa Estruturador Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial, criado pelo Choque de Gestão, e teve como objetivo reduzir os gastos na área-meio deste estado, bem como melhorar a transparência administrativa.

A segunda onda do GES incluiu os gastos com frota de veículos e construiu novos modelos de contratação centralizada para gerir os veículos oficiais dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado. Para tanto, adotou o procedimento de registro de preço. Este se trata de uma forma recomendada e simplificada de realizar compras de bens e serviços na modalidade de pregão ou concorrência. Consiste, ainda, na realização de uma única licitação por meio do sistema de registro de preço, em que é registrada uma ata de registro de preços, a qual permite que os Órgãos e Entidades que participaram da licitação, ou que aderiram a essa ata, realizem a aquisição do bem ou contratação do serviço no momento que for mais conveniente, desde que respeitada a validade da ata (12 meses). Dessa forma, esse procedimento permite que uma única organização pública elabore edital e o licite, e que outros Órgãos e Entidades firmem contratos, oriundos da ata de registro de preços pactuada entre esse órgão e o licitante vencedor da licitação. Estes contratos ficam vinculados aos termos definidos em edital e aos valores constantes dessa ata, devendo ser firmados apenas com o licitante vencedor (VIEIRA *et al.*, 2013).

O capítulo também demonstra as modificações ocorridas nos contratos para a gestão da frota de veículos oficiais, descrevendo como esta gestão era realizada antes de 2009 e a partir desse ano, momento em que foram construídos os novos modelos de contratação centralizada. Por fim, são apresentados esses modelos, em especial, o modelo de quarterização da manutenção veicular, objeto de análise desse estudo.

5.1 Gestão de frota antes de 2009

A gestão da frota de veículos oficiais no Estado de Minas Gerais passa por uma constante adequação em termos de sua complexidade e dimensão. No início do ano 2002, houve a configuração dos principais conceitos e procedimentos ainda adotados para a gestão da frota da Administração Direta, Autarquias e Fundações e Indireta do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, com a publicação do Decreto 42.569, de 13 de maio de 2002. Este definiu a extinta Secretaria de Recursos Humanos e Administração (Sehra) como responsável por essa gestão e promoveu a classificação dos veículos em dois tipos, sendo eles: de representação - destinados à utilização da alta direção dos órgãos; e de serviço - veículos utilizados tanto para transporte de passageiros, como de cargas, passageiros/cargas (mistos) e de tração. (MINAS GERAIS, 2002a).

A partir dessa diferenciação, foram definidos procedimentos para emplacamento de veículos, procedência em caso de acidentes, além de regras de uso e guarda. Ainda foi atribuída à Sehra a responsabilidade pela autorização de aquisições desses bens, assim como pela análise e alienação dos considerados antieconômicos para o serviço ou inservíveis. Outro ponto relevante nesse decreto foi a proibição de locação de veículos, cabendo à Sehra autorizar tal circunstância em casos excepcionais.

Esse decreto foi substituído pelo Decreto 44.710, 05 novembro de 2008, apenas nesse ano, atribuindo à Seplag a competência por essa gestão. Apesar de terem se passado seis anos entre as duas normativas, o Decreto 44.710/2008 manteve a maioria das disposições anteriores, exceto a proibição de contratação de locação de veículos, a qual passou a possuir trâmite semelhante ao de autorização de aquisição, que define como um dos requisitos a autorização da Seplag, salvo algumas exceções. O decreto também incluiu melhorias nos instrumentos de controle, como a regra de que os Órgãos e Entidades deveriam solicitar autorização à Seplag para realizar manutenção em veículo cujo orçamento ultrapassasse 40% de seu valor venal em um período de 12 meses. (MINAS GERAIS, 2008). Essa determinação objetiva o controle dos gastos com manutenção dos veículos. Tal preocupação é expressa pelo Informante Qualificado 2:

Sempre houve preocupação da diretoria, mais especificamente da coordenação de frota dela, em acompanhar a gestão dos veículos pelos Órgãos e Entidades. A obtenção de informações consistentes era crucial para possibilitar a construção de ações para a melhoria da gestão desses bens. Para ilustrar o impacto de carências de informação, recordo o fato de termos demorado seis meses para levantar o gasto do Estado de Minas Gerais com combustível, mesmo realizando cobranças constantes aos Órgãos e Entidades para que fornecessem os dados. E após obtenção, não tivemos confiança no resultado, pois na época havia muitas formas de aquisição de combustível e não foi possível verificar se todas estavam contempladas na apuração. (Informante Qualificado 2).

Conforme relato do Informante Qualificado 2, já eram desenvolvidas, desde 1996, iniciativas para registros de dados da frota, como tratativas para a construção de módulo no Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD), sistema esse que só foi instituído em 2002, pelo Decreto 43.699, 11 de dezembro de 2003, e tem o objetivo de realizar o controle de todo o ciclo dos materiais, serviços e obras. No caso de bens permanentes do patrimônio e serviços relacionados a eles, controla desde a sua solicitação até a baixa do bem ou conclusão do serviço. (MINAS GERAIS, 2002a).

Foi relatada “a existência de um sistema caseiro, construído no Excel, chamado Frota, que existiu até 2003, e possuía todas as informações sobre a gestão dos veículos”. Entretanto, o Informante Qualificado 2 explica que tal sistema era muito frágil, pois não se mantinham os históricos de alimentação, ou seja, “após inserir novo disquete dos Órgãos e Entidades, os dados anteriores desapareciam, o que impedia de serem feitas análises comparativas dos dados, ou manter uma série histórica”. Conta ainda, que reconhecendo essa limitação, houve um esforço para transferir a lógica desse sistema para o SIAD e assim automatizar a alimentação. No entanto, somente em 2003, a Seplag iniciou uma atuação mais ativa para que a alimentação on-line do módulo fosse realizada via SIAD. Mencionou também que, somente em 2006, o objetivo foi alcançado com a implantação do Módulo Frota SIAD, pois, inicialmente, a prioridade de desenvolvimento de módulos neste sistema era atender às necessidades do setor de Compras.

O Informante Qualificado 4 relata que, em 2006, não só foi implantada a alimentação on-line do módulo, mas também, como o Estado de Minas Gerais já havia instituído, desde 2002, a obrigação de utilização do SIAD pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo. Importante relatar que este continuou sofrendo melhorias com a incorporação de regras para a concretização das funcionalidades.

Entretanto, apesar dos ganhos em produção de registros, a maioria dos dados era inserida manualmente, o que não garantia a confiabilidade das informações.

O Módulo Frota do SIAD foi criado com o objetivo de realizar o controle da localização, regularização e utilização da frota de veículos. Assim, esse módulo permitiu que fosse identificado onde estão alocados os veículos oficiais por município e unidades administrativas dos Órgãos e Entidades, realizados registros dos períodos de utilização do veículo, denominados atendimentos do veículo, bem como cadastro dos condutores dos veículos, dos abastecimentos e das manutenções realizadas. Ao longo dos anos, esse módulo recebeu melhorias, sendo integrado à base de dados do Departamento de Trânsito de Minas Gerais - DETRAN, o que permitiu que fossem identificadas pendências de pagamento de multas e do seguro obrigatório, além de ocorrências relacionadas aos veículos.

Em 2006, também foi criado o Armazém de Informações do SIAD, o qual possibilitou a geração de relatórios sobre a gestão dos veículos, incluindo o consumo de combustível. Essa criação foi considerada um progresso pelo Informante Qualificado 4, pois os postos próprios da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG) tiveram seus abastecimentos automatizados e as informações desse abastecimento eram registradas no SIAD.

O Informante Qualificado 4 também esclareceu que, em 2009, um fator que auxiliou a produção e qualificação de registros da gestão de frota foi a obrigatoriedade de registros das contratações no Portal de Compras de Minas Gerais. Este se trata de um portal governamental que visa realizar pregões eletrônicos e compras diretas do Estado de Minas Gerais, bem como promover mais transparência em relação às compras públicas desse estado, pois permite consultas destas por gestores públicos, fornecedores e demais cidadãos.

A despeito da construção do Módulo Frota SIAD, o Informante Qualificado 4 retrata que as ações do setor de coordenação de frota da Seplag eram muito cartoriais em 2006, predominando serviços de despachante para emplacamento de veículos. Relata ainda que o controle principal exercido pela Seplag se limitava à análise de pedidos de novas aquisições pelos Órgãos e Entidades. Tal afirmação também foi baseada na percepção desse informante que:

Existia o GMD que tinha como foco principal estudos sobre abastecimento e locação e a intenção era realizar uma contratação de abastecimento. Tinha uma frente que desenvolvia projetos de manutenção, mas estava muito

incipiente. Entretanto, entendo que o projeto, a partir de 2006, começou a definir, talvez porque já havia a expectativa que a família frota fosse contemplada pelo Projeto GES (Informante Qualificado 4).

Sobre a menção à Gestão Matricial da Despesa (GMD), o Informante Qualificado 2 esclarece que começaram, em 2003, estudos para realização de contratação de locação e abastecimento por meio de consultoria prestada pelo Instituto de Desenvolvimento Gerencial¹. A contratação dessa consultoria foi realizada por meio do Programa Estruturador Qualidade e Produtividade do Gasto Setorial criado pelo Choque de Gestão e foi denominada GMD, tendo com uma das frentes de análise os gastos com a gestão da frota de veículos, no qual foram investigadas questões como tamanho da frota e as peculiaridades de seu perfil em cada Órgão e Entidade do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.

Relatou ainda que nas investigações promovidas, a manutenção de veículos foi considerada um problema para o Estado de Minas Gerais, principalmente, pela existência de oficinas orgânicas, as quais eram estruturas de oficinas mantidas por alguns Órgãos e Entidades, sendo geridas por servidores que nem sempre possuíam conhecimento em mecânica. Portanto, buscou-se alternativas de aquisição e serviços, visando inicialmente à terceirização da gestão dos veículos, opção tida como mais vantajosa para o Estado de Minas Gerais. Com base nesse entendimento, a Seplag criou várias opções de contratação de locação de veículos, com e sem motoristas e por períodos variados, além de contratações firmadas com empresas de táxi para estimular que os Órgãos e Entidades locassem veículos em vez de comprá-los.

O Informante Qualificado 2 também relata uma experiência de contratação realizada com um órgão piloto e que teve como principal motivação o fechamento de oficinas orgânicas desse órgão, a saber:

Identificamos que a melhor opção para o Estado de Minas Gerais era adotar modelo semelhante ao da Companhia de Energia de Minas Gerais (CEMIG), que tinha um contrato de locação de viaturas, já que estas não possuíam adaptações como outros veículos de operação utilizados, pela CEMIG, para intervenção em postes de iluminação. Entretanto, o órgão adotado como piloto para essa proposta de contratação semelhante a da CEMIG não aceitou locar. Dessa forma a Seplag alterou a contratação para um modelo de aquisição de veículos que incluía 3 anos de manutenção.

¹ Instituto de Desenvolvimento Gerencial foi uma consultoria contratada em 2003 pela Seplag para **compreender os custos** do Estado de Minas Gerais e propor melhorias nas contratações públicas com o intuito de reduzir gastos.

Assim foram adquiridos 508 veículos, o que resultou em uma contratação de custo elevado. Só que foi acordado entre a Seplag e esse órgão que a contratação seria realizada desde que ele fechasse as suas oficinas orgânicas. Entretanto, a contratação foi realizada, o órgão ficou muito satisfeito com ela, mas não fechou as oficinas. E nem houve apoio institucional suficiente, dentro da Seplag, para que fosse cobrado esse fechamento. Entendo que essa situação de permitir essa contratação cara e não cobrar o fechamento das oficinas ocorreu, só porque era 2005, momento que o Estado de Minas Gerais anunciava equilíbrio financeiro e o foco era na realização de investimentos e não na redução de gastos (Informante Qualificado 2).

O Informante Qualificado 2 explica ainda que devido ao estímulo a investimentos, a partir de 2005, o orçamento dos Órgãos e Entidades possuía mais recursos de capital, ou seja, mais recursos para aquisição de veículos do que recursos de custeio, para pagamento de locações e manutenções dos veículos. Por isso, notou-se um considerável crescimento da frota de veículos próprios, de modo que em 2002 havia cerca de oito mil veículos, enquanto em 2008 a frota possuía 17 mil veículos.

Explica ainda que devido a esse cenário, os Órgãos e Entidades demonstraram resistência em locar veículos em vez de adquiri-los. Assim, narrou as ações da diretoria responsável pela gestão da frota de veículos da Seplag para minimizar os impactos desse aumento do quantitativo de frota própria.

Propomos para a alta gestão da Seplag que os veículos fossem renovados a cada dois anos e apresentamos proposta de aprimoramento do processo de leilão de veículos, para deixá-lo mais ágil, para viabilizar essa proposta. O argumento que utilizamos foi com base em estudos do mercado que definiam que após esse período o veículo se desvalorizava mais e durante esse período quase não havia necessidade de manutenções corretivas. Entretanto, essa ideia não foi apoiada, o que fez com que a diretoria permanecesse com ofertas variadas de contratação para a gestão da frota, realizando registros de preços para locação, abastecimento e tentativas de contratação de manutenção (Informante Qualificado 2).

O Informante Qualificado 2 relembra que ocorreram duas tentativas de contratação de serviços de manutenção de veículos. A primeira foi a criação de modelo que repassasse algumas atribuições desse serviço a fornecedores, mas por ser considerado um tipo de subcontratação, não houve amparo legal para a autorização de uma licitação nesse molde. Em um segundo momento, foi realizado um registro de preço, mas que também não se concretizou por problemas com a forma de precificação das peças e serviços.

O Informante Qualificado 2 disse que a falta de informação e controle dos gastos com combustível também foi objeto de análise do GMD. A solução alcançada, segundo ele, foi a criação dos Postos Orgânicos Comunitários (POC), implantados em 2007, que tinham como objetivo melhorar a qualidade dos abastecimentos da frota e gerar economia.

O Informante Qualificado 4 considera o POC um grande avanço em termos de registro dos dados do abastecimento e descreveu como era o funcionamento desses postos.

O POC surgiu da adaptação da ideia do modelo CTF (Controle Total de Frota) - Abastecimento, que consistia na disponibilização de sistema informatizado de gestão e instalação de dispositivos em veículos para abastecimento em postos de rua, mas por causas que desconheço este modelo não deu certo para a configuração da frota dos veículos oficiais de Minas Gerais. Devido a isso, foi realizada uma licitação para aquisição de combustível por vários órgãos na Região Metropolitana de Belo Horizonte (RMBH), para que este combustível fosse estocado nos postos da Polícia Militar do Estado de Minas Gerais (PMMG). Além de ter sido aproveitada uma rotina do Módulo Frota do SIAD, onde os órgãos requisitavam saldo de combustível e a partir disso podiam abastecer nesses postos. Isso foi quase uma lógica bancária, de depósitos e saque! (Informante Qualificado 4).

O Informante Qualificado 2 explica ainda que, para a concretização desse projeto, foi necessário promover reformas e recuperações estruturais e físicas em 14 postos da PMMG da RMBH e os custos dessas intervenções foram divididos entre Seplag e a PMMG.

O Informante Qualificado 1 relata que a adesão ao POC ocorreu devido ao dirigente máximo do seu órgão incluir essa ação no Acordo de Resultados, o qual consistia em um instrumento gerencial no qual eram registrados compromissos dos órgãos com a Secretaria de Governo, por meio do estabelecimento de indicadores e metas a serem alcançadas. Este informante explica que essa era uma das formas pela qual a Seplag obtinha a adesão dos Órgãos e Entidades aos registros de preços construídos por ela. Já o Informante Qualificado 2 relata que outras ações para promover a participação foram: a realização de reuniões periódicas com os Superintendentes e Diretores de Planejamento e Gestão dos Órgãos e Entidades, momento em que eram apresentadas as melhores formas de contratação, bem como experiências que não foram bem-sucedidas, e a elaboração de notas técnicas, pela diretoria da Seplag responsável pela gestão de frota, informando sobre as contratações sugeridas e os benefícios delas em detrimento das demais opções.

Os Informantes Qualificados 1 e 4 explicaram que os Órgãos e Entidades possuíam autonomia para realizar as contratações para a gestão de frota, não sendo obrigatória a adesão aos registros de preços construídos pela Seplag, o que esclarece o motivo de haver esforços da diretoria responsável pela gestão de frota desse órgão para convencê-los a aderir as suas contratações.

Assim, nota-se que para além de aumentar os registros sobre a gestão da frota, conforme pontuado pelo Informante Qualificado 2, identificam-se outros desafios nessa época, como tornar os dados da frota do SIAD mais confiáveis e a Seplag desenvolver mecanismos para que suas diretrizes fossem seguidas pelos Órgãos e Entidades, já que em muitos relatos fica evidenciado que as decisões sobre a frota de veículos iam na contramão do que preceituava a Seplag.

Esta última pontuação pode ser comprovada, pois foi contratada uma consultoria, em 2003, criando o GMD para estudar a forma de reduzir os gastos com a frota de veículos, que concluiu que a locação de veículos seria uma das formas mais adequadas de contratação para o Estado de Minas Gerais. Mesmo assim, entre 2002 e 2008, notou-se um aumento de mais de 100% do quantitativo de veículos adquiridos por este estado. Ainda, o órgão que se disponibilizou a ser piloto de uma nova forma de contratação, construída a partir dos estudos do GMD, se recusou a locar veículos e a contratação de locação foi alterada para uma aquisição com contratação de manutenção, que se mostrou mais onerosa que a definição inicial. Além disso, não foram fechadas as oficinas orgânicas, conforme acordo realizado com a Seplag, para que a contratação fosse concretizada. E por fim, o fato dos Órgãos e Entidades terem autonomia para realizar as contratações para gestão de frota gerou vários tipos de contratações para aquisição de combustível, conforme relato do Informante Qualificado 2 e vários tipos de contratos de manutenção, de acordo com o Informante Qualificado 4.

5.2 Gestão de frota de 2009 até 2020

Diante dos desafios apontados para a gestão da frota, a partir de 2009, novos estudos foram produzidos nessa área. A origem desses estudos também decorre do Choque de Gestão, política instituída em 2003, a qual possui três fases que foram implantadas ao longo de dez anos, por meio de um portfólio de programas estruturadores. As reformas incorporadas tinham objetivo de promover o ajuste fiscal

do Estado de Minas Gerais, bem como a melhoria da prestação de serviço, além de realizar uma gestão mais próxima do cidadão (VILHENA *et al.*, 2006).

No que tange à área-meio e em consonância com uma visão mais gerencial, que visava ao controle de gastos públicos, em 2006, a Seplag instituiu a primeira onda do Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES), para desenvolver diagnósticos, estudos e implementar processos e modelos de contratações que objetivavam uma gestão estratégica de suprimentos. Nesse primeiro projeto, foram trabalhadas as seguintes famílias que geram gastos expressivos ao Estado de Minas Gerais (PACANO; PINTO; NUNES, 2010), a saber:

- Equipamentos de informática;
- Material de escritório;
- Medicamentos;
- Refeições;
- ProMG (principalmente aquisição de betuminosos para recuperação de estradas);
- Passagens aéreas e
- Softwares prontos.

Esta onda durou um ano e meio, sendo divulgado que seus resultados obtiveram cerca de R\$ 80 milhões ao ano de economia para o Estado de Minas Gerais, por meio da definição de políticas e estratégias de compra desses itens. (PACANO; PINTO; NUNES, 2010).

Segundo o Informante Qualificado 4, os dois principais critérios para a seleção das famílias de gasto eram: o potencial de redução de gastos com atuações de melhoria nas contratações delas e ganhos rápidos com o resultado dessas ações da consultoria. Diante disso, a família frota de veículos poderia ter sido selecionada na primeira onda, devido ao potencial de redução de gastos, entretanto, não foi escolhida, pois, devido à complexidade dos estudos e ações de melhoria que deveriam ser realizadas em suas contratações foi considerado que ela não atenderia ao critério de ganhos rápidos de economia com a reformulação das suas contratações. Assim, ficou definido que ela seria uma das famílias trabalhada na segunda onda do Projeto GES. Dessa forma, no edital para a contratação da consultoria para atuar na segunda onda, já constava a família de frota como um dos

gastos a serem abordados, diferentemente das demais famílias, que foram escolhidas a partir de estudos da consultoria contratada.

Na segunda onda foi contratada outra consultoria², que atuou durante 15 meses no projeto, de março de 2009 a maio de 2010. No início de sua atuação, realizou estudos e definiu as seguintes famílias de gastos, para além da família frota que já foi previamente definida (SEPLAG, 2010), a saber:

- Materiais e equipamentos médico hospitalares, odontológicos e laboratoriais;
- Diárias e hospedagem (com foco em hospedagem de grupos de servidores);
- Serviços Prodemge (empresa de tecnologia da informação do governo de Minas Gerais);

Em relação à família frota, os trabalhos da consultoria foram desenvolvidos de acordo com as seguintes fases³:

- Inteligência Interna/definição de requerimentos – fase em que foi formada a equipe de trabalho, com três profissionais da consultoria e um da Seplag. Nessa fase foram identificadas as políticas de aquisição e contratação existentes no Estado de Minas Gerais, verificados os contratos e a estrutura de custo, bem como desenvolvidas análises de custo total da frota e assim identificadas alavancas de custo que pudessem aumentar a eficiência dos gastos;
- Inteligência Externa/análise de mercado – fase que buscou identificar potenciais fornecedores, identificar tendências e melhores práticas de mercado; analisar segmentos de mercado e a competitividade das empresas fornecedoras do setor;
- Desenvolvimento de políticas estratégicas – fase em que foram desenvolvidas propostas de diretrizes para a gestão da frota e definida a criação de Comitê Estratégico para a Gestão da Frota, bem como os desenhos de modelos de aquisição e contratação, critérios de seleção de fornecedores e realizadas ações de padronização dos itens para aquisição de veículos do Catálogo de Materiais de Minas Gerais (CATMAS);

² A consultoria *Pricewaterhouse & Coopers* (PwC) foi contratada para o desenvolvimento da segunda onda do Projeto GES.

³ A consultoria *Pricewaterhouse & Coopers* (PwC) adotou a metodologia *Strategic Sourcing* para as análises e definições de fases do trabalho.

- Avaliação de fornecedores – fase em que foi avaliado o desempenho dos fornecedores de cada segmento, bem como definido um *ranking* para esses fornecedores;

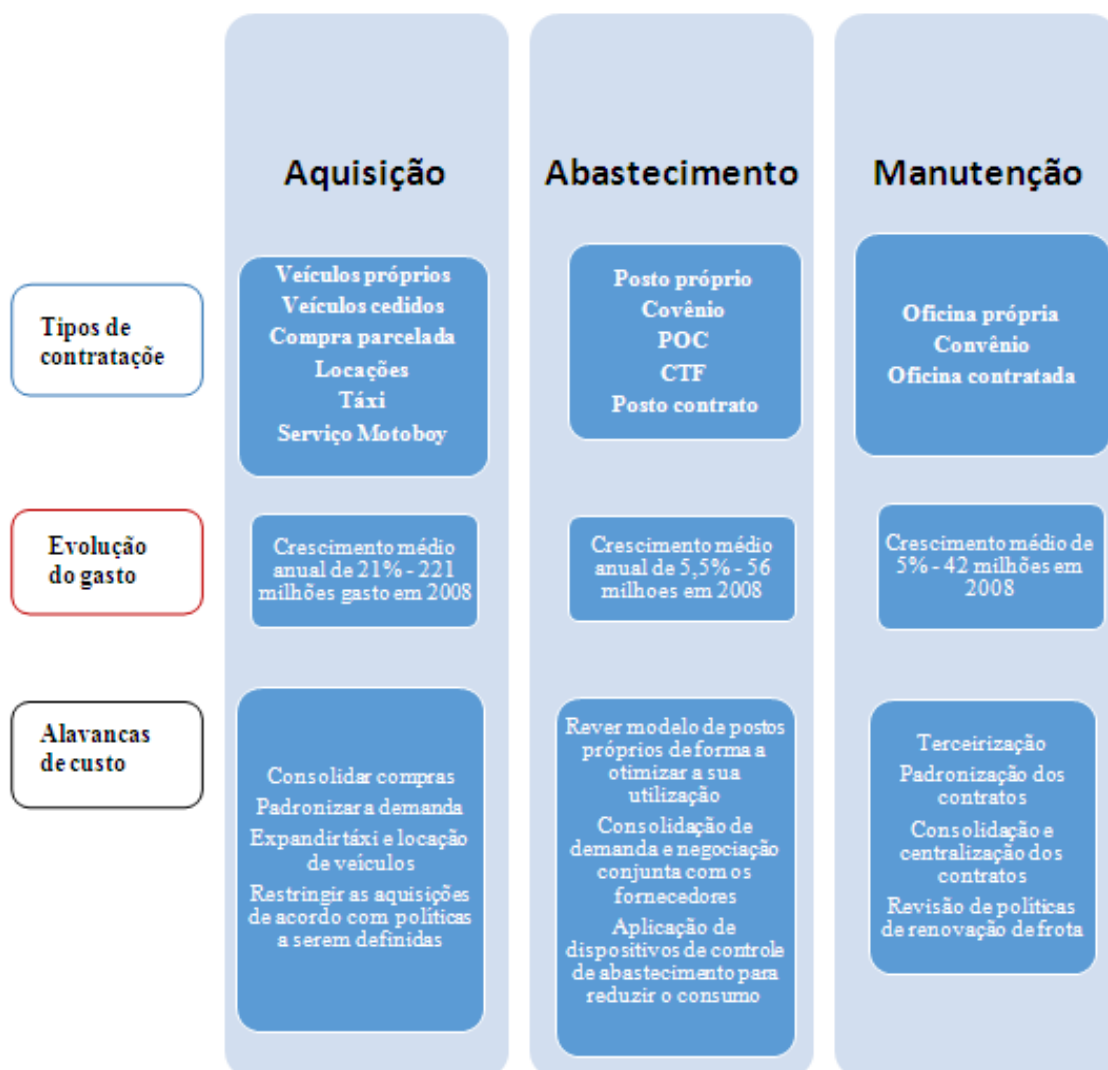
- Estratégias de negociação com fornecedores e elaboração de minuta de edital – fase destinada ao levantamento e estruturação de informações para a construção do edital de licitação para cada segmento (SEPLAG, 2010).

Na fase de inteligência interna, foram levantados todos os custos relacionados à aquisição, abastecimento e manutenção, sendo apresentados os três segmentos de custo, os contratos existentes à época e o crescimento do gasto anual verificado para cada segmento, assim como alavancas de oportunidade para a redução do custo da frota, conforme é apresentado na Figura 3.

A partir da definição das alavancas de custo, foi iniciada a fase de Inteligência Externa, a qual visava conhecer o que era ofertado pelo mercado, em termos de contratação para a gestão de frota dos três segmentos: aquisição, abastecimento, manutenção.

Com base nesse levantamento do mercado, foi realizada a análise SWOT para identificar as forças, oportunidades, fraquezas e ameaças para cada segmento. E por fim, se as alavancas de valor identificadas na fase interna poderiam ser alcançadas com as ofertas de mercado existentes.

Figura 3 - Diagnóstico da Frota – Fase Inteligência Interna.



Fonte: Adaptado de SEPLAG (2010).

São reproduzidos os quadros da análise realizada pela consultoria, (QUADRO 9; QUADRO 10; QUADRO 11), a saber:

Quadro 9 - Análise SWOT – Segmento automotivo (Aquisição).

<ul style="list-style-type: none"> • Conclusão sobre o segmento: Em 2007, havia 1.900 locadoras de veículos no país, sendo que 220 delas encontravam-se em Minas Gerais. Apesar de fragmentado, o mercado brasileiro de locação de veículos e terceirização de frotas encontra-se dominado por poucas empresas. • Principais tendências do segmento: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Segundo a Associação Brasileira das Locadoras de Automóveis (ABLA), o segmento de terceirização de frotas registrou um crescimento médio de 9,6%, em termos de frota. Tal expansão foi motivada principalmente pelos seguintes fatores: ✓ Crescimento da tendência de terceirização de frotas por parte das médias e grandes empresas; ✓ Consolidação do mercado; ✓ Desenvolvimento dos serviços agregados à terceirização da frota. ✓ Este segmento possui forte potencial de expansão no Brasil nos próximos anos. 	
Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • O volume de compras do Estado de Minas Gerais é muito significativo para o mercado fornecedor; • O Estado de Minas Gerais é reconhecido no mercado fornecedor como “bom” pagador; • Baixo custo de aquisição devido à isenção de ICMS, no caso de empresas instaladas no Estado de Minas Gerais; • Os investimentos do Estado de Minas Gerais têm impacto direto no desenvolvimento da indústria local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa sinergia entre os Órgãos e Entidades para a consolidação da demanda; • Grande ocorrência de caronas em registro de preços gerando “vícios” no mercado fornecedor; • Ausência de política de renovação da frota; • Grande variedade de modelos e fabricantes de veículos impossibilitando a padronização; • Inexistência de análise financeira para avaliação da melhor forma de aquisição (comprar x alugar).
Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Potencial de padronização e racionalização dos itens do CATMAS; • Potencial de melhoria do planejamento dando maior previsibilidade e aderência às aquisições, potencializando redução de custos; • Potencial de redução de investimento em ativo imobilizado, por meio da expansão do uso de táxi para veículos com baixa previsão de uso; • Avaliação da viabilidade econômica em relação à locação sobre a aquisição; • Redução do IPI para carros novos; • Alto potencial de sinergia e consolidação. 	<ul style="list-style-type: none"> • O setor automotivo é extremamente sensível às variações do cenário econômico; • Grande complexidade em congregar a demanda de todos os Órgãos e Entidades em planejamento único e com quantidades e especificações firmes; • A autonomia dos Órgãos e Entidades pode potencializar a ausência de sinergia de compras.

Fonte: Adaptado de SEPLAG (2010, pp.159,199).

Quadro 10 - Análise SWOT - Segmento Abastecimento.

- **Conclusões sobre o segmento:**

Em 2006, o mercado total de distribuição de derivados apresentou um *market share* concentrado nas cinco maiores distribuidoras (BR, Ipiranga, Shell, Texaco e Esso), que representou 94,4% do mercado total de derivados.

- **Principais tendências do segmento:**

✓ Consolidação das empresas do setor, através de fusões e aquisições como foram os casos da incorporação da Texaco e da Ipiranga, no sul e no sudeste, pelo grupo Ultrapar e a compra da Esso pela COSAN, empresa brasileira do segmento sucroalcooleiro, além da fusão dos grupos Ale e Sat, formando a Alesat;

✓ A perspectiva do mercado, com relação aos preços, é que haja reajuste em 2009, ano em que o cenário internacional, com relação ao barril de petróleo, deverá estar mais estável. Além disso, anos não-eleitorais são mais propícios a reajustes de preços, especialmente nesse setor, que acaba impactando diretamente os índices de inflação;

✓ Para os próximos anos, espera-se que a livre concorrência no setor de petróleo atinja sua maturidade, entretanto, uma maior dinamização desse mercado depende de uma política mais agressiva no sentido de forçar a redução do monopólio da Petrobrás nas fases da produção e exploração e, principalmente, refino. As fusões e aquisições já comentadas servem como alguns indícios de que o mercado está se tornando mais competitivo;

✓ Incidência tributária no setor. É sabido que a indústria do petróleo, em suas várias fases, necessita de uma estrutura de tributação mais racional, de forma a não onerar os setores atuantes, evitando, assim, o repasse dos impostos aos consumidores finais. No que diz respeito ao Governo de MG, este possui grande benefício, que é a não incidência de ICMS para compras de uso próprio;

Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • O volume de compras do Estado de Minas Gerais é muito significativo para o mercado fornecedor; • O Estado de Minas Gerais é reconhecido no mercado fornecedor como “bom” pagador; • Custo de aquisição extremamente atraente para o Estado de Minas Gerais, devido à isenção de ICMS, no caso de empresas instaladas no Estado de Minas Gerais. 	<ul style="list-style-type: none"> • Alto custo de mão-de-obra nos postos que não utilizam prestação de serviço terceirizado; • Possível contingência trabalhista decorrente do desvio de função de policiais militares para o abastecimento de veículos nos POCs; • Possível contingência ambiental, associada às más condições estruturais dos postos De MG; • Negociações/compras de combustíveis isoladas nos Órgãos e Entidades; • Ausência de informações completas e precisas devido à baixa utilização do módulo frota; • O Estado de MG atuando em uma atividade que não é o seu foco.

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Otimização da aquisição e controle de abastecimento, com a instalação de sistema de controle de abastecimento automatizado; • Possibilidade de aplicação de regime especial de tributação para abastecimentos; • Ampliação da rede de atendimento no interior com potencial redução dos valores de bomba atualmente praticados; • Disponibilização de recursos humanos para atuação nas atividades finalísticas do Estado de Minas Gerais, tais como o atendimento ao cidadão. 	<ul style="list-style-type: none"> • Segmento com oscilações de preço por se tratar de <i>commodity</i> negociada em bolsa no mercado internacional; • Segmento altamente regulamentado, podendo gerar impactos relevantes ao modelo de negócio proposto para o Governo do Estado de Minas Gerais.

Fonte: Adaptado de SEPLAG (2010, pp.172, 200).

Quadro 11 - Análise SWOT - Segmento Manutenção.

<ul style="list-style-type: none"> • Conclusões sobre o segmento: A concentração neste mercado se faz extremamente difícil, por se tratar de um mercado altamente pulverizado, no qual a atuação mais expressiva se dá por meio de oficinas independentes. • Principais tendências do segmento: <ul style="list-style-type: none"> ✓ Desenvolvimento do modelo de parceria com montadoras: oficinas passam a atuar como postos assistenciais, atendendo inclusive um grande volume de veículos em garantia; ✓ Possibilidade de contratação somente do serviço de gestão da frota com manutenção, de empresas de terceirização, como Julio Simões e LM Transportes, desde que os veículos abrangidos no contrato sejam 0 km. ✓ Venda de veículos a frotistas por parte das montadoras, acrescidos do serviço de manutenção na rede de concessionárias autorizadas por um período determinado - Manutenção direta da fábrica integrando a cadeia automotiva. 	
Forças	Fraquezas
<ul style="list-style-type: none"> • O volume de compras do Estado de Minas Gerais é muito significativo para o mercado fornecedor; • O Estado de Minas Gerais é reconhecido no mercado fornecedor como “bom” pagador; • Os investimentos do Estado de Minas Gerais têm impacto direto no desenvolvimento da indústria local. 	<ul style="list-style-type: none"> • Baixa sinergia entre os Órgãos e Entidades para a consolidação da demanda; • Ausência de política de renovação da frota; • Grande variedade de modelos e fabricantes de veículos impossibilitando a padronização; • Inexistência de análise financeira para avaliação da melhor forma de aquisição (comprar x alugar).

Oportunidades	Ameaças
<ul style="list-style-type: none"> • Potencial de padronização e racionalização dos itens do CATMAS; • Potencial de redução de investimento em ativo imobilizado, por meio da expansão do uso de táxi para veículos com baixa previsão de uso; • Avaliação da viabilidade econômica em relação à locação sobre a aquisição; • Alto potencial de sinergia e consolidação de volumes. 	<ul style="list-style-type: none"> • O setor é extremamente sensível às variações do cenário econômico; • Mercado com grande assimetria de informação podendo acarretar contratos mais onerosos aos clientes; • Risco de desvio de conduta dos fornecedores podendo acarretar prejuízos aos clientes.

Fonte: Adaptado de SEPLAG (2010, pp. 90, 201).

Na conclusão dessa fase, identificaram-se mais quatro alavancas de custo, além das elencadas na fase de inteligência interna, SEPLAG (2010), sendo elas:

- Consolidação das compras e padronização da demanda, definindo políticas específicas por tipo de aplicação;
 - Implementação da terceirização da manutenção;
 - Utilização da locação de veículos;
 - Implementação de dispositivo de controle de abastecimento para redução do consumo e consolidação da demanda.

Já a fase seguinte, “Desenvolvimento de políticas estratégicas” iniciou-se com a realização de workshop com 26 gestores de frota de Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais para apresentação dos trabalhos desenvolvidos nas últimas etapas, bem como a validação das alavancas encontradas e as diretrizes estratégicas que deveriam ser implantadas para a gestão dessa família.

O Informante Qualificado 4 esclarece sobre o objetivo e dinâmica do *workshop*, a saber:

O *workshop* para validação das alavancas de melhoria desses contratos tinha o objetivo de ser uma apresentação aos Órgãos e Entidades sobre o que foi obtido nas fases interna e externa de inteligência, foi mais um momento de coletar a impressão deles sob o que entenderam como mais pertinente. Assim, a validação das alavancas para a melhoria das contratações e aquisições tratava-se mais de uma consulta do que de uma validação propriamente dita. (Informante Qualificado 4).

Segundo os registros desse estudo, essa fase também definiu uma estrutura e diretrizes para a condução da gestão dos contratos de aquisição e prestação de

serviços para a gestão de frota, bem como um comitê para verificar e deliberar sobre essa gestão (SEPLAG, 2010).

Cabe destacar algumas das diretrizes propostas que, possivelmente, influenciaram algumas ações futuras para a gestão da frota, apesar da minuta de decreto e o comitê não terem sido implantados, Seplag (2010), a saber:

- As aquisições e contratações devem ser realizadas por meio de Registro de Preço (RP);
- Os Órgãos e Entidades devem ser obrigados a aderir aos RP's;
- A execução dessa contratação deve ocorrer de forma descentralizada pelos Órgãos e Entidades, entretanto devem ser obedecidas diretrizes centrais do Comitê Executivo da família de Frota de Veículos;
- A aquisição e contratação dos serviços de gestão da manutenção e abastecimento devem ser feitas mediante Registro de Preços (SEPLAG, 2010).

Nessa fase também ocorreu o desenho dos modelos de contratação, os quais foram resumidos na Figura 4.

Figura 4 - Definições gerais para os novos modelos de contratação.

Aquisição/Locação	Abastecimento	Manutenção
<ul style="list-style-type: none"> •Análise da melhor opção adquirir/locar/contratar taxi •Planejamento da demanda por aquisição/locação •Realização de contratação com a consolidação da demanda 	<ul style="list-style-type: none"> •Os abastecimentos devem ocorrer preferencialmente em postos próprios do Estado •Contratação de empresa para realizar controle do abastecimento •Instalação de dispositivos de abastecimento nos veículos próprios e terceirizados 	<ul style="list-style-type: none"> •Contratação de empresa terceirizada com rede de oficinas credenciadas •A empresa deve fornecer sistema informatizado de gestão •Os dados desse sistema devem ser fornecidos, periodicamente, para alimentação do SIAD.

Fonte: Adaptado de Seplag (2010).

Ainda nessa fase, e com base na definição do formato das contratações, foram definidos critérios para seleção de fornecedores. Estes contemplavam avaliações como: o porte da empresa, os produtos oferecidos por ela, custos, certificação e sustentabilidade, participação da empresa em licitações e análise das melhorias propostas pelo mercado e oportunidades de redução de custo com a consolidação da demanda (SEPLAG, 2010).

Por fim, a última atividade dessa fase foi a padronização dos itens de veículos no CATMAS, sendo estes classificados em nove perfis de utilização, além da identificação e exclusão dos itens com descrições sem padronização e obsoletas, resultando na permanência de 184 dos 238 inicialmente existentes (SEPLAG, 2010).

A fase “Avaliação de fornecedores” compreendeu o momento no qual os responsáveis pelo projeto tiveram contato com os fornecedores, por meio de resposta a questionários e entrevistas, e puderam compreender melhor os produtos ofertados. O resultado dessa investigação, não só subsidiou a fase seguinte, que foi a de elaboração dos editais de licitação, como também possibilitou uma análise sobre a qualidade e adequabilidade dos fornecedores desse segmento (SEPLAG, 2010).

Finalmente, a fase “Estratégias de negociação com fornecedores e elaboração de minuta de edital” consistiu na elaboração de quatro editais para Registro de Preço, os quais constavam estratégias de precificação para negociação de valores com os fornecedores, bem como obtenção de preços de referência (SEPLAG, 2010).

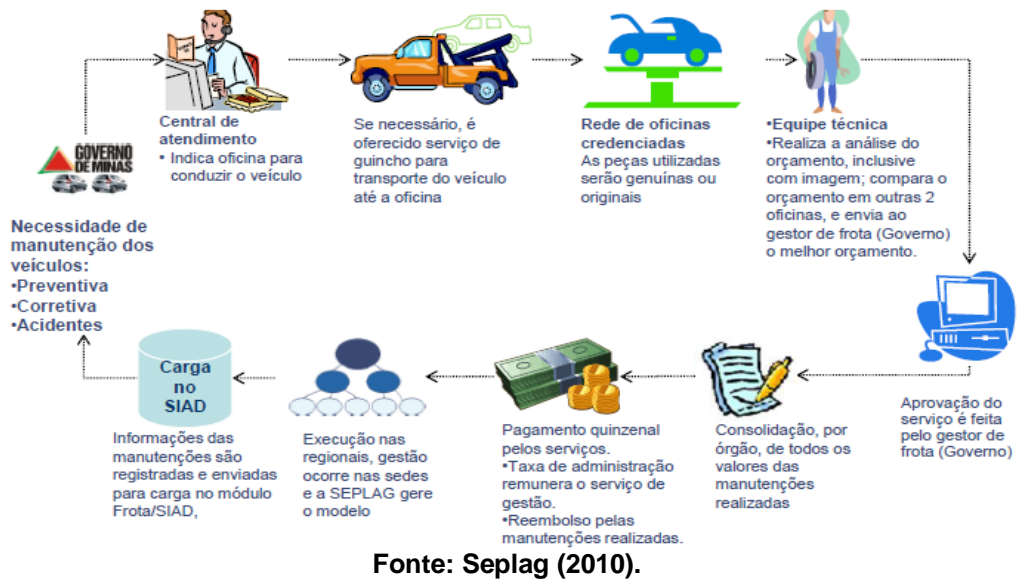
Um registro de preços objetivou a locação de veículos administrativos e de representação, de modo que dois referiam-se ao modelo de abastecimento em postos próprios com uma contratação do sistema de gerenciamento e controle do abastecimento, incluindo o fornecimento de combustível e a contratação da mão de obra de frentista. Já o quarto registro era a contratação de gestão terceirizada para a manutenção (SEPLAG, 2010).

Consta ainda no documento a configuração dos modelos de abastecimento em postos próprios do Estado de Minas Gerais e de gerenciamento da manutenção veicular, conforme é apresentado nas Figura 5 e Figura 6.

Figura 5 - Modelo de Abastecimento.



Figura 6 - Modelo de Manutenção.



O Informante Qualificado 4 explica o motivo de terem usado a denominação de modelo para os resultados produzidos para essas contratações.

Modelo é um instituto com nova legislação, novos processos e nova contratação, não é só um contrato novo, só um serviço ou solução, mas uma forma mais abrangente para as soluções criadas (Informante Qualificado 4).

Para isso, foi utilizada a metodologia *Strategic Sourcing*³ que possuía seis elementos necessários para promover as melhorias na área de suprimentos, considerados como objetivo a ser atingido na entrega dos produtos desenvolvidos pela consultoria (SEPLAG, 2010), a saber:

- Ganhos de escala;
- Melhoria das especificações;
- Criar relação de longo prazo com o fornecedor;
- Licitações internacionais;
- Análise do custo total;
- Melhoria de processos.

O Informante Qualificado 4 esclarece ainda que a escolha da metodologia induziu a seleção desses modelos, já que o Projeto GES tinha como premissas buscar modelos que gerassem economia, mas que também melhorassem a qualidade das aquisições e contratações, trazendo ganhos de gestão, conforme explica:

Por isso, foram buscados modelos agregadores de ganhos de escala, que atendessem o maior número de Órgãos e Entidades, este era um objetivo e olhar da Seplag (Informante Qualificado 4).

Na apresentação dos trabalhos realizados pelo Projeto GES, também foi informada uma estimativa de redução de cerca de 22,4 milhões por ano com a adoção dessas formas de contratação em substituição às contratações existentes, sendo que, 3,4 milhões ao ano seriam economizados com a locação de veículos; 11 milhões ao ano com o modelo de abastecimento de postos próprios e oito milhões com a manutenção terceirizada (SEPLAG, 2010). Em relação a essa declaração, o Informante Qualificado 4 esclarece:

Essa redução de custos não pode ser comprovada a despeito de outros ganhos não pecuniários como padronização dos contratos de manutenção, disponibilidade de rede de oficinas ampla e descentralizada por todo o Estado de Minas Gerais e a produção de registros confiáveis dessa contratação (Informante Qualificado 4).

⁴ Strategic Sourcing, de acordo com Roberts (2003), é um processo realizado sistematicamente para aumentar a competitividade de uma organização, por meio da identificação e gerenciamento do relacionamento com fornecedores.

Dentre os quatro editais elaborados, há relatos que apenas três foram efetivados, pois a contratação de frentistas não foi realizada segundo o Informante Qualificado 3. A contratação para locação de veículos foi realizada para veículos de representação e administrativos, em 2010, enquanto a contratação do gerenciamento de abastecimento com instalação de dispositivos e fornecimento de combustível foi concluída em 2012, e a concretização do gerenciamento da manutenção ocorreu apenas em 2013, pois esses editais sofreram aperfeiçoamentos, conforme relato dos Informantes Qualificados 3 e 4.

5.3 Gestão de frota: o contexto contemporâneo

Mantendo as configurações definidas pelo Projeto GES, os principais modelos de contratação para a gestão da frota de veículos são o gerenciamento do abastecimento de veículos em postos próprios do Estado de Minas Gerais e a quarteirização da manutenção veicular, além de ter ocorrido uma evolução do modelo de locação, o qual agora contempla sistema de monitoramento e rastreamento dos veículos. Assim, todos esses modelos contemplam sistema informatização de gestão, os quais permitem o acompanhamento da execução dos contratos e os registros de dados.

Com a adoção dessas configurações de contratação e a integração da maioria desses sistemas informatizados de gestão dos fornecedores ao Módulo Frota do SIAD, ou a alimentação desse módulo com os dados registrados por esses sistemas, foi possível gerar mais qualificação dos dados registrados nesse módulo, pois houve redução dos lançamentos manuais realizados pelos gestores de frota dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo embora ainda existam registros manuais de veículos no SIAD, como: o cadastramento de condutores e a operação da abertura de atendimentos para os veículos. Este se trata de rotina, na qual o gestor de frota autoriza a utilização do veículo oficial e registra no Módulo Frota SIAD o dia e horário em que o veículo saiu e retornou ao seu local de guarda, bem como qual foi o condutor do veículo. Com o intuito de institucionalizar esses ganhos de registros, o recente Decreto de Frota 47.539, 23 de novembro de 2018, instituiu a obrigatoriedade dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais de realizarem contratações para locação, abastecimento e manutenção de

veículos oficiais com sistemas de gestão (MINAS GERAIS, 2018). Conforme disposto:

Art. 16 – A aquisição e locação de veículo e a contratação de serviço de transporte, exceto o de fretamento, deverão prever solução de monitoramento e rastreamento do veículo, compatível com o sistema de gestão de frota adotado pelo Estado.

Parágrafo único – A aquisição ou contratação sem previsão de solução de monitoramento e rastreamento deverá ser justificada pela autoridade competente e aprovada pelo gestor de frota do Estado. [...]

Art. 18 – A aquisição de combustível e a contratação de serviços de abastecimento e de manutenção de veículos deverão prever sistema de gerenciamento que permita o controle em tempo real dos abastecimentos e das manutenções de veículos oficiais.

Parágrafo único – A aquisição ou a contratação sem previsão de sistema de gerenciamento deverá ser justificada pela autoridade competente e aprovada pelo gestor de frota do Estado (MINAS GERAIS, 2018, grifo nosso).

Cabe pontuar que, essas determinações de adesão às contratações com sistema de gerenciamento para locação, abastecimento e manutenção, contribuem para que os Órgãos e Entidades optem por aderir aos Registros de Preços construídos pela Seplag das contratações padronizadas pelo Projeto GES.

Assim, entende-se que tais definições buscam não só instituir esses modelos de contratação, mas estimular que os Órgãos e Entidades participem deles. Desse modo, quase uma década após a elaboração de diretrizes para a gestão de frota pelo Projeto GES, nota-se que algumas recomendações foram mantidas e consolidadas, como:

- Os formatos de contratação para abastecimento, manutenção, e locação, sendo que o último recebeu melhorias, nos últimos anos, com a incorporação da previsão do sistema de monitoramento e rastreamento dos veículos;
- A realização de licitações, na modalidade concorrência, utilizando o procedimento de Registro de Preços, o qual permite que sejam firmados vários contratos oriundos de uma ata de registro de preços.
- Desses Registros de Preços originam-se vários contratos firmados por Órgãos e Entidades do Estado de Minas Gerais com os fornecedores vencedores do certame. Estes têm como responsável pela sua execução o próprio órgão ou entidade que o formalizou, entretanto, devem ser regidos por meios das regras

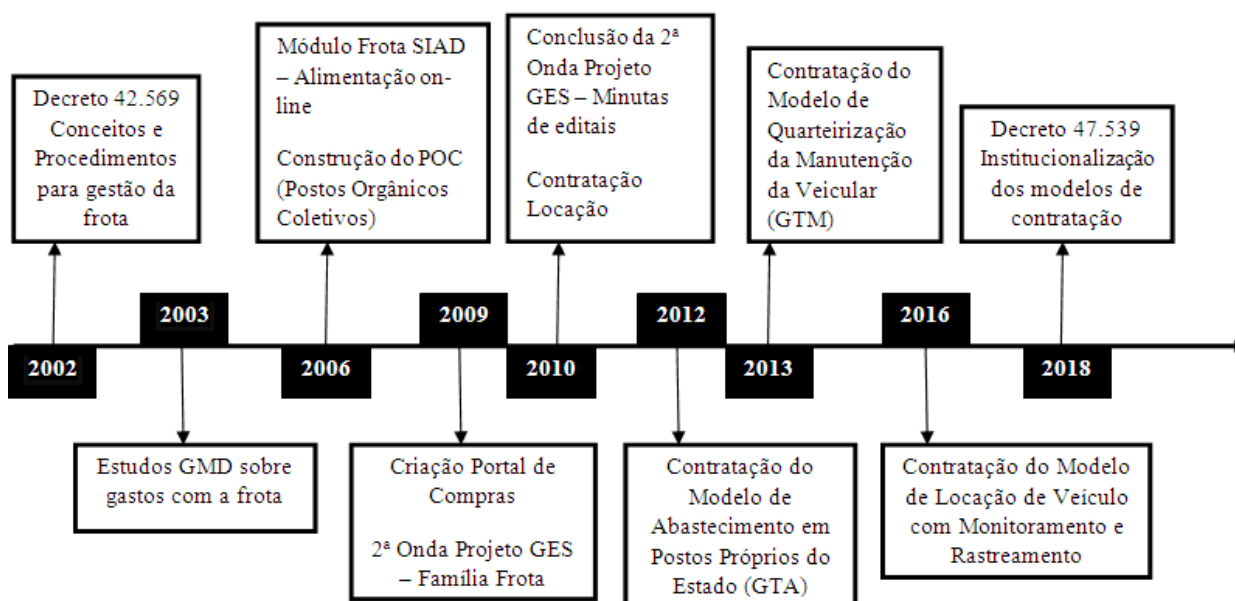
estabelecidas nos editais de licitações, construídos pela Seplag, e pelos preços firmados nas Atas de Registro de Preços.

A Seplag, sendo gestora ou não dessas Atas de Registro de Preços, por ser a responsável por construir os editais, subordina os Órgãos e Entidades, assim como os fornecedores contratados, a seguir as regras previstas nesses documentos. Diante desta última constatação, pode-se observar que a Seplag assume a atribuição do Comitê para Gestão da Frota, inicialmente definido pelo Projeto GES, mas que não chegou a ser constituído.

Outra questão importante de se apresentar é o fato que, mesmo antes da publicação do Decreto de Frota 47.539, 23 de novembro de 2018, os modelos de contratação para a gestão de frota já se encontravam com ampla adesão dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, podendo considerar que a padronização dessas contratações já se iniciou na primeira execução de cada ata de registro de preços deles. Diante do exposto, pode-se, portanto, atribuir o marco das modificações e padronizações das contratações de frota à conclusão das licitações dos modelos formulados na segunda onda do Projeto GES.

Com o intuito de ilustrar o relato sobre a evolução da gestão de frota dos veículos oficiais de Minas Gerais apresenta-se a linha do tempo na Figura 7.

Figura 7 - Evolução da Gestão da Frota de Veículos Oficiais do Estado de Minas Gerais.



Fonte: Elaborado pela autora.

Com o intuito de finalizar as descrições sobre a gestão de frota, nas próximas seções serão explicadas as configurações dos modelos de contratação vigentes à época da pesquisa.

5.3.1 Locação com monitoramento

As contratações de locação de veículos já ocorrem há muitos anos pelos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais. Trata-se de um serviço contratado para utilização de veículos terceirizados e já possuiu diversos formatos neste estado, conforme relata o Informante Qualificado 2. Segundo ele, este tipo de contratação já incluiu, além do veículo, serviços de motoristas, e períodos variados.

A locação de veículos foi definida como melhor opção nos estudos do GMD, em 2003, pois se buscava formas de diminuir os veículos próprios e assim, por consequência, a necessidade do serviço de manutenção desses bens.

O Projeto GES, em 2009, também constatou que a locação era uma tendência, até pelas previsões de desenvolvimento e ampliação da oferta desse serviço no mercado. Assim, definiu que era a melhor escolha para o Estado de Minas Gerais, na análise do segmento automotivo, em detrimento à aquisição de veículos e, portanto, construiu edital de Registro de Preços para contratação de locação de veículos de representação e administrativos.

Conforme relata o Informante Qualificado 3, essa licitação, concluída em 2010, por meio do Edital Planejamento 37/2010 – Ata de Registro de Preços 52/2010, incluiu apenas uma opção para veículo de representação e uma para veículo administrativo, e as contratações que seguiram posteriormente a ela tiveram a ampliação das opções de tipos de veículos a serem locados.

Já a partir de 2015, em consultas aos editais de licitação, nota-se que ao objeto de locação de carros foi acrescido o fornecimento de dispositivos para rastreamento desses bens, além de sistema informatizado de monitoramento, o qual deve permitir o acompanhamento da utilização e localização desses veículos. (SEPLAG, 2015).

Conforme justificativa apresentada para a primeira contratação nesses moldes, constante no Edital Planejamento 293/2015 – Ata de Registro de Preços

01/2016, tal modificação teve como motivação principal o redimensionamento da frota locada, uma vez que a Seplag pretendia ter ferramentas para analisar as demandas dos Órgãos e Entidades para essa contratação. Outro fator que impulsionou a adoção da nova contratação foi a constatação da ausência de registros e controles sobre a frota locada, uma vez que, antes do novo perfil de contratação, não era possível verificar se as utilizações dos veículos locados estavam adequadas às finalidades propostas e foi possível também acompanhar como se dava a condução dos motoristas com esses veículos (SEPLAG, 2015).

Dessa forma, essa configuração permitiu maior controle na utilização do veículo no que tange ao atendimento das exigências de guarda e deslocamento do bem e verificação da forma de condução desses veículos. Tais verificações são possíveis, pois o sistema de monitoramento não só registra o percurso do veículo, mas também a velocidade média nos trechos percorridos; identifica a existência de freadas bruscas, de condução do veículo sem estar engrenado (“colocar na banguela”) e da realização de curvas perigosas. Ainda, o sistema apura a ociosidade, ou seja, por quanto tempo o veículo não é utilizado, dando clareza aos gestores sobre a efetiva utilização do veículo.

Assim, a inserção do sistema de rastreamento e monitoramento para esses veículos gerou ganhos para a Seplag, gestora das atas de registro de preços desse objeto, e para os Órgãos e Entidades gestores do contrato, no tocante à gestão dos veículos e dos condutores, pois possibilitou mais produção de registros sobre a utilização desses bens. E a despeito de ter sido necessário que os gestores aprendessem a operacionalizar o sistema de monitoramento, essa melhoria na contratação não gerou expressiva complexidade para a execução e fiscalização dos contratos referentes a esse modelo.

Uma última melhoria buscada nos últimos editais dessa contratação é a automatização da abertura e fechamento dos atendimentos dos veículos no Módulo Frota SIAD. Ou seja, por meio do dispositivo de rastreamento localizado nesse veículo, busca-se registrar o atendimento do veículo no momento de saída e retorno deste do seu local de guarda, entretanto, não se encontra implantada até o momento da conclusão deste trabalho.

5.3.2 *Abastecimento em postos próprios do Estado de Minas Gerais*

O modelo de contratação de abastecimento em postos próprios do Estado de Minas Gerais, denominado Gestão Total do Abastecimento (GTA), foi construído para ser uma evolução da aquisição de combustível para o consumo em Postos Coletivos Orgânicos (POC), projeto desenvolvido em 2006 e implantado em 2007.

O POC representou significativa economia para a PMMG e o Corpo de Bombeiros Militar do Estado de Minas (CBMMG), para abastecimentos realizados na Região Metropolitana de Belo Horizonte, uma vez que o custo do combustível era significativamente inferior ao ofertado em postos de ruas, pois era adquirido diretamente de distribuidora. Ainda, não incidia sobre o custo o percentual relativo ao Imposto sobre Operações Relativas à Circulação de Mercadorias e sobre Prestação de Serviços de Transporte Interestadual e Intermunicipal e de Comunicação (ICMS), pois aquisições realizadas pelo Estado de Minas Gerais para consumo próprio são isentas desse imposto. (SEPLAG, 2016).

De acordo com o manual do modelo GTA, as principais melhorias promovidas por esse modelo, implementado em 2010, em relação ao POC são: a ampliação da utilização de postos do Estado de Minas Gerais para o abastecimento dos Órgãos e Entidades não detentores de postos próprios; e a maior confiabilidade dos dados e controle do abastecimento, com a introdução dos dispositivos nas bombas dos postos e nos veículos para automatizar o procedimento (SEPLAG, 2016).

A primeira melhoria fez com que esse modelo se tornasse a principal contratação para a realização de abastecimentos de veículos pelos Órgãos e Entidades do Estado de Minas Gerais, pois havia a expectativa de utilização, na primeira contratação, de 102 postos próprios dos seguintes Órgãos e Entidades: PMMG, CBMMG, Polícia Civil do Estado de Minas Gerais (PCMG) e Departamento de Estrada e Rodagem do Estado de Minas Gerais (DER). Tais postos encontram-se distribuídos no território de Minas Gerais de forma que o modelo possibilitaria atender cerca de 80% da demanda por combustíveis (SEPLAG, 2016).

Já a segunda melhoria, consistiu na instalação dos dispositivos de controle do abastecimento, fez com que não só houvesse registros das entradas de combustível nas bombas, com o cadastro das notas fiscais de entrega do combustível no Portal de Compras e no Módulo Frota (SIAD), e estes ocorreram de forma automática no sistema informatizado de gestão da gerenciadora do abastecimento. Dessa forma,

os dispositivos encaminham para o sistema, no momento do abastecimento, a data, hora, local de abastecimento, quilometragem do veículo e volume abastecido e assim o saldo de combustível do Órgão ou Entidade registrado como proprietário do veículo que abasteceu é reduzido. Tal ação se tornou possível, pois o sistema de abastecimento foi integrado ao Módulo Frota SIAD e, assim, repassa esses dados em tempo real ao SIAD (Figura 8).

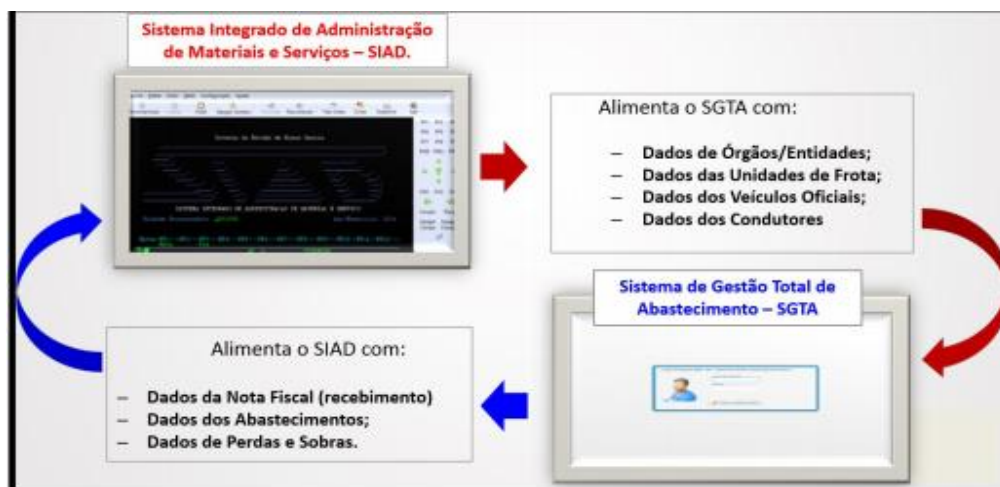
Figura 8 - Fluxo do modelo GTA.



Fonte: Seplog (2016).

Importante informar que a integração desses sistemas é completa no que tange à troca de informações entre eles, pois o abastecimento só é permitido após consulta realizada, pelo sistema informatizado de gestão da gerenciadora do abastecimento, ao SIAD e validações de status do veículo e do condutor, a saber: se o veículo possui atendimento aberto; se o motorista encontra-se registrado na base de dados e sem nenhum impedimento, ocasionado nas férias, ou devido ao vencimento da carteira de motorista; e se a quilometragem do atendimento aberto é menor que a quilometragem registrada para abastecer (FIGURA 9).

Figura 9 - Integração do SIAD ao Sistema de Abastecimento.



Fonte: Seplag (2016, p.11).

A contratação para abastecimento de veículos evoluiu com a incorporação dos controles na utilização de postos próprios do Estado de Minas Gerais. Tal modificação, conforme manual sobre a contratação (SEPLAG, 2016), teve como justificativa a necessidade de aumentar os mecanismos de segurança, diminuindo desvios e fraudes. Outros benefícios foram reduzir os custos do abastecimento ao utilizar a rede própria dos postos, adquirindo combustível de distribuidora e com isenção do ICMS, e gerar registros dos abastecimentos dos veículos oficiais. Também houve a padronização das contratações de abastecimento, as quais se configuravam de formas diversas, a saber: abastecimento em postos próprios do Estado de Minas Gerais, convênios, contratação direta de postos de rua e contratação de gerenciadora para abastecimento em postos de rua por meio de cartão magnético, conforme identificado nos levantamentos realizados pelo Projeto GES.

Cabe esclarecer que a contratação de gerenciadora para o abastecimento em postos de ruas, por meio de cartão magnético, ainda é realizada pelo Estado de Minas Gerais, por meio de ata de registros de preço que possuem como gestora a Seplag. Tal existência justifica-se pela imprescindibilidade do serviço de abastecimento, o qual necessita de contrato complementar para suprir indisponibilidades do modelo de abastecimento em postos próprios, seja por problemas com as bombas de abastecimento, ou falta de combustível, ou pelo fato que há unidades dos Órgãos e Entidades deste estado que não possuem cobertura

de postos próprios. Entretanto, como se trata de contrato secundário, não foi objeto de análise desse estudo, apesar de contemplar sistema informatizado de gestão.

O modelo de abastecimento em postos próprios do Estado de Minas Gerais encontra-se com sua segunda licitação de gerenciamento do abastecimento concluída e com contratações vigentes. Para a segunda contratação, foram realizadas algumas alterações, como: exclusão dos postos do DEER, os quais se encontram com estrutura obsoleta, mantendo-se 68 postos próprios em funcionamento e uma cobertura de cerca de 70% da demanda por combustível. A contratação do modelo foi realizada por meio de duas licitações, uma para a contratação do gerenciamento da manutenção (fornecimento e instalação/desinstalação de dispositivos e sistema informatizado de gestão do abastecimento) e outra para aquisição do combustível. Tal alteração foi realizada para atender às exigências jurídicas de ampliação da concorrência e adequação à legislação no que tange à aquisição do combustível, sendo considerado necessário realizar anualmente a licitação para essa aquisição. Ainda é válido mencionar que a Seplag se tornou gestora dos dois registros de preços, já que na primeira execução do modelo, a PMMG era a gestora da ata.

O modelo trouxe ganhos econômicos e de controle, segurança e transparência administrativa no gasto com abastecimento de veículos devido à geração de registros com o sistema informatizado de gestão e o controle do abastecimento, por meio da instalação dos dispositivos nas bombas de combustível e veículos. Entretanto, conforme o Informante Qualificado 3 retrata, possui algumas lacunas a serem superadas como: problemas decorrentes da manutenção dos postos próprios, maior ônus para os órgãos que possuem postos, uma vez que utilizam servidores do Estado de Minas Gerais para a operacionalização das estruturas, já que não foi concretizada a contratação de frentistas, e a realização de processos periódicos de reequilíbrio de preços dos combustíveis, devido às constantes flutuações dos preços de gasolina, álcool e diesel.

Outras questões relevantes são que o modelo configura uma contratação complexa, a qual exige esforço tanto da Seplag, que o regulamenta, como dos órgãos possuidores de postos de combustível, responsáveis pela operação das estruturas, além da necessidade de correta execução e fiscalização pelos Órgãos e Entidades que adquirem o combustível e utilizam os postos, os quais devem

assimilar e cumprir várias regras e procedimentos dos editais e manuais de gestão da contratação.

Por fim, cabe relatar dificuldades encontradas na implementação e execução desse modelo, como necessidades de alinhamento de Órgãos e Entidades com os gestores de postos da PMMG para a utilização dos postos de acordo com as necessidades deles, conforme foi relatado pelo Informante Qualificado 1. Ainda é possível citar: a adequação das estruturas e automatização dos postos, que é o processo de tornar os postos adequados para atender às exigências legais e ter estrutura que suporte a instalação dos dispositivos nas bombas de combustível; necessidade de constante sensibilização dos usuários dos postos, no que tange ao correto uso das estruturas e à observação das regras de abastecimento, as quais, quando não são seguidas, geram registros inconsistentes no SIAD, chamadas de “pendências de abastecimentos”. Essas pendências impedem novos abastecimentos e oneram os gestores dos veículos, da Seplag, do SIAD e Prodemge na adequação dos lançamentos, segundo pontua o Informante Qualificado 3.

5.3.3 Quarteirização da manutenção veicular

O Estado de Minas Gerais adota o modelo quarteirização da manutenção veicular, denominado Gestão Total da Manutenção (GTM), para a realização da maioria das manutenções realizadas nesse tipo de bem. Este modelo consiste na contratação de uma gerenciadora da manutenção que possui sistema informatizado de gestão, uma equipe de especialistas em manutenção e uma rede credenciada de oficinas mecânicas.

Esta seção irá retratar sua construção, bem como seu funcionamento e experiências vivenciadas por este estado a partir dessa contratação.

5.3.3.1 Elaboração do modelo de manutenção veicular

O Informante Qualificado 4 relata que, apesar dos estudos do Projeto GES sobre a família de frota ter o foco principal na aquisição e abastecimento, e a manutenção não ter sido tão estudada, a escolha do modelo de quarteirização da manutenção veicular foi a única opção ofertada no mercado que trazia a possibilidade de promover um ganho de escala nesse tipo de serviço. Isso ocorreu,

pois não era viável locar os veículos e não precisar de manutenção, pois o Estado de Minas Gerais possuía cerca de 24 mil veículos, sendo a maioria próprios, e em alguns casos é necessário manter veículos próprios, principalmente quando precisam realizar adaptações nesses bens. Explica ainda o principal motivo que o fez afirmar que essa forma de contratação é a única que poderia atender a frota de veículos deste estado, a saber:

As demais opções no mercado não atendiam a necessidade de realização de manutenções em várias localidades de Minas Gerais, pois o segmento de manutenção se configurava principalmente com empresas locais. E as redes de oficina que existiam abrangiam pequenas localidades. Ou quando eram empresas que atendiam mais localidades, não atendiam todas as necessidades de manutenção do perfil da frota, pois só mantinham os veículos com até 3 anos de aquisição, e que fossem adquiridos delas, modelo denominado de *leasing*, onde o Estado de Minas Gerais “Locava” veículos por 3 anos e após esse período tinha a opção de adquiri-los. Só que essa contratação não solucionava a necessidade de manutenção de veículos mais antigos, os quais existiam em grande quantidade na frota do Estado de Minas Gerais (Informante Qualificado 4).

O Informante Qualificado 4 esclarece também que outros pontos que fizeram com que a consultoria optasse por esse modelo foram: a existência de um sistema informatizado de gestão que garantiria registros sobre a frota e a oferta de uma rede credenciada de estabelecimentos de mecânica, a qual permitiria a capilaridade dos serviços, pois a consultoria identificou que havia uma grande dificuldade em concluir licitações com oficinas mecânicas do interior.

Com isto, a consultoria descartou opções de contratação, como a adotada pelo Estado do Paraná, conforme relato:

No Estado do Paraná foram feitas contratações regionais de manutenção e as oficinas utilizavam um sistema de gestão deste estado para registros das manutenções. Entretanto, a extensão do território de Minas Gerais e vários relatos dos órgãos de fracasso em tentativas de licitar no interior acabaram por descartar a adoção dessa configuração de contratação (Informante Qualificado 4).

O Informante Qualificado 4 explica que após constatada a adequação do modelo de gerenciamento da manutenção, foi analisada qual modalidade, entre duas, seria a mais adequada para o perfil da frota do Estado de Minas Gerais. A primeira se tratava da “autogestão”, a qual contemplava o sistema informatizado de gestão e a rede credenciada, ou seja, os Órgãos e Entidades utilizariam o sistema do fornecedor para solicitar orçamentos e eles mesmos direcionariam os veículos

para as oficinas da rede credenciada, assim como desempenhariam ações como análise dos orçamentos e negociações de preços. Já a segunda opção incluía a contratação de uma equipe de especialistas em manutenção, que receberia os pedidos de manutenção dos gestores de frota, faria a escolha e direcionamento dos veículos para as oficinas, a análise técnica do orçamento encaminhado por estas e buscaria orçamentações e negociações de preços para obter o melhor valor de manutenção.

Diante das duas alternativas, a consultoria e a Seplag optaram pela segunda, sob as justificativas de eximir os Órgãos e Entidades de acusações de direcionamento para oficinas, além de supri-los com uma equipe de especialistas em manutenção, pois a maioria não possuía profissionais com esse conhecimento.

Esse informante pontuou ainda que:

O modelo de gerenciamento, no momento do estudo pelo Projeto GES, estava começando a ser ofertado por grandes empresas gerenciadoras, não havia muitos contratos, e a maioria estava no momento de implantação. Entretanto, o fato das empresas terem grande *expertise* em frota e uma rede credenciada de oficinas muito grande fez com que a equipe formada pela consultoria e a Seplag considerasse a contratação um risco, pois não havia casos de sucesso ou insucesso, mas dava segurança que o Estado de Minas Gerais não ia participar de nenhuma aventura (Informante Qualificado 4).

Por fim, o Informante Qualificado 4 relembra dificuldades com o primeiro edital construído pela consultoria, pois este não foi aceito pela Seplag.

Diante da dificuldade apresentada pela consultoria em realizar uma entrega satisfatória do edital de manutenção, foi necessário que a Seplag o construísse em conjunto com ela (Informante Qualificado 4).

O Informante Qualificado 4 relata também problema enfrentado durante a licitação, quando foi impetrado mandato de segurança pelo Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCEMG) para impugnação do Edital e a Seplag teve que realizar defesa do modelo junto ao TCEMG, sendo que foi possível comprovar que a maioria das reclamações do sindicato não eram válidas nem sólidas. Entretanto, o informante relata que algumas foram bem pertinentes, inclusive contribuíram para aprimorar alguns dispositivos de edital, principalmente em relação à obtenção do melhor preço na licitação e definição de preços máximos para serviços e para

definição de descontos em peças. Assim, relata que depois de vencida essa fase, entende que

as melhorias promovidas no edital, após a impugnação, foram orientadas por publicações do desembargador Jesse Torres, o qual analisou o modelo de quarterização de manutenção, e também por meio do edital da Polícia Federal. Inclusive, a Seplag foi além das sugestões de controle do magistrado, estipulando pesos diferentes para os descontos de peças por porte de veículos. Ou seja, foram identificados os portes de veículos que existiam em maior quantidade no Estado de Minas Gerais e a partir disso definiu-se um peso maior para descontos maiores em relação a esse porte. Assim, para obtenção da melhor proposta vencedora, considerou-se a lógica de maior desconto resultante do cálculo de média ponderada de vários descontos estabelecidos pelas gerenciadoras e não só sobre o desconto na taxa de gerenciamento, como foi definido inicialmente. Entretanto, compreendo que esse esforço em aperfeiçoar a precificação só resultaria ganhos reais de economia para este estado dependendo do número de participantes na licitação, pois da concorrência que se obteria preços mais vantajosos (Informante Qualificado 4).

Sob a ótica da necessidade do Estado de Minas Gerais, o Informante Qualificado 4 esclarece que a principal motivação para a construção do modelo de quarterização da manutenção veicular foi o diagnóstico do Projeto GES, que constatou que a contratação direta de oficina mecânica possuía limitações para a configuração da maioria dos Órgãos e Entidades deste estado, principalmente os que possuíam unidades descentralizadas, onde os veículos eram distribuídos por todo o território mineiro, além do fato dessas oficinas não possuírem sistema informatizado de gestão para produção de dados. Desse modo, tal configuração das contratações de manutenção gerava aquisições descentralizadas com vários contratos de manutenção, os quais não eram padronizados e possuíam relatos de baixo nível de qualidade dos serviços, conflitos entre fornecedores e alto custo da manutenção, pois não havia parâmetros para preços de peças e serviços. Ainda, as informações das manutenções eram registradas manualmente no SIAD, o que possibilitava erros, atrasos nos lançamentos e a não padronização desses registros.

Depois de superados os desafios para elaboração do edital, o Estado de Minas Gerais, iniciou em 2013, por meio do Edital, referente ao Planejamento N°239/2012 - Ata de Registro de Preço 120/2013 (SEPLAG, 2012), a primeira execução do modelo de quarterização da manutenção veicular.

O Informante Qualificado 3 faz o seguinte relato sobre o início dessa contratação:

Devido à complexidade de regras, bem como o fato do modelo ser inovador para o setor público, este gerou necessidades de adaptação do fornecedor às especificidades públicas e a sua implantação foi considerada trabalhosa (Informante Qualificado 3).

O Informante Qualificado 4 acrescenta que a principal dificuldade encontrada foi o arranjo tributário, o qual gerou passivos de pagamento para os Órgãos e Entidades e a necessidade de solicitar auxílio à Secretaria de Estado de Fazenda do Estado de Minas Gerais (SEF-MG) para viabilizar o pagamento de algumas notas fiscais emitidas erradas pelas oficinas. A origem desses erros foi devido à gerenciadora da manutenção se configurar como uma intermediadora da manutenção, o que fez com que as notas fiscais emitidas pelas oficinas tivessem que ser em nome dos Órgãos e Entidades proprietários dos veículos e não em nome da gerenciadora, que realiza apenas o reembolso dos valores da manutenção a elas. Dessa forma, os Órgãos e Entidades ficam responsáveis por realizar as conferências de lançamentos dos tributos nas notas fiscais.

Essa conferência consiste, principalmente, na verificação, nas notas fiscais de serviço, se os valores estão corretos e se a retenção do Imposto sobre Serviços de Qualquer Natureza (ISSQN) cabia ao Estado de Minas Gerais ou à oficina mecânica. Só que, como este imposto é de competência municipal, havia distintas alíquotas e determinações de como realizar essa contribuição. Já para as notas fiscais de peças, era necessário conferir se a oficina mecânica era optante pelo SIMPLES Nacional, pois caso não fosse, e por se tratar de um estabelecimento mineiro, deveria constar a dedução ICMS, já que há previsão legal do Estado de Minas Gerais, que define essa dedução quando empresas tratam com Órgãos e Entidades deste estado.

Essas questões foram solucionadas com a implantação da rotina de “Pré Faturamento” no sistema informatizado de gestão da gerenciadora. Esta rotina se trata de uma etapa na qual os Órgãos e Entidades podem verificar se estão adequados os tributos nos lançamentos das notas fiscais de cada manutenção antes da emissão do faturamento. O Informante Qualificado 1 acrescenta que, para solucionar questionamentos sobre a legalidade da configuração do pagamento, também foi necessária a publicação de duas resoluções conjuntas entre SEF e Advocacia Geral do Estado de Minas Gerais (AGE) pacificando a questão, sendo

elas Resolução Conjunta SEF/AGE N°4708/2014 e Resolução Conjunta SEF/AGE N°4722/2014.

Sobre a necessidade de construir essa configuração de pagamento, que não foi prevista até então, o Informante Qualificado 4 faz a seguinte consideração sobre a primeira gerenciadora contratada pelo Estado de Minas Gerais, a saber:

A ausência de uma previsão sobre esse assunto demonstrou que a empresa não tinha maturidade com a gestão da manutenção, apesar de ter *expertise* em gestão de frota (Informante Qualificado 4).

O Informante Qualificado 4 também apresenta que a gerenciadora foi muito morosa nas tratativas para a implantação da contratação, principalmente em relação às ações para adequação do seu sistema às especificidades do Estado de Minas Gerais e para a integração ao módulo SIAD, além de terem ocorrido problemas com a equipe de especialistas de manutenção, que não estava oferecendo o suporte necessário aos Órgãos e Entidades. O ocorrido ensejou a rescisão de um órgão com frota expressiva, além de várias reclamações dos demais que entendiam que o modelo tornou as manutenções mais caras e a realização delas mais lenta, bem como reclamações sobre a baixa qualidade do serviço prestado pela rede credenciada de oficinas e solicitações de mais crivo da equipe de especialistas na análise das manutenções e busca de melhor preço.

Já em relação aos Órgãos e Entidades, o Informante Qualificado 3 explica:

Eles tiveram que se adaptar à utilização do sistema informatizado de gestão, observar e obedecer várias regras e etapas, desde a solicitação da manutenção até o pagamento, mas o principal desafio foi modificar a mentalidade deles para uma nova forma de contratação, sem abordagem direta às oficinas, utilizando e fiscalizando a atuação da equipe de especialista da gerenciadora contratada (Informante Qualificado 3).

O Informante Qualificado 1 acrescenta que essas questões fizeram com que a Seplag realizasse intervenções, produzindo e pactuando regras que se mostraram necessárias ao longo da execução do contrato, como a regra para utilização do reboque. Atuação essa que foi um trabalho em conjunto entre a Seplag e a gerenciadora e que resultou em melhorias dos editais futuros. Por outro lado, o Informante Qualificado 4 relata que a Seplag realizou várias notificações ao fornecedor, bem como verificações e alinhamentos junto aos Órgãos e Entidades,

em relação à observação das regras para a execução dos seus contratos, devido ao seu papel de gestora da Ata de Registro de Preços.

O Informante Qualificado 3 retrata que alguns problemas, tanto na implantação como no início da execução, também foram relatados na segunda Ata de Registro de Preços dessa contratação, sendo necessária intervenção da Seplag, adequação por parte da gerenciadora e adaptação dos Órgãos e Entidades ao sistema e à forma de trabalho da nova empresa. Tal fato fez com que ele entendesse que esse modelo exige, para além da maturidade das gerenciadoras, também um período de adaptação delas à realidade do setor público e às exigências editalícias.

Por outro lado, o Informante Qualificado 1 faz considerações sobre a falta de qualidade do serviço prestado, uma vez que vivenciam problemas com a integração dos sistemas na terceira Ata de Registro de Preço, em que a gerenciadora de manutenção é a mesma da primeira contratação.

O Informante Qualificado 4 tem o entendimento que o sucesso desse modelo de contratação se resume a três desempenhos satisfatórios:

Este modelo, para ser considerado bem-sucedido, deve ter um atendimento satisfatório pela equipe de especialistas, a qual deve fazer a análise da adequação de pedidos de peças e serviços, realizar a negociação do melhor valor e exigir que a rede credenciada de oficinas realize uma boa prestação do serviço. Ter uma rede credenciada com grande capilaridade. Os Órgãos e Entidades devem acompanhar e cobrar uma boa prestação da gerenciadora, além de realizar suas obrigações de forma correta, como não postergar pagamentos (Informante Qualificado 4).

Dentre esses ideais, compreende que: o segundo foi atingido, pois há uma rede credenciada satisfatória; o terceiro não é atendido, até pela rotatividade dos gestores de frota do Estado de Minas Gerais, e que o primeiro é o mais delicado, pois:

Entendo que não há incentivo para que a gerenciadora aja com a qualidade esperada pelo Estado de Minas Gerais, não há ganhos para ela para trabalhar dessa forma. Portanto, seria preciso formular regras que garantissem a qualidade dessa prestação de serviço, seja prevendo mais controles, seja remunerando mais por um bom serviço, mas até o momento, não foram encontrados meios legais para promover essas melhorias (Informante Qualificado 4).

A despeito dos problemas relatados, os Informantes Qualificados 1, 3 e 4 entendem que há mais ganhos para o Estado de Minas Gerais com essa contratação do que retornar a formatos anteriores de contratação direta de oficinas mecânicas e descrevem os seguintes benefícios advindos dessa contratação:

- Um único contrato, com apenas um fornecedor lidando com o órgão e entidade contratante;
- Atendimento das necessidades de manutenção dos veículos de órgão e entidade alocados em várias regiões de Minas Gerais com apenas um contrato;
- Potencial benefício de haver uma equipe de especialistas em manutenção verificando a necessidade de troca de peças e realização dos serviços;
- Crescimento profissional da equipe Seplag, que teve que solucionar problemas complexos como o da tributação e a tratativas relativas aos sistemas;
- Aprimoramento de processos e procedimentos do modelo ao longo da primeira contratação;
- Geração de informações mais confiáveis sobre as manutenções;
- Aumento do controle e possibilidade de analisar o histórico da manutenção de cada veículo;
- Aumento da segurança, pois é possível garantir que a manutenção foi realizada em um veículo do Estado de Minas Gerais;
- Possibilidade de programação de manutenções preventivas para os veículos;
- Comparação de preços com a realização da orçamentação, que contempla três cotações;
- Possibilidade de verificar se o veículo é antieconômico, quando demanda muitas manutenções ou manutenções com valores elevados;
- Criação de base de dados de preços para peças contratadas pelo Estado de Minas Gerais, o que permite subsídio para tomada de decisões em relação à aquisição de alguns tipos de veículos.

Portanto, esses informantes qualificados entendem que não há nenhuma modelagem de contratação atual ofertada pelo mercado que supere a vigente, no que se refere ao atendimento do perfil da frota do Estado de Minas Gerais. E o que vislumbram para o serviço de manutenção veicular é o aprimoramento das cláusulas do modelo atual, a fim de melhorar e incentivar a prestação do serviço de

gerenciamento ou estudos que verifiquem a viabilidade da construção de uma formatação de modelo próprio.

5.3.3.2 Execução do modelo de manutenção veicular

A quarteirização da manutenção veicular encontra-se na execução de contratos oriundos do Edital Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018 e do Edital Planejamento N°265/2019 - Ata de Registro de Preço 028/2020.

O Informante Qualificado 1 esclarece que devido à experiência adquirida pelo Estado de Minas Gerais, este recebeu consultas, ao longo da primeira execução, de organizações públicas interessadas em adotar os mesmos moldes de contratação. E que, durante pesquisas realizadas para a elaboração do Edital Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018, que compreendeu a segunda contratação desse modelo, foram encontradas configurações de contratação que se assemelham à contratação do Estado de Minas Gerais, mas não possuíam regras tão detalhadas como esse segundo edital. Diante disso, acredita que esses editais buscaram como parâmetro o primeiro edital do Estado de Minas Gerais.

Informa que as melhorias verificadas na análise dos dois editais mais recentes foram elaboradas com base na experiência adquirida com a primeira contratação, sendo adotado um maior detalhamento de regras e procedimentos editalícios para a execução do contrato, além da inclusão de mais mecanismos de controle. Além disso, foi observada a quase totalidade das recomendações de pareceres técnicos do Tribunal de Contas da União (TCU), o qual realizou análises em relação à contratação federal nos mesmos moldes e da Procuradoria do Estado de Minas Gerais, relacionadas à mitigação dos desvios na licitação e na execução do modelo.

Conforme exposto, cabe apresentar a atual configuração do modelo. Segundo o item 1.1.1 do Anexo I do Termo de Referência do Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços - Planejamento SIRP nº 148/2018, o modelo GTM possui o seguinte objeto:

A presente licitação tem por objeto a **contratação do serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos** dos Órgãos/Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas

Gerais, apresentados no Anexo III, por meio da **implantação e operação de um sistema informatizado e integrado de gestão**, incluindo o **fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais**; a disponibilização de serviços de reboque/guincho; a **disponibilização de equipe especializada**, bem como de uma rede credenciada de oficinas e estabelecimentos do setor da reposição automotiva, em conformidade com as especificações e condições estabelecidas neste termo de referência (SEPLAG, 2018, grifo nosso).

Consta ainda no documento, na seção de justificativa à contratação, a motivação para a inclusão de cada item principal que compõe o modelo, a saber: equipe de especialistas em manutenção, rede credenciada e sistema informatizado de gestão.

Para a contratação da equipe especializada, é esclarecido que o Estado de Minas Gerais, devido à falta de pessoal e de profissionais com conhecimentos específicos em mecânica, optou por licitar o modelo com profissionais com tais conhecimentos. Com isso, verificou-se a expectativa de reduzir o tempo de dedicação dos gestores públicos às tratativas que envolvem a manutenção de um veículo, tendo em vista que no antigo modelo de terceirização era preciso obter, a cada serviço, pelo menos três orçamentos para comprovar a economicidade dos valores de peças e serviços estabelecidos pela oficina contratada, conforme relatado pelo Informante Qualificado 1.

Este informante acrescentou, ainda, que outra expectativa com a contratação se refere ao aumento eficiência na análise das manutenções, pois como a maioria dos Órgãos e Entidades não possui profissionais com conhecimento em mecânica, a análise da pertinência da realização dos serviços e da troca de peças inexistia.

Em relação à rede credenciada de oficinas, o intuito é obter uma rede mais ampla que atenda todo o território de Minas Gerais, aumentando o número de estabelecimentos e mecânica disponíveis em determinadas localidades que possuem uma demanda maior pelo serviço, além de padronizar os procedimentos de manutenção e obter ganhos em escala com uma contratação centralizada.

Já a contratação do sistema informatizado de gestão objetiva tornar mais transparente o processo. Neste sistema, é registrada cada etapa da manutenção, desde o momento da solicitação do reparo pelo gestor de frota do Estado de Minas Gerais até os procedimentos de pagamento. Assim, ocorre a produção de registros mais confiáveis, pois estes são inseridos automaticamente no SIAD com a

integração do sistema informatizado de gestão do fornecedor. Tal fato possibilita melhor gestão dos dados da manutenção e controle da atividade.

Desse modo, a Figura 10 ilustra a diferença desse modelo em relação à contratação direta de oficinas, que configurava o formato de contrato adotado antes da quarterização da manutenção veicular.

Figura 10 - Comparação entre a contratação terceirizada e a quarterização.



Fonte: Seplag, (2019, p. 9).

Assim, o modelo de quarterização repassa para a empresa gerenciadora a execução dos procedimentos de orçamentação e negociação de valores, bem como análise de pertinência sobre a realização dos serviços e da troca de peças elencados no orçamento pelas oficinas.

Dessa forma, pretende-se atender à lógica da terceirização no setor público, que é de atribuir a um ente privado especializado a execução de atividades- meio, buscando a diminuição de servidores públicos nessas atividades, com o intuito de manter seu corpo técnico alocado nas atividades finalísticas das organizações, além de haver expectativa de redução de gastos e aumento da qualidade na prestação do serviço.

Para tanto, o modelo definiu o seguinte fluxo de procedimentos para a realização da manutenção, o qual foi detalhado no Manual GTM (SEPLAG, 2010) e será explicado a seguir:

Figura 11 - Fluxo da Manutenção GTM.



Fonte: Seplag (2019, p. 26).

Com base na Figura 11, é possível notar que a manutenção se inicia com a solicitação do serviço que é realizada pelo gestor de frota dos Órgãos e Entidades. E esta é realizada nesse modelo, via sistema, por meio de relato da demanda, no qual se define se é uma solicitação de manutenção preventiva ou corretiva.

Cabe ressaltar que, consta no sistema, a listagem dos veículos dos Órgãos e Entidades. Assim, só é possível realizar essa solicitação se o bem estiver cadastrado no SIAD, o qual repassa cargas com a lista de veículos de cada Órgão e Entidade ao sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção. Outro pré-requisito para a aceitação da solicitação é se há orçamento que acoberte a despesa, ou seja, se há empenho criado e se ele possui saldo suficiente. No momento dessa solicitação, também é preciso informar a necessidade de contratação do reboque, caso o veículo se encontre impossibilitado de se locomover.

Após o envio do relato, este é analisado pela equipe de especialistas de manutenção da Gerenciadora da Manutenção que, indica, em até três horas, para qual oficina da sua rede credenciada o gestor de frota deve direcionar o veículo.

O gestor de frota, por sua vez, deve encaminhar o veículo em até dois dias úteis à oficina. Na oficina, o condutor do veículo deve acompanhar a vistoria do veículo e o preenchimento do *checklist*, bem como o registro, no sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção, da entrada do veículo na oficina.

Para que esse registro seja concluído, o veículo precisa estar com status “ativo” no SIAD, ter um atendimento SIAD aberto e o hodômetro lançado no registro deve ser maior que o último registro deste no SIAD, que pode ser o hodômetro de abertura do atendimento, ou o hodômetro da realização de um abastecimento. Executado esse registro pela oficina, o condutor deve inserir a senha de acesso, mas, para isso, não pode possuir pendências no SIAD.

A partir do registro do veículo, a oficina tem de quatro horas a quatro dias úteis para enviar o orçamento para a equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção. Este prazo varia conforme o tipo de manutenção, se preventiva ou corretiva, e porte do veículo (leve - motos, automóveis, ou pesado - caminhões, ônibus, etc).

Após o envio do orçamento, a equipe de especialistas deve:

- Analisar a pertinência das peças e serviços inclusos no orçamento, verificando se o orçamento recebido condiz com o relato do gestor;
- Verificar se foi feita a inclusão do *checklist* do veículo;
- Realizar a conferência item a item de serviços e peças do orçamento, verificando se os valores de peças e serviços estão condizentes com os parâmetros de preços, se encontram-se nas quantidades corretas e com as horas de serviço corretas, conforme balizadores de tempo e preços. Caso não esteja correto, é devolvido o orçamento à oficina para correção.

Após obter o orçamento correto, este é encaminhado para a cotação das demais oficinas, caso ultrapasse o valor mínimo de orçamento (R\$ 500,00 para veículos leves e R\$ 1.000,00 para veículos pesados), o qual permite apenas a apresentação do orçamento, caso o gestor de frota não solicite que sejam apresentadas mais cotações de preço.

Quando é necessário apresentar três preços, a Gerenciadora da Manutenção possui um dia útil para obtê-los e registrá-los no sistema informatizado de gestão, além de possuir mais um dia útil para negociar os valores de forma a apresentar a proposta mais vantajosa para o gestor de frota do Órgão ou Entidade, denominada a “melhor combinação econômica”. Esta proposta pode ser obtida pela contratação de serviços e peças de uma única oficina, ou pela contratação dos serviços de uma única oficina mais a aquisição de peças de outras.

Caso o estabelecimento com melhor preço do serviço não seja aquele em que se encontra o veículo, há procedimentos que devem ser realizados para a troca de oficina. Este procedimento também é utilizado nos casos em que a oficina constate que não possui estrutura para realizar a manutenção, ou em caso de direcionamento equivocado pela equipe de especialistas. Assim, as ações de troca de oficina objetivam direcionar o veículo para a oficina que realizará a manutenção, além de promover os devidos registros sobre esse evento no sistema.

Em relação à melhor combinação econômica, cabe informar que ela só deve ser indicada pela equipe de especialistas após a conferência, por ela, se os preços de peças e serviços estão em conformidade com os valores de horas-homem dos serviços e os descontos de peças pactuados na ata de registro de preço da contratação. A indicação também só ocorre após a inserção dos balizadores de preços e tempos que permitem que o gestor de frota também realize essa conferência.

Esses balizadores são relatórios de comprovação de preços e tempos, extraídos, principalmente, de sistemas de orçamentação eletrônica (como o Audatex, Órion, Cilia, dentre outros), os quais possuem registros de preços de peças de montadora e os tempos de realização de serviços de manutenção.

O gestor de frota, ao receber a melhor combinação econômica, deve conferir os preços e tempos por meio da consulta aos relatórios dos balizadores e, aprovar o orçamento, somente se todas as regras para orçamentação tiverem sido atendidas. Ele ainda pode aprovar totalmente o orçamento, aprovar parcialmente, reprovar ou, ainda, solicitar a revisão de preços.

A aprovação também pode necessitar de uma segunda autorização, realizada pela Seplag, caso o valor total das manutenções desse veículo, nos últimos 12 meses, ultrapasse 40% do valor venal do veículo. Quando isso acontece, o próprio sistema informatizado de gestão reconhece a situação e submete o orçamento para alçada do gestor da Seplag, sendo o orçamento aprovado somente após a conclusão desse fluxo de aprovação pela Seplag. Cabe pontuar que não foram estabelecidos prazos para essas aprovações pelos gestores de frota.

Depois de aprovado o orçamento, via sistema, a oficina é autorizada a executar o serviço. A partir desse momento, começa a ser contado o prazo da manutenção, e a oficina possui entre quatro a 22 dias úteis para realizá-la, dependendo do valor da manutenção e o porte de veículo. Esses prazos são estabelecidos conforme apresentado na Tabela 1.

Quando é concluída a manutenção, a oficina realiza o registro no sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção, e após a inserção das notas fiscais de peças e serviços, é liberada a possibilidade de retirada do veículo.

Tabela 1 - Prazos para realização da manutenção.

Valor Manutenção/Valor Venal	Veículos Leves	Veículos pesados
0 a 10%	Até 04 dias	Até 05 dias
11% a 20%	Até 07 dias	Até 09 dias
21% a 30%	Até 10 dias	Até 13 dias
30% a 40%	Até 15 dias	Até 17 dias
Acima de 40%	Até 19 dias	Até 22 dias

Fonte: Seplag (2019, p. 81).

Cabe informar que, antes dessa inserção, há uma verificação da Gerenciadora em relação aos lançamentos de tributos e se há as informações sobre a intermediação da manutenção pela Gerenciadora. Depois de constatado que as notas fiscais estão corretas, estas são liberadas para visualização, via sistema, ao gestor de frota.

Para a retirada do veículo na oficina, o gestor de frota do Órgão ou Entidade direciona um condutor para realizar esse procedimento. No momento da retirada, esse condutor acompanha a realização do *checklist* do veículo, faz uma primeira verificação acerca da satisfação do serviço e recolhe as peças que foram trocadas, com exceção de pneus. Depois dessas ações, insere sua senha no sistema, registrando a data e hora da retirada do veículo.

Com a retirada do veículo da oficina, são concluídos os procedimentos de manutenção e iniciado o processo de pagamento à Gerenciadora da Manutenção pelos Órgãos ou Entidades. Assim, o gestor de frota é notificado por e-mail sobre a conclusão do serviço e a necessidade de conferência das notas fiscais. Essa etapa denomina-se Pré-Faturamento e compreende o ateste definitivo de que a manutenção foi prestada e que as notas fiscais estão corretas, para que seus valores possam ser incluídos na fatura da Gerenciadora.

É definido, então, um prazo de dois dias úteis para que o gestor de frota confira se os dados da manutenção estão corretos, se as notas de serviço estão com o lançamento correto do ISSQN, e se as notas de peças para estabelecimento mineiros não optantes pelo SIMPLES Nacional possuem a dedução do ICMS. Caso esses lançamentos estejam corretos e haja nas notas a informação da intermediação Gerenciadora da Manutenção, conforme o texto: “Fornecimento/prestação realizado com intermediação [...], a partir de contrato decorrente do Edital, referente ao Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de

Preços nº 200/2018.” (SEPLAG, 2019, p. 98), o gestor deve aprovar a ordem de serviço, e, para concluir os atestes, deve, quinzenalmente, conferir o Relatório Analítico de Despesa (RAD), o qual possui a listagem de todas as manutenções realizadas e aprovadas no pré-faturamento pelo Órgão ou Entidade da quinzena.

Na validação do RAD, cabe ao gestor de frota verificar se os títulos apresentam os valores corretos e se as deduções de ICMS e retenções de ISSQN estão lançadas da forma como foram aprovadas no pré-faturamento, além de verificar se estão adequados os percentuais de gerenciamento da manutenção e se foram inclusas deduções provenientes de apurações insatisfatórias do Índice de Medição dos Resultados (IMR). Verificados todos esses registros, o gestor de frota aprova o RAD, autorizando, assim, a emissão da fatura pela Gerenciadora da Manutenção.

Essa fatura contempla os valores a serem reembolsados às oficinas mecânicas, além do valor referente à taxa de gerenciamento da manutenção, que é o efetivo pagamento da Gerenciadora. Assim, extraído o título do sistema, este deve ser encaminhado ao setor financeiro do Órgão ou Entidade contratante para a realização do pagamento.

Cabe informar que, no decorrer desse fluxo, é necessário que a empresa disponibilize canais para que os gestores de frota realizem demandas e retirem dúvidas que surgirem no processo, pois a lógica desse modelo é que o contato dos Órgãos e Entidades deve ocorrer apenas com a Gerenciadora da Manutenção, pois estes possuem vínculo contratual apenas com ela, e não com as oficinas mecânicas que compõem a sua rede credenciada. Por sua vez, cabe à Gerenciadora da Manutenção responsabilizar-se pelo contato com a oficina, bem como pelo acompanhamento da execução de orçamentos e manutenções, de acordo com as regras do edital.

É importante ressaltar que, a partir do segundo edital de licitação, essa contratação incluiu regras e procedimentos elaborados ao longo da primeira contratação como: regras para contratação do serviço de reboque, procedimentos para manutenção complementar à inicialmente orçada e troca de oficina. Ainda, exigiu a figura do dedicado (profissional da Gerenciadora da Manutenção que trabalha no setor da equipe da Seplag) e mecanismos de controle, sendo eles: a inserção da senha de condutor para o registro de entrada do veículo, conforme mencionado no fluxo de manutenção e o IMR.

Em relação ao dedicado, conforme Termo de Referência, este profissional existe devido à seguinte exigência, a saber:

12.3.18. Deverá, ainda, ser disponibilizado um funcionário da CONTRATADA, para, juntamente com a equipe gestora da Ata de Registro de Preços, auxiliar os CONTRATANTES em quaisquer assuntos condizentes com o contrato (SEPLAG, 2018).

É atribuído a esse profissional o atendimento às demandas dos Órgãos e Entidades, sendo necessário que ele detenha conhecimento técnico em mecânica e experiência em manutenção de veículos. Um das suas atribuições é realizar capacitações de gestores de Órgãos e Entidades e da equipe da Seplag sobre o sistema, quando demandado. Assim, apesar da Gerenciadora da Manutenção ter que disponibilizar canais de comunicação, o dedicado é quem realiza o contato mais individualizado com os contratantes e resolve questões que não são solucionadas pelos demais canais.

Já o IMR é descrito no Manual GTM como:

o principal elemento para medir a qualidade e eficácia dos serviços prestados será o Instrumento de Medição de Resultados - IMR. Dessa forma, visando o cumprimento dos prazos previstos em Edital e a qualidade na prestação dos serviços, foram estabelecidos critérios para avaliação (SEPLAG, 2019, p.119).

Dessa forma, o IMR é obtido pela soma da média simples dos resultados de três indicadores (SEPLAG, 2019), sendo eles:

- Indicador 1 - Prazo de Orçamentação, que mede o percentual de orçamentos emitidos dentro dos prazos máximos permitidos e possui meta de 95%;
- Indicador 2 – Prazo de Manutenção, que mede o percentual de manutenções realizadas dentro dos prazos máximos permitidos e possui meta de 95%;
- Indicador 3 – Disponibilidade da Rede Credenciada, que mede o percentual de disponibilidade da rede credenciada e possui meta de 100%.

A apuração máxima de cada indicador é de dez pontos e a mínima de seis pontos, sendo definida pelo percentual obtido de cada indicador. Essa apuração ocorre quinzenalmente por cada Órgão e Entidade, sendo previstas as seguintes medidas em caso de obtenção de valores insatisfatórios para o índice, a saber (TABELA 2):

Tabela 2 - Graus para avaliar o IMR.

Grau	Nota Total Obtida	Correspondência
1	30	Metas atingidas
2	Maior/Igual a 27 e menor que 30	Advertência escrita Glosa de 5% sobre o valor
3	Maior/Igual a 24 e menor que 27	correspondente à taxa de administração na fatura subsequente Glosa de 10% sobre o valor
4	Maior/Igual a 21 e menor que 24	correspondente à taxa de administração na fatura subsequente Glosa de 15% sobre o valor
5	Menor que 21	correspondente à taxa de administração na fatura subsequente

Fonte: Seplag, (2019, p.119).

Com base nessa apresentação, foi possível compreender como é executado esse modelo de contratação, sendo possível verificar que é complexo, já que possui muitas regras e procedimentos que devem ser seguidos pelos envolvidos na contratação, a saber: Seplag, gestora da ata, Órgãos e Entidades, Gerenciadora da Manutenção e rede credenciada de oficinas.

5.4 Considerações sobre a Evolução da Frota

O aumento das exigências de melhoria da atuação e dos resultados do Estado de Minas Gerais, nas últimas duas décadas, contribuíram para a criação e implantação de medidas pautadas em conceitos apoiados no gerencialismo, pelos entes estaduais e federais, cuja uma de suas características instrumentais é a introdução de estratégias da iniciativa privada na seara pública. As ações de terceirização foram uma das medidas utilizadas, principalmente na área-meio, como a logística. Em especial, nas atividades que geram grandes custos como os contratos para a gestão da frota de veículos.

A pesquisa revelou que o Estado de Minas Gerais construiu, a partir de 2009, e vem adotando e aprimorando, desde 2010, modelos centralizados de contratação terceirizada para a gestão da frota. Tais modelos visaram à diminuição de custos, mas também buscaram a padronização de contratos, produção de registros sobre a

gestão da frota com a utilização de sistemas informatizados de gestão e automatização de procedimentos.

Essas ações permitiram a geração de dados mais confiáveis sobre a frota. Recentemente, esses dados se tornaram insumos para a produção de indicadores de gestão da frota, por meio do desenvolvimento do Projeto de Gestão Total de Indicadores. As informações geradas por essas ferramentas auxiliam na atuação da Seplag para a construção e aprimoramento de políticas e diretrizes para a gestão da frota dos veículos oficiais (SEPLAG, 2020).

Salienta-se que houve a consolidação dos contratos centralizados para gestão da frota, tendo em vista que possuíram ampla adesão dos Órgãos ou Entidades do Poder Executivo e já são adotados por várias gestões.

Por outro lado, cabe alertar que para além dos ganhos em registros e possíveis reduções de custos possibilitadas pelos modelos de gestão da frota, também devem ser averiguados os impactos dessas contratações. Tanto as questões relativas às capacidades de execução e de fiscalização dos contratos oriundos desses modelos quanto os custos indiretos gerados aos Órgãos ou Entidades, principalmente pelos contratos de abastecimento e manutenção, os quais apresentam maior complexidade de gestão, criam a necessidade de construção de estruturas de governança que harmonizem a interação entre contratantes e contratados e minimizem os riscos provenientes de ações oportunistas.

6 ANÁLISE DA ESTRUTURA DE GOVERNANÇA DO MODELO DE QUARTEIRIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO VEICULAR

Esse capítulo tem o objetivo de identificar as condições de troca (oportunismo, risco e poder) e os elementos de governança (contrato, controle, incentivo e confiança) que podem existir nas relações diádicas entre Seplag – Órgãos e Entidades; Seplag – Gerenciadora da Manutenção; Órgãos e Entidades – Gerenciadores de Manutenção, a partir da percepção dos entrevistados dessas organizações, os quais estão envolvidos no modelo de contratação denominado Gestão Total da Manutenção (GTM). Este modelo trata da quarterização da manutenção veicular dos veículos oficiais do Estado de Minas Gerais, o qual prevê a contratação de uma empresa gerenciadora para a execução desse objeto.

A partir do Edital Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preços 200/2018, foram firmados contratos entre os Órgãos ou Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais com a Gerenciadora da Manutenção, e definida a Seplag como gestora dessa ata. Conforme exposto anteriormente, este órgão é responsável pela gestão da frota de veículos oficiais dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e devido a isso, não só realiza normatizações e ações de controle sobre essa gestão, como foi o responsável por construir registros de preços para contratações que objetivam a gestão da frota de veículos como: locação, abastecimento e manutenção.

A realização do registro de preços e a configuração inicial da contratação da quarterização da manutenção veicular foram resultado dos estudos promovidos pelo Projeto GES sobre o gasto realizado, pelo Estado de Minas Gerais, com a frota de veículos oficiais. Os principais argumentos que sustentaram esse formato de contratação e definiram o registro de preços como o procedimento licitatório mais adequado foram a oportunidade de ganhos de escala com a concentração da demanda dos Órgãos e Entidades por essas contratações, além da promoção da padronização desses contratos e produção de controles e registros com a integração entre o sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção ao SIAD, no que tange às regras e valores (SEPLAG, 2019).

Um primeiro elemento que chama a atenção refere-se ao relacionamento entre a Seplag e a Gerenciadora da Manutenção. Conforme edital da contratação, a Seplag não só possui obrigações como gestora da ata, procedendo a avaliação e

aceitação da Gerenciadora da Manutenção, mediante testes de sistema, como também possui obrigações contratuais, pois acompanha ações para implantação do modelo de contratação, sendo a principal a integração do sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção ao SIAD. Além disso, auxilia no treinamento geral realizado para os gestores de frotas dos Órgãos e Entidades e fiscaliza o cumprimento das regras contratuais para garantir o bom andamento do modelo de quarterização da manutenção no que se refere às questões que afetam de forma geral os contratos dos Órgãos e Entidades.

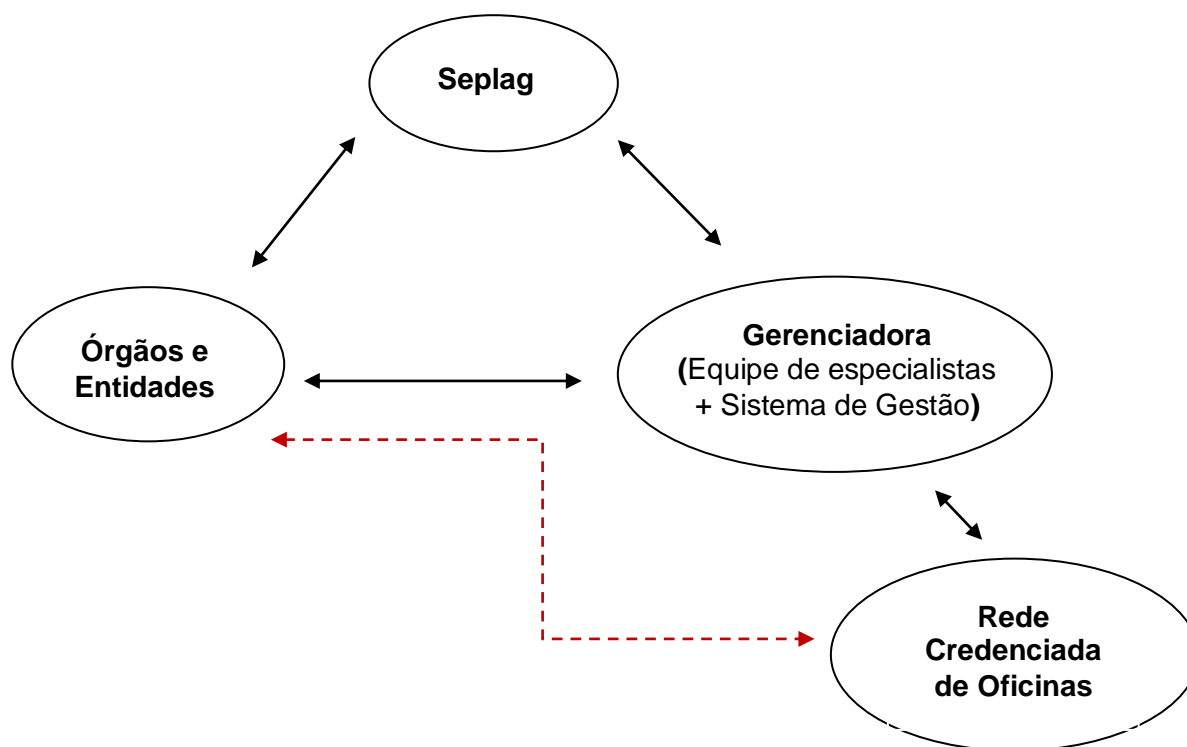
Já a relação entre Órgãos e Entidades com a Gerenciadora da Manutenção é caracterizada pela existência de um contrato formal, no qual os Órgãos e Entidades configuram-se como principal (contratante) e a Gerenciadora da Manutenção como agente (contratado).

Em contrapartida, as relações entre Seplag e Órgãos e Entidades se configuram pela competência atribuída à Seplag de gerir a frota de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais, a qual consiste não só em ações de orientação e normatização, mas também de fiscalização de cumprimento das suas diretrizes. Ainda, pelo fato de ser gestora da ata de registro de preços da quarterização da manutenção veicular, a Seplag se torna corresponsável pela contratação, pois precisa verificar se as regras definidas em edital para a execução dos contratos desse modelo estão sendo cumpridas por todos os envolvidos.

Cabe ressaltar que as três relações diádicas encontradas na contratação da quarterização da manutenção veicular podem ser analisadas sob a ótica do problema da agência, pois esses relacionamentos se dão com envolvidos que possuem muitas vezes interesses conflitantes, e as relações são repletas de assimetrias informacionais que podem refletir atuações indesejadas e que impactam os resultados pretendidos para a contratação, conforme reforçam Jensen e Meckling (1976).

A Seplag e os Órgãos e Entidades são os principais e a Gerenciadora da Manutenção, o agente. Esta, apesar de ser o agente formal da relação contratual, fornecendo o sistema informatizado de gestão e a equipe de especialistas em manutenção, também é responsável por possuir a rede credenciada de oficinas, a qual também se configura como agente nessa contratação. Diante do exposto, a Figura 12 ilustra as relações apresentadas.

Figura 12 - Relações diádicas identificadas no modelo de quarteirização da manutenção.



Legenda: Relações formais do modelo de contratação.
 Relações informais do modelo de contratação.

Fonte: Elaborado pela autora.

De acordo com Williamson (1975), tais conflitos entre principal e agente exigem a adoção de estruturas de governança compatíveis com a complexidade da contratação, ou seja, as condições de trocas observadas nessa contratação devem ser atenuadas com elementos de governança suficientemente robustos para minimizar os problemas advindos de tais conflitos.

Com o intuito de verificar se as estruturas de governança adotadas na contratação são adequadas para reduzir os impactos que interesses conflitantes entre principais e agentes podem causar, essa análise busca identificar, na contratação, as categorias de análise (condições de troca e os elementos de governança), conforme conceitos elencados no Quadro 8, bem como analisar se os elementos de governança adotados são suficientes para minimizar as condições de troca.

A análise dos dados inicia-se com o destaque nas entrevistas transcritas das variáveis de cada categoria e transcrição dos trechos nos quadros analíticos Quadro 12 e Quadro 13.

Quadro 12 - Identificação das condições de troca.

Condição de Troca	Seplag – Órgãos e Entidades Contratantes	Seplag – Gerenciadora da Manutenção	Órgãos e Entidades Contratantes - Gerenciadora da Manutenção
Oportunismo	Opinião dos entrevistados 1.	Opinião dos entrevistados 1.	Opinião dos entrevistados 1.
Risco	Opinião dos entrevistados 2.	Opinião dos entrevistados 2.	Opinião dos entrevistados 2.
Poder	Opinião dos entrevistados 3.	Opinião dos entrevistados 3.	Opinião dos entrevistados 3.

Fonte: Elaborado pela autora.

Quadro 13 - Identificação dos elementos de governança.

Elemento de Governança	Seplag – Órgãos e Entidades Contratantes	Seplag – Gerenciadora da Manutenção	Órgãos e Entidades Contratantes - Gerenciadora da Manutenção
Contrato	Opinião dos entrevistados 1.	Opinião dos entrevistados 1.	Opinião dos entrevistados 1.
Controle	Opinião dos entrevistados 2.	Opinião dos entrevistados 2.	Opinião dos entrevistados 2.
Incentivo	Opinião dos entrevistados 3.	Opinião dos entrevistados 3.	Opinião dos entrevistados 3.
Confiança	Opinião dos entrevistados 4.	Opinião dos entrevistados 4.	Opinião dos entrevistados 4.

Fonte: Elaborado pela autora.

Assim, as próximas três seções apresentam as ocorrências obtidas nesta análise sob a perspectiva de cada grupo de profissionais entrevistados que atuam nas organizações envolvidas na contratação: Seplag, Órgãos e Entidades e Gerenciadora da Manutenção.

Após a identificação da percepção de cada grupo de entrevistados, na quarta seção, será realizada uma comparação dos achados bem como a análise crítica.

6.1 Perspectiva da Seplag

A Seplag é a gestora do Edital Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018, referente à contratação do modelo de quarteirização da manutenção veicular. Devido a isso, também é o órgão responsável pelos aprimoramentos e atualizações promovidas nesse edital, se comparado ao Edital, referente ao Planejamento N°239/2012 - Ata de Registro de Preço 120/2013, que foi o primeiro edital nesses moldes de contratação.

No segundo edital desta contratação, constam as atribuições da Seplag enquanto gestora da ata, sendo a responsável pela análise dos contratos firmados pelos Órgãos e Entidades, pelo acompanhamento de implantações para essa contratação, como a integração entre o sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção ao SIAD, e pelas atuações de orientação e fiscalização do contrato, de forma a garantir que as regras do edital sejam cumpridas pelos Órgãos e Entidades e pela Gerenciadora da Manutenção, no que diz respeito a sua atuação.

Sobre as melhorias promovidas no edital referente ao Edital Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018, o Entrevistado 1 informa que todos as regras e procedimentos elaboradas ao longo da execução do primeiro edital foram incorporadas:

Foi inserido no edital todos os procedimentos e regras que foram elaboradas ao longo de cinco anos da primeira contratação, como solicitação de reboque, troca de oficina, manutenção complementar; oficina orgânica. Foi quase reescrito o edital original, inserindo diretrizes mais claras de alguns procedimentos (Entrevistado 1).

O Entrevistado 2 também lista outras regras contratuais incorporadas ao edital, como a obrigação de inserção de senha de condutor para o registro dos veículos nas oficinas e a criação do IMR.

A respeito da obrigação da inserção da senha do condutor no momento em que o veículo é registrado na oficina, o Entrevistado 2 justifica sua criação por problemas vivenciados na primeira execução do GTM, a saber:

O principal problema era que os Órgãos e Entidades contratantes não orientavam de forma correta os motoristas, exemplo era os motoristas deixarem os veículos sem registro na oficina. **E muitas vezes, por conveniência das oficinas mecânicas que sabiam que deveriam registrar os veículos assim que chegavam no seu estabelecimento, elas não os registravam, pois ganhavam mais tempo para realizar a orçamentação.** Essa questão foi tratada com a previsão de inserção de senha no registro da entrada de veículo, pois assim o motorista fica bloqueado para dirigir outro veículo até concretizar esse registro, e isso impede que o registro seja postergado por muito tempo. Essa regra se tornou uma funcionalidade e um controle do sistema (Entrevistado 2, grifo nosso).

O Entrevistado 2 explica que essa atuação de não acompanhamento do registro de veículos pelos condutores, quando estes eram entregues nas oficinas, ocasionavam prejuízos não só para a organização, dona do veículo, como para todo o funcionamento do modelo de quarteirização da manutenção veicular. Sobre os prejuízos para o Órgão ou Entidade proprietário do veículo, estes decorriam do fato deste bem ficar registrado no SIAD como se estivesse sob o poder do Estado de Minas Gerais, mas na verdade estava sob responsabilidade da oficina mecânica que realizava sua manutenção. Assim, possíveis ocorrências de multas ou sinistros com aquele veículo geravam grandes dificuldades de apuração e responsabilização. Conforme reforça o Entrevistado 1,

o condutor entregava o veículo na oficina, não fazia nenhuma conferência e **a oficina só registrava o veículo quando tinha interesse.** Assim o veículo ficava vários dias no “limbo”, constando em uso no SIAD como se estivesse sendo utilizado pelo Órgão ou Entidade, mas já estava na oficina, podendo ocorrer algum acidente e não haver o registro (Entrevistado 1, grifo nosso).

Em relação ao impacto para o modelo, o Entrevistado 2 explica que como esse veículo não era registrado tempestivamente na oficina, a antiga gerenciadora não conseguia identificar o quantitativo de veículos que foram direcionados para aquela oficina e, assim, podia direcionar mais. A oficina, por sua vez, ficava com mais veículos que sua capacidade e não atendia aos prazos de orçamentação e manutenção dos veículos. Assim, essa ação desviante dos Órgãos e Entidades permitia uma ação oportunista da oficina, nos termos de Francisco, Colet e Wegner (2020).

Sobre a adoção do IMR, o Entrevistado 2 esclarece que se trata de um índice que resulta da apuração de indicadores.

Outra melhoria foi o nível de serviço (IMR) onde são acompanhados três indicadores: percentual de atendimentos dentro do prazo para orçamentação e manutenção e a disponibilidade da rede credenciada, pois no primeiro edital exigia-se esses prazos e disponibilidade da rede, mas não havia um instrumento de medição deles (Entrevistado 2).

O Entrevistado 2 entende que o IMR promoveu impactos positivos no que tange à atuação dos Órgãos e Entidades, uma vez que fez com que eles estivessem mais atuantes no quesito registro de irregularidades e na atuação sobre o descumprimento de regras por parte da Gerenciadora da Manutenção, já que são os responsáveis por apurar o IMR e cobrar o desconto, caso o índice não tenha atendido à pontuação mínima. Tal consideração é justificada pelo entrevistado devido às dificuldades que a Seplag sofreu com a falta de registros, por parte dos Órgãos e Entidades, sobre os descumprimentos contratuais da gerenciadora contratada na execução do primeiro edital, conforme narra:

Lembro que muitas atuações da Seplag foram comprometidas por falta de formalização (pelos Órgãos e Entidades contratantes) de problemas ocorridos durante a contratação, e como essa atuação era muito falha impedia uma ação mais severa da Seplag e com isso não permitiu a oportunidade de incentivar uma melhor atuação dos fornecedores em relação à contratação (Entrevistado 2).

Os Entrevistados 1 e 2 explicam que a falta de cumprimento das regras por Órgãos e Entidades causavam um efeito em cadeia e negativo para o funcionamento do modelo na primeira execução dessa contratação, pois outros contratos eram afetados com a não observação dessa ou daquela regra por um contratante.

Os Entrevistados 1 e 2 ainda atribuem como causa desses desvios o desconhecimento das regras pelos gestores de frota ou a alegação de falta de tempo para instruir os condutores sobre as regras vigentes. Essa afirmação é realizada, pois os entrevistados informam que identificaram esses desconhecimentos no momento que apuravam fatos de irregularidade, como relata o Entrevistado 2.

Os gestores dos Órgãos e Entidades contratantes desconheciam as regras contratuais. Isso gerava diversas atuações desses gestores de forma incorreta, exemplo solicitação de encaminhamento do veículo para determinada oficinas, solicitação de peças e acessórios para estocar e não para realizar a aplicação e troca no veículo para o qual foi aberta a solicitação de manutenção. Outro ponto que ratificava esse entendimento é

o teor de perguntas recebidas em grande volume dos Órgãos e Entidades contratantes de questões previstas no contrato, o que fazia a Seplag ficar sobrecarregada com demanda por respostas claramente expostas no edital (Entrevistado 2).

Segundo o Entrevistado 2, os desvios pontuados já constavam como ações impedidas no primeiro edital, já que nas suas regras era informado que cabia à equipe de especialistas da gerenciadora definir a oficina a qual seria direcionado o veículo, além de ter sido criado, pela Seplag, durante a primeira execução, o formulário de solicitação de credenciamento de oficinas, no qual é expressamente proibido aos Órgãos e Entidades informarem um estabelecimento específico. Estes podem apenas registrar a demanda de manutenção que possuem e a localização que desejam que haja estabelecimentos.

Sobre o estoque de peças e acessórios, o Entrevistado 2 esclarece que essa conduta era claramente irregular, já que a lógica da manutenção, para esse modelo, sempre foi a solicitação desta por placa de veículo, a fim de produzir registros de manutenção de cada carro.

O Entrevistado 1 e 2 relatam ainda que a Seplag realizou várias medidas para incentivar que os Órgãos e Entidades conhecessem mais o primeiro edital, como: elaboração de materiais para consulta, como o manual disponibilizado no site da Seplag e a realização de treinamentos e reuniões de alinhamento com os gestores de frota, além de divulgação constantes, por meio de e-mails e ofícios, com orientações sobre procedimentos e instrução para que os Órgãos e Entidades notificassem a Gerenciadora da Manutenção, caso identificassem ações irregulares.

O Entrevistado 2 lembra ainda que foi construído um documento on-line simplificado com a explicação das principais regras da contratação e que este foi enviado por e-mail aos contratantes, bem como disponibilizado um *link* de acesso a ele no site da Seplag. E, segundo o entrevistado, mesmo com ampla divulgação e conteúdo simplificado, a Seplag verificou que ocorreram poucas consultas pelos Órgãos e Entidades. Essa verificação foi possível, pois havia uma configuração neste documento que permitia visualizar o número de acessos.

Nós tentamos melhorar essa falta de domínio do contrato pelos contratantes elaborando documento mais simplificado com explicação sobre as regras, além de inserir nele esclarecimentos sobre as principais dúvidas dos Órgãos e Entidades contratantes recebidas pela Seplag. Entretanto, foi colocado um marcador de visualização desse documento e verificamos que ocorreram pouquíssimos acessos (Entrevistado 2).

Como essas ações de incentivo, conforme definem Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), não surtiram efeito, de acordo com a análise dos Entrevistados 1 e 2, a Seplag adotou a seguinte postura, a saber:

Outra ação foi começar a responder os questionamentos informando qual regra do edital os esclareciam, de forma a obrigar os contratantes a realizar consulta ao edital e, assim, tentar obrigá-los a ter maior familiaridade com o documento (Entrevistado 2).

Mesmo com o esforço relatado pelos Entrevistados e a adoção de um maior número de regras, a pesquisa revela que na segunda contratação ainda persistem alguns problemas por descumprimento de regras, bem como a subnotificação por parte dos Órgãos e Entidades. A falta de notificação de irregularidades por parte da Gerenciadora da Manutenção e rede credenciada de oficinas pode ser inferida pela declaração do Entrevistado 1:

Desde o início da contratação, só recebemos 33 ocorrências que considero muito pouco, até porque a maioria foi aberta por um mesmo órgão. Esse ano (2020) recebemos apenas 3 ocorrências (Entrevistado 1).

A despeito do pouco avanço para a regularização da atuação dos Órgãos e Entidades frente à observação das regras contratuais, os Entrevistados 1 e 2 entendem que as melhorias promovidas no segundo edital contribuem para a atuação da Seplag junto a eles. O Entrevistado 1 exemplifica o exposto:

Foram feitos levantamentos pela Seplag que identificaram que órgãos aprovaram de forma incorreta orçamentos, assim foi realizado ofício pela Seplag notificando o órgão pelo descumprimento e esse ofício foi embasado por regras explícitas em edital, o que torna inquestionável o procedimento equivocado e permite a cobrança por parte da Seplag. É muito importante ter essas regras, pois facilita a cobrança de alinhamento com os órgãos (Entrevistado 1).

Os Entrevistados 1 e 2 atribuem a persistência das falhas e atuações desviantes dos Órgãos e Entidades a questões culturais da área de gestão de frota do Estado de Minas Gerais, nas quais não se buscam alocar servidores com perfil profissional para gerenciar essas contratações, ou pelo fato de muitos servidores ainda resistirem em fiscalizar o contrato da forma como é necessária, notificando e se reportando à Gerenciadora da Manutenção e não às oficinas mecânicas. Reforçando esse último ponto, é identificado no trabalho de campo o fato de

gestores de frota insistirem no contato direto com a oficina, além da sobrecarga desses gestores, que no geral, são fiscais de muitos contratos, o que não permite que eles tenham tempo para uma atuação de maior qualidade. A expressiva rotatividade de gestores de frota nos Órgãos e Entidades, situação que ocorreu de forma intensa a partir do início da pandemia da COVID-19 e foi observada pelo Entrevistado 1, também pode ser apontada como dificultador.

O Entrevistado 1 esclarece que, mesmo compreendendo que algumas dificuldades estão além das competências da Seplag, a secretaria continua prestando esclarecimentos aos Órgãos e Entidades, como: resposta às dúvidas com a indicação da cláusula do Edital que se refere à questão, promoção de reuniões de alinhamento quando solicitado ou quando identificada alguma irregularidade na execução de contratos, intermediação de demandas dos Órgãos e Entidades junto à Gerenciadora da Manutenção, ou intervenção quando são identificados entendimentos equivocados de alguma das partes, Gerenciadora da Manutenção ou Órgãos e Entidades, em trocas de e-mail, que a Seplag é copiada.

Outra observação que os Entrevistados 1 e 2 fazem é que percebem que os Órgãos e Entidades acreditam que a solução de problemas na contratação é de competência exclusiva da Seplag, conforme o Entrevistado 2 expõe a seguir:

Entendo que os Órgãos e Entidades não consideram satisfatória a atuação da Seplag, pois acham que ela, enquanto gestora da ata de registro de preços deveria resolver todos os problemas da contratação. Entretanto, caso ela continue sendo subnotificada e subinformada sobre falhas na execução não tem como ter uma atuação mais significativa. Entendo que ela pode ser até mais atuante, mas precisa ter informações para tanto (Entrevistado 2).

A pesquisa também aponta relatos que levam a crer que alguns Órgãos e Entidades possuem maior poder para reivindicar suas necessidades do que outros, junto à Gerenciadora da Manutenção. Os entrevistados 1 e 2 enfatizam o papel do modelo de padronizar as contratações de manutenção, e inclusive essa busca é constantemente reforçada por eles, sendo entendida como um ganho dessa contratação, conforme relata o Entrevistado 1:

Quando a Seplag elaborou o segundo edital, chamou os órgãos para dar sugestões de melhoria, e elas foram mínimas, porque os órgãos querem olhar só para as demandas e especificidades deles. Não possuem um olhar geral, e a Seplag não pode atuar assim, tem que construir um modelo que

atua para todos. E muitas vezes pode não ser entendida por causa disso (Entrevistado 1).

O Entrevistado 1 também reconhece que há especificidades das frotas dos Órgãos e Entidades da área de segurança, saúde e, em algumas épocas do ano, da área do meio ambiente, pois entende que possuem demandas mais críticas, e, portanto, é reconhecido e encorajado pela Seplag que devam apresentar essas demandas à Gerenciadora da Manutenção para que sejam atendidos.

O Entrevistado 1 acrescenta que a Seplag já instruiu o fornecedor a escutar as especificidades dessas áreas e atendê-las, e também conversou com os Órgãos e Entidades e solicitou que eles repassassem e explicassem para a Gerenciadora da Manutenção as principais urgências e necessidades e especificidades, como:

Olha, estamos entrando em período de queimada, assim sinalize para a empresa que esse período terá mais urgência para o meio ambiente. Já saúde e segurança é o tempo todo pelo fluxo maior de veículos e a especificidade das manutenções.” (Entrevistado 1).

Entretanto, cabe ponderar que o Entrevistado 1 esclarece que os demais Órgãos e Entidades são igualmente importantes no contrato, mas que por possuírem mais veículos administrativos, possuem menos urgências de manutenções do que os de operação, como: rabcões, ambulâncias, veículos cela, viaturas. No caso desses veículos, o Entrevistado 1 entende que eles exigem menor indisponibilidade na manutenção, pois possuem um número menor de opções de oficinas, já que geralmente sofrem adaptações, o que torna seus reparos muito específicos. Assim, suas manutenções são consideradas críticas, pois precisam ocorrer mais rápido, e há menos oficinas disponíveis para realizá-las. Dessa forma, o Entrevistado 1 entende que a orientação dada a esses Órgãos e Entidades, sobre a indicação das especificidades da sua frota à Gerenciadora da Manutenção, trata-se de uma ação que se configura mais como um incentivo ao fornecedor, de acordo com Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), do que um indicativo do poder como condição de troca, conforme a definição do Banco Mundial (2017), em que contratantes do modelo conseguem mais atenção da Gerenciadora da Manutenção que outros.

A percepção do Entrevistado 1, sobre satisfação dos Órgãos e Entidades em relação à atuação da Gerenciadora da Manutenção, a princípio é compreendida como satisfatória, pois informa que as reclamações à Seplag reduziram muito, se

comparadas ao início do contrato, e quase não existem mais em relação ao sistema informatizado de gestão. Esclarece que, no início da contratação, houve grande fluxo de reclamações e contatos com a Seplag pelos Órgãos e Entidades, pois entende que é um momento de adaptação:

Atualmente, diminuíram muito os questionamentos e os tipos de questionamentos que a Seplag é copiada, agora são questões puramente de gestão do contrato, e que já tem mecanismos definidos no edital para os órgãos resolverem. E também há questionamentos sobre prazos de manutenção, que já são apurados e punidos (Entrevistado 1).

Entretanto, em outro momento, informa que há pontos que melhorariam essa satisfação em relação à Gerenciadora da Manutenção, apesar de considerar que eles possuem uma boa relação, sendo eles:

Melhor atuação da equipe plataforma (equipe de especialistas), pois há uma falha no acompanhamento das ordens de serviço, não estão com o foco muito nesse acompanhamento. Esse problema existe, porque vejo que o órgão cobra do dedicado e o dedicado cobra da equipe. Mas só fazem esse acompanhamento com essas provocações do órgão. Também deve melhorar os prazos das orçamentações e manutenção (Entrevistado 1).

Já na relação entre a Seplag e a Gerenciadora da Manutenção, o Entrevistado 2 informa que havia expectativas positivas com a contratação dessa empresa, devido à boa impressão sobre ela na fase de testes do sistema, fase esta que ocorre antes da aprovação do licitante. Entretanto, relata que foram identificadas necessidades de ajustes no sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção após a contratação, a saber:

Apesar de ter havido ótima expectativa em relação ao sistema da Gerenciadora, pois a fase de teste do sistema foi bem-sucedida durante a licitação, na execução o sistema não atendeu todas as necessidades exigidas no edital, inclusive o relatório com as informações gerais da manutenção (Entrevistado 2).

Outro ponto crítico foi a atuação insatisfatória da equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção, conforme relata:

Outra questão foi a atuação da equipe plataforma (equipe de especialistas). Apesar de terem ocorrido vários alinhamentos da empresa com a Seplag, foi verificado que ela não estava atuando na prática em relação às análises críticas e eficientes da manutenção, no tratamento dos orçamentos, verificando os preços e sua adequação às tabelas de referência, atendendo

os prazos que deveriam ocorrer a orçamentação e manutenção e demais regras que as oficinas deveriam obedecer para essa contratação (Entrevistado 2).

Diante desses relatos, é possível identificar atuações de risco, conforme definição de Muller e Gaudig (2011), por parte da Gerenciadora da Manutenção, no que tange ao fato de seu sistema não atender às regras do edital e o desempenho da equipe de especialistas ser insatisfatório.

Por outro lado, o Entrevistado 1 informa que a relação após os primeiros meses de execução dessa contratação é considerada satisfatória, pois a Gerenciadora da Manutenção realizou as adequações solicitadas no sistema. Ele considera que a relação com a Seplag é saudável e acrescenta: “Enxergo que a empresa está muito aberta a ouvir e no geral disposta a atuar.” (Entrevistado 1).

O Entrevistado 1 informa ainda que a Seplag e Gerenciadora da Manutenção trabalharam em conjunto para cumprir o cronograma da integração entre os sistemas e que o diálogo entre as partes foi uma “via de mão dupla”. Relata também que a integração entre os sistemas já se encontra desenvolvida pela Gerenciadora da Manutenção, e que só não está sendo utilizada devido ao regime de teletrabalho em que se encontram os gestores de frota e responsáveis pelas adequações sistêmicas do SIAD, devido à pandemia da COVID-19. Dessa forma, há receio, por parte da Seplag, que em caso de necessidade de adequações, estas sejam prejudicadas por esse trabalho remoto.

Outro ponto considerado pelo Entrevistado 1 como atuação positiva da Gerenciadora da Manutenção é esta ter implantado uma rotina não prevista no edital, a qual permite o acompanhamento dos empenhos dos Órgãos e Entidades.

Nessa contratação, foi adotada a funcionalidade que acompanha o saldo do empenho dos órgãos, mas que não é prevista em edital, já que há previsão em leis, pois toda despesa pública deve estar acobertada de empenho prévio. Assim, a funcionalidade permite que a empresa e o órgão possam acompanhar o consumo do empenho. Isso evita que órgãos realizem manutenções sem ter cobertura de empenho (Entrevista 1).

O Entrevistado 1 explica também que a Seplag realiza algumas verificações periódicas, previstas em edital, acerca do número de especialistas em manutenção da Gerenciadora da Manutenção, conforme cláusula do Termo de Referência, a saber:

9.4.2. A equipe especializada deve ser formada por profissionais EXCLUSIVOS, devendo se manter a proporção mínima de um profissional para cada 1050 veículos e ampliada à medida que o quantitativo de veículos gerenciados aumentar (SEPLAG, 2018, p.13).

Além de verificar, por meio de análise da rede credenciada de oficinas, listada no sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção, se esta atende à rede mínima de estabelecimentos de mecânica exigidos em edital, informa que as verificações, realizadas até então, demonstram que a Gerenciadora da Manutenção atende a essas exigências.

O Entrevistado 1 fez uma ponderação sobre o fato da rede credenciada de oficinas estar formalizada no sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção, o que traz segurança uma vez que a listagem é verdadeira, já que esta sofre vários controles, como o exercido pelo Banco Central. A conferência realizada pela Seplag, em relação ao número de especialistas em manutenção, que consiste na conferência de currículo e vínculo empregatício, garante que estes profissionais estejam contratados pela Gerenciadora da Manutenção, entretanto, não garante que atuem exclusivamente para os contratos do Estado de Minas Gerais. Sob a ótica da Teoria da Agência, essa assimetria informacional pode permitir uma atuação de risco por parte da Gerenciadora da Manutenção, e caso haja, as regras contratuais não são suficientes para coibi-la.

A apresentação do Entrevistado 1 demonstra que a relação Seplag com a Gerenciadora da Manutenção é permeada pela adoção dos quatro elementos de governança analisados neste estudo, a saber:

- o incentivo, de Huang e colaboradores (2014), conforme relato de atuações em parceria para a integração dos sistemas e implantação de rotina de empenho, não prevista no edital;
- a confiança, elemento definido por Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), pois há um bom diálogo entre as partes que os mantêm alinhados para a implantação da contratação;
- as regras contratuais (MULLER; GAUDIG, 2011) e controle (HUANG *et al.*, 2014), visualizados, no relato, sobre a ação da Seplag de verificação do quantitativo de especialistas em manutenção e da rede credenciada de oficinas, bem como a exigência e acompanhamento para adequações sistêmicas.

Por outro lado, o Entrevistado 1 também relata dificuldades vivenciadas na contratação e que serão observadas para a melhoria de futuros editais, já que

entende que não são alterações possíveis após a conclusão da licitação. Uma delas refere-se à exigência de que o sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção já esteja pronto no momento das realizações de testes, conforme explica:

Uma melhoria para o próximo edital será exigir que a empresa esteja com o sistema mais preparado para o teste, porque teve um item da integração que ficou quase um dia inteiro para ser concluído. Durante o teste do sistema, será colocado um prazo para que a gerenciadora apresente a funcionalidade, porque o momento de retirar dúvidas com a Seplag deve ser antes do teste e não no momento que ocorre (Entrevistado 1).

Outro ponto de melhoria que o Entrevistado 1 identifica é a necessidade de deixar mais explícito no texto do edital que a Gerenciadora da Manutenção deve buscar os preços mais vantajosos para o Estado de Minas Gerais na manutenção, e não entender que foi atendida a regra de edital, quando estabelece, nos orçamentos, os preços ou tempos de serviço máximos da Ata de Registro de Preços, conforme esclarece a seguir:

A Seplag vai deixar mais claro que os preços máximos de horas-homem e peças são máximo, que o esperado é cobrar menos. Exemplo: se o tempo máximo de trocar de um pneu é sete horas, deve-se buscar o melhor tempo e não as sete horas. Porque nota-se que o fornecedor (Gerenciadora) está trabalhando com os preços e tempos máximos permitidos no contrato. Por isso, a Seplag vai rever o texto do edital para evitar que a gerenciadora entenda que não é satisfatório para a contratação buscar o máximo (Entrevistado 1).

O Entrevistado 1 atribui como motivo para essas ações - sistema não estar pronto para os testes e a Gerenciadora da Manutenção obter preços e tempos máximos nos orçamentos ao invés de buscar os melhores preços, a falta de clareza de algumas regras contratuais, de acordo com a seguinte fala:

Entendo que, no início, talvez a redação do edital propiciasse a interpretação equivocada da empresa. Pois quando a SEPLAG questionou, eles responderam qual era o raciocínio utilizado (Entrevistado 1).

Entretanto, conforme previsões de conflitos de interesses entre contratado e contratante, de acordo com Jensen e Meckling (1976), tais ações dão indícios de risco, com base na definição de Muller e Gaudig (2011), principalmente a questão de estabelecer preços máximos, já que quanto maior o valor do orçamento aprovado, maior a taxa de administração recebida pela Gerenciadora da Manutenção. É sabido

que a remuneração dessa gerenciadora consiste em receber percentual sobre o valor total da manutenção dos veículos, o que engloba os valores orçados de peças e serviços e aprovados pelos gestores de frota dos Órgãos e Entidades, conforme consta registrado na Ata de Registro de Preços.

O Entrevistado 1 também informa que precisam fazer novas definições para o próximo edital sobre manutenções realizadas em concessionárias, pois narra o seguinte problema:

Outra revisão seria a questão das concessionárias em relação aos preços, às vezes os preços máximos do Estado de Minas Gerais são menores. Por isso, o Estado de Minas Gerais terá que verificar como atuar em relação a isso, porque não é possível obrigar a concessionária a abaixar seu preço. É uma questão de mercado. Talvez a Seplag deva prever uma tratativa diferenciada para as revisões de garantida em concessionária (Entrevistado 1).

Este ponto de melhoria, segundo o Entrevistado 1, já foi comprovado pela Gerenciadora da Manutenção, entretanto, entende que por limitações legais para alteração de regras editalícias e valores da contratação, este ponto não pode ser alterado. Dessa forma, por se tratar de uma contratação pública, esta impõe limitações para revisões das regras editalícias, mesmo quando constatados pontos desfavoráveis após a conclusão do processo licitatório.

Nota-se que nesse grupo de entrevistas pode-se verificar um alinhamento de percepções entre os dois entrevistados, os quais apresentaram respostas muito semelhantes aos questionamentos, divergindo apenas em algumas poucas constatações sobre a relação Seplag – Gerenciadora da Manutenção. Os Entrevistados 1 e 2 enfatizam os ganhos de registro com a padronizações de regras para a contratação da manutenção, a disponibilidade de rede credenciada de estabelecimentos de mecânica em todo o Estado de Minas Gerais, e, por fim, menos contratos a serem fiscalizados pelos Órgãos e Entidades com a adoção desse modelo de contratação, se comparado à contratação direta de oficinas pelo Estado de Minas Gerais, o que resultava em vários contratos e despadronização de preços e regras.

Nessa perspectiva, os Entrevistados 1 e 2 encontram-se satisfeitos com esses ganhos da contratação e só vislumbram medidas para a melhoria contínua, conforme afirma o Entrevistado 2:

A contratação é satisfatória, todos os ganhos de registros de dados, a padronização da manutenção faz com que a balança penda para o lado de benefícios dessa contratação, inclusive muitos Órgãos e Entidades contratantes têm clareza que não tem como retroceder para o modelo antigo de terceirização ou oficina própria do Estado de Minas Gerais. O que precisa é a Seplag continuar atuando para minimizar problemas que já existiam nas contratações anteriores e que ainda não foram superados (Entrevistado 2).

O Entrevistado 1 reforça que essa contratação é um avanço em relação à contratação direta de oficinas, por isso, não vê a possibilidade de ocorrência de retrocessos, ou seja, a adoção do modelo antigo de contratação direta de oficinas.

Por fim, apresenta-se o resumo dos achados sob a perspectivas dos Entrevistados 1 e 2, bem como análise documental, no Quadro 14.

Quadro 14 - Achados da pesquisa sob as perspectivas da Seplag.

Relação Diádica	Condição de troca	Elemento de Governança
<p>Seplag – Órgãos e Entidades</p>	<p>Ação de Poder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Mais atenção aos atendimentos dos contratos de Órgãos e Entidades das áreas de segurança, saúde e meio ambiente. <p>Disfunções dos Órgãos e Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desconhecimento de regras. • Descumprimento de regras do Edital pelos Órgãos e Entidades. • Rotatividade de gestores de frota. • Pouca notificação de falhas da Gerenciadora da Manutenção. 	<p>Atuação sobre a condição de troca:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Nenhum – situação é tratada como uma ação benéfica. <p>Atuação sobre as disfunções:</p> <p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicita regularização de descumprimentos contratuais pelos Órgãos e Entidades, quando é notificada. • Criação da regra de inserção de senha quando o veículo é registrado na oficina. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Notificações aos Órgãos e Entidades quando verificados descumprimentos de regras. <p>-Incentivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Resposta a dúvidas e

		<p>questionamentos dos Órgãos e Entidades.</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de manuais e documentos para orientar a execução do modelo de contratação. <p>Confiança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Treinamento. • Reuniões de Alinhamento
<p>Seplag – Gerenciadora da manutenção</p>	<p>Ações de Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora não estava pronto para os testes. • Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora não estava pronto para atender as regras do edital no início da contratação. • Não há garantias que o quantitativo previsto para atuar exclusivamente na contratação do Estado de Minas Gerais não atue em outros contratos da Gerenciadora também. 	<p>Atuação Seplag</p> <p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobrança pela Seplag do cumprimento das regras do edital - Principal elemento, que orientou a configuração dos demais. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento do cronograma para adequação do sistema informatizado de gestão da Gerenciadora e para as tratativas para integração com o SIAD. <p>Confiança Seplag:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constante alinhamento e diálogo durante as tratativas relativas Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção. • Reuniões para alinhamento da atuação da equipe de especialistas. <p>-Incentivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Esclarecimentos sobre a execução do contrato e expectativas do Estado de Minas Gerais com o Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da

		<p>Manutenção.</p> <p>Atuação Gerenciadora</p> <p>-Confiança Gerenciadora:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento e implantação de rotina de acompanhamento de empenho, não prevista no Edital.
<p>Órgãos e Entidades - Gerenciadora da manutenção</p>	<p>Ação de Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Observação que a Gerenciadora da Manutenção busca orçamentos com preços que não ultrapassam os valores máximos da contratação. • Não atende todos os prazos para orçamentação e manutenção. 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seplag pretende melhorar as regras do edital, de forma a deixar mais claro que os orçamentos da Gerenciadora deve buscar o melhor preço de mercado em vez dos valores máximos do mercado. • Ações de risco são subnotificadas pelos Órgãos e Entidades, um exemplo é que há poucos envios de ocorrência com a rede credenciada.

Fonte: Elaborado pela autora.

6.2 Perspectiva dos Órgãos e Entidades

O levantamento realizado para esta pesquisa buscou, por meio de entrevistas, a percepção de seis gestores de frota de organizações do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, que firmaram contratos de quarterização da manutenção veicular por meio do Edital Planejamento N°148/2018 da Ata de Registro de Preço 200/2018.

Conforme pontuado pelo Informante Qualificado 4, um dos motivos para a escolha dessa configuração, pelo Projeto GES, foi o fato de identificar que Órgãos e Entidades que possuem unidades descentralizadas no interior tinham dificuldades em concluir licitações e fiscalizar esses contratos, os quais não possuíam parâmetros para preços de peças e serviços.

Diante do exposto, verifica-se que, na relação entre Seplag e Órgão e Entidades, todos os entrevistados informam que esse modelo de contratação resolveu problemas da forma de contratação antiga, que consistia em firmar contrato diretamente com oficinas mecânicas, conforme relato do Entrevistado 10.

O modelo de forma geral atende às expectativas dos órgãos, pois é melhor do que a forma antiga de contratação, principalmente no quesito transparência e a praticidade em haver apenas um contrato (Entrevistado 10).

O Entrevistado 8 lista alguns benefícios que entende que houve com essa forma de contratação:

Os principais benefícios da contratação são maior economia e ter a rede ampla de oficinas, que permite a concorrência e por consequência a obtenção de preços mais vantajosos (Entrevistado 8).

O Entrevistado 12 defende a permanência desse modelo de contratação, já que as contratações antigas apresentavam problemas, como:

Muitas vezes o interior firmava contratações com oficinas por um preço maior do que a expectativa, pois só existia uma oficina que se candidatava, inclusive os gestores ficavam receosos de serem acusados de direcionamento, pois às vezes só conseguiam contratar a mesma oficina sempre, e isso acontecia no interior e na capital (Entrevistado 12).

O Entrevistado 9 visualiza as evoluções que essa contratação promove, bem como as melhorias realizadas na segunda edição do edital, além de entender que a Seplag melhorou sua atuação nessa segunda execução. Entretanto, pontua que ainda devem ser pensadas soluções para superar problemas que existem desde a contratação direta de oficinas, para que se promovam melhorias efetivas nesse quesito.

As melhorias promovidas no segundo edital do modelo de terceirização da manutenção veicular melhoraram o desempenho do contrato, mas fazendo uma analogia a alguns projetos do Estado de Minas Gerais, diz que a ideia do modelo de manutenção é muito boa, entretanto, algumas adequações devem existir para que seja efetivada a melhoria. Apresenta que essa contratação já resolveu alguns problemas em relação à contratação anterior, como reduzir a dificuldade de se fiscalizar vários contratos terceirizados de manutenção, nos quais os gestores descobriam vários problemas e distorções, entretanto, alguns problemas identificados nessas contratações não foram superados por esse modelo, como ter certeza que o

que se pede na manutenção é o que realmente precisa e se os preços praticados na manutenção são os melhores (Entrevistado 9).

O Entrevistado 9 pontuou ainda outros problemas que entende que devem ser superados, como a qualidade do serviço de manutenção e o cumprimento dos prazos dela. Entende que ainda não há regras contratuais ou controle que possibilitem a melhoria real dessas questões.

Sobre a questão da análise dos orçamentos, mencionada na fala do Entrevistado 9, o Entrevistado 12 acrescenta:

Entendo que o contrato é um ganho enorme, principalmente, para o interior, pois dá mais segurança em relação aos preços máximos da contratação e não há questionamentos de favorecimento de oficinas. Mas há insegurança em relação à aprovação dos orçamentos quando não se tem o conhecimento em mecânica, já que não são registrados pela plataforma (equipe de especialistas) todos os questionamentos e negociações com as oficinas. O meu órgão se sente seguro porque possui profissionais de mecânica, inclusive entendo que os ganhos econômicos que adquirimos são graças à atuação desses profissionais (Entrevistado 12).

Consoante a esse entendimento, o Entrevistado 13 observa que a Seplag deveria promover mais controle, juntamente com os Órgãos e Entidades, realizando cobranças à Gerenciadora da Manutenção para garantir a qualidade do serviço prestado pela equipe de especialista, a saber:

A Seplag poderia cobrar do fornecedor uma atenção maior na tratativa dos orçamentos e na análise da pertinência de peças, até com base em análise dos históricos de manutenção. Sempre quando há pedidos de peças duplicadas, colocamos a Seplag em cópia e ela não se pronuncia (Entrevistado 13).

Reclamação semelhante foi realizada pelo Entrevistado 9, o qual informa que copia a Seplag em reclamações recorrentes sobre emissões de nota fiscal com o ISSQN incorreto e, diante de impasses com a Gerenciadora da Manutenção, solicitou posicionamento da Seplag, mas ela apenas fez a indicação da regra no edital, a saber:

Outra questão são as notas fiscais, várias vem com erro no ISSQN, quando o órgão questiona, a empresa (Gerenciadora) diz que não é papel dela fazer essa verificação. Quando questionamos a Seplag sobre essa questão, ela só reportou considerações do edital de como fazer a verificação e não se posicionou sobre a obrigação ou não da empresa garantir que a emissão esteja correta (Entrevistado 9).

Enquanto alguns entrevistados registram que a Seplag deveria atuar no controle da qualidade do serviço prestado pela Gerenciadora da Manutenção, para que se obtenham os ganhos potenciais da contratação, pois compreendem que esses problemas são gerais para todos os contratantes, há entrevistados como o 8 e 10 que estão satisfeitos com a atuação da Seplag e entendem que ela deve realizar um papel mais imparcial na contratação, em questões relativas à fiscalização da execução do serviço de competência dos Órgãos e Entidades: “A Seplag faz uma boa atuação, dá para visualizar o acompanhamento que realiza, principalmente sobre o IMR e questões de pagamento.” (Entrevistado 8).

Por outro lado, o Entrevistado 10 entende que a principal dificuldade na contratação é o excesso de regras criadas pela Seplag, o qual torna o fluxo de manutenção moroso, conforme narra:

As etapas exigidas para a realização da manutenção tornaram o fluxo muito moroso, e as manutenções começaram a ser realizadas de forma muito menos ágil. Exemplo disso foi a troca de bateria, a qual, seguindo o fluxo estipulado pelo contrato, demora cerca de um semana, sem contar que é onerosa, pois como o órgão tem que encaminhar o veículo para a oficina, ainda tem que arcar com o reboque do veículo (Entrevistado 10).

O Entrevistado 10 também fez considerações sobre o tempo da manutenção e entende que o IMR não foi uma regra suficiente para adequar os prazos de manutenção da empresa.

Algumas apurações do IMR geraram descontos, mas foram pequenos, de dois reais. E, apesar desse desconto, entendo que o IMR não melhorou os prazos, pois os orçamentos continuam demorando muito (Entrevistado 10).

O Entrevistado 13 reconhece também que a Seplag faz atuações que auxiliam a gestão do órgão, mas que entende que possui uma visão diferente do órgão, em relação ao desempenho do fornecedor.

Tenho a impressão de que a Seplag possui uma visão distinta dos órgãos, que considera a atual contratante uma evolução do outro (primeira gerenciadora contratada). O pessoal do GTM (Seplag) acha que o fornecedor é melhor, o sistema é melhor e acha que talvez até a plataforma (equipe de especialistas) seja melhor. Entendo isso, pois vejo eles elogiando o fornecedor. Mas apesar **dessa diferença de visão, a Seplag possui uma atitude parceira de suporte aos órgãos**, manda informações sobre a contratação, acompanha o IMR, **mas em momentos de conflito atua como se tivesse fazendo um meio de campo entre órgãos e fornecedor, não fiscalizando e atuando sobre as reclamações**

passadas, deixando a fiscalização e resolução de problemas para os órgãos (Entrevistado 13, grifo nosso).

Sob a ótica da literatura, o conflito entre o principal e o agente é muito evidente na relação entre Órgãos e Entidades e a Gerenciadora da Manutenção, podendo ser salientado por expectativas frustradas por parte daqueles, diante da compreensão que algumas regras são insuficientes para coibir ações de risco e oportunismo da Gerenciadora da Manutenção, e pelo entendimento que a intensificação de um controle, de acordo com as definições de Muller e Gaudig (2011), ou a adoção de medidas de confiança, sob os parâmetros de Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013) podem favorecer o alinhamento da Gerenciadora da Manutenção e minimizar os riscos e oportunismos da contratação. Porém, para isso, precisam da Seplag como indutora dessa melhoria, pois entendem que a maioria dos problemas enfrentados são comuns a todos os Órgãos e Entidades.

Outra questão que talvez gere esse conflito é o fato que as obrigações e atuações da Seplag e dos Órgãos e Entidades são diferentes nessa contratação, o que promove uma visão distinta do fornecedor para esses dois envolvidos, favorecendo assimetrias informacionais, conforme definem Jensen e Meckling (1976), e resultam em reclamações e solicitações dos entrevistados por mais apoio da Seplag.

Por outro lado, reconhecem que a Seplag adota medidas de incentivo, segundo Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), quando divulga informações para a orientação da execução do contrato pelos Órgãos e Entidades e pela Gerenciadora da Manutenção, e também exerce medidas de controle, de acordo com Muller e Gaudig (2011), ao acompanhar, também, a apuração do IMR e do pagamento.

Pode-se ainda pontuar, que diante das sugestões dos Entrevistados de que haja mais envolvimento da Seplag, junto aos Órgãos e Entidades, na identificação e atuação na solução de problemas gerais enfrentados por eles com a Gerenciadora da Manutenção, nota-se que a confiança é um elemento de governança pouco presente nessa relação, mas que é vista como uma possibilidade de melhorar o desempenho da contratação, conforme relato:

Apesar das especificidades do perfil de frota dos Órgãos e Entidades, entendendo que muita dificuldade é comum, assim a Seplag deveria colher informações de situações particulares e unificar procedimentos e disseminar

informações de interesse de todos. Há boas oportunidades nesse compartilhamento de informações, um exemplo é que meu órgão fez uma ampla pesquisa sobre validade de pneus, devido a questionamentos internos, e esta pesquisa evitou trocas desnecessárias desse item. Os resultados dessa pesquisa poderiam ter sido divulgados para todos do Estado de Minas Gerais! Por isso a Seplag poderia constituir um **mecanismo de compartilhamento de informações entre os órgãos**, tipo um fórum, pois isso ajudará os órgãos a identificar problemas comuns e compartilhar conhecimento e auxílios (Entrevistado 11, grifo nosso).

Essa proposição é reforçada pelo Entrevistado 12, que sugere que sejam construídos canais de compartilhamento de informações, a saber:

A Seplag poderia fazer **reuniões pelo menos trimestrais com os órgãos e a empresa** para apresentar problemas e situações bem sucedidas para alinhamentos, ter reunião periódicos para mostrar como está indo a contratação e o que pode melhorar, pois entendo que assim, ao final dos 36 meses, poderia gerar muitos ganhos no desempenho do contrato. Podia também fazer análises das operações no geral para apresentar os principais problemas e melhorias, pois o contrato é bacana, é uma contratação bacana e o modelo antigo de contratação eu não gostaria mais de contratar (Entrevistado 12, grifo nosso).

Além da melhoria na troca de informações, o Entrevistado 11 também solicita que seja concedida oportunidade aos Órgãos e Entidades de realizarem sugestão de melhoria para uma próxima contratação: “No próximo contrato a Seplag poderia solicitar a opinião dos órgãos em relação a melhorias, caso não tenha acontecido nessa contratação, pois se ocorreu, não fui envolvido.” (Entrevistado 11).

O Entrevistado 9 pontua a necessidade de ser articulado um treinamento sobre noções básicas de manutenção para os gestores de frota do contrato, entende que seria uma forma de auxiliá-los:

Em relação às melhorias de atuação, a Seplag poderia promover um treinamento de noções de mecânica para os gestores, principalmente do interior, pois eles acatam todas as instruções da Gerenciadora da Manutenção. Exemplo disso foi um caso de uma van que foi para a manutenção com problemas no freio, bateria e pneus e resultou em um orçamento de 28 mil, pois a oficina alegou que precisou abrir o motor e a caixa de máquina. Só que este carro já tinha um orçamento da gerenciadora anterior, e que ficou em um valor muito menor, só que não chegou a fazer a manutenção, porque o contrato anterior se encerrou antes. O gestor, mesmo assim, aprovou o orçamento caro! Entendo que uma tipo de situação dessa precisaria de um senso crítico do gestor, e o conhecimento em mecânica podia contribuir com o desenvolvimento desse senso (Entrevistado 9).

Também ocorreram relatos de intervenções da Seplag que foram bem-sucedidas, apesar das pontuações sobre a necessidade de ampliação da sua atuação.

O fornecedor atual melhorou muito, pois nos primeiros meses já estávamos preparados para rescindir o contrato, havia mais de 100 veículos paralisados para a manutenção. Desde o início da contratação, os tempos de manutenção da empresa não eram bons, mas quando a PMMG entrou eles pioraram muito. A Seplag pediu que aguardássemos para rescindir, com intuito de dar mais tempo para o fornecedor se adequar, e isso aconteceu. Agora os prazos de manutenção quase são atingidos por eles (Entrevistado 9).

Esse ponto dá a entender que a Seplag atuou a fim de adequar o desempenho da Gerenciadora da Manutenção, podendo inferir que são utilizados os elementos de governança relacionados à cobrança de atendimento às regras, conforme a definição de Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013), e também existe controle, por meio do acompanhamento do desempenho, de acordo com o que preceitua Muller e Gaudig (2011), já que há relatos do Entrevistado 9 de que o fornecedor apresenta melhora no seu desempenho. Além disso, é instituído o mecanismo de confiança, devido à referência a “dar mais tempo para o fornecedor se adequar”, que demonstra que a Seplag buscou alinhamentos junto à Gerenciadora da Manutenção e aos Órgãos e Entidades, em conformidade com o que preconiza Huang e colaboradores (2014).

Diante de considerações já expostas pelos entrevistados, entende-se que a relação entre Seplag e Gerenciadora da Manutenção é satisfatória na visão da Seplag. Porém, alguns Entrevistados (9, 11, 12 e 13) reforçam que a Seplag falha na cobrança à Gerenciadora da Manutenção para garantir a qualidade da prestação do serviço por ela e pelas oficinas mecânicas, pois consideram que são problemas gerais que estão sendo enfrentados pelos Órgãos e Entidades e relatados por eles à Seplag.

A percepção das falhas na análise dos orçamentos, por parte da equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção, fez com que o órgão dos Entrevistados 11, 12 e 13 alterasse a sua forma de execução do contrato, inserindo um fluxo de controle, conforme definição de Muller e Gaudig (2011), na relação com a Gerenciadora da Manutenção, conforme relata o Entrevistado 12, a saber:

Se o órgão não tivesse profissionais com conhecimento em mecânica, não saberia identificar essas falhas na análise, inclusive até no último contrato

havia um fluxo informal dos profissionais do nível central para avaliar as manutenções para o interior. Atualmente, até para deixar mais visível o trabalho desses profissionais e pelas falhas de atuação na contratação, foi instituído um fluxo onde todas as manutenções do órgão são avaliadas e aprovadas por esses profissionais. O ruim é que puxa muito a responsabilidade para eles da contratação, mas pelo menos fica como demanda, não fica um serviço além, como era no antigo contrato. Acredito que, atualmente, as oficinas estão adequando a atitude por saber que há questionamentos técnicos pelos profissionais. **No antigo contrato, o interior tinha mais segurança em aprovar porque era visível no sistema a análise da manutenção** (Entrevistado 12, grifo nosso).

Assim, o Entrevistado 12 informa que seu órgão instituiu um fluxo de análise das manutenções pelos seus profissionais, não só para formalizar essa atribuição deles, que na primeira execução desse modelo de contratação era realizada informalmente, mas devido às percepções de falhas na atuação da Gerenciadora da Manutenção e ao entendimento de que um gestor leigo em manutenção não poderia identificá-las.

A queixa apresentada, de que não é visível a análise e negociação da Gerenciadora da Manutenção com rede credenciada de oficinas, é repetida pelos Entrevistados 9 e 10 e denota um possível risco para a contratação, já que o edital prevê que seja apresentado pela Gerenciadora da Manutenção um orçamento, no qual tenha sido verificado a pertinência dos serviços e peças listados pelas oficinas e que, além disso, tenha ocorrido uma negociação de valores para se obter o preço mais econômico para a manutenção.

A inexistência de registros no sistema informatizado de gestão sobre a análise da manutenção também é parcialmente reforçada pelo Entrevistado 10, que afirma visualizar poucas ações de tratamento do orçamento, exceto quando a Gerenciadora da Manutenção retira algumas peças e serviços inseridos pelas oficinas, pois estas aparecem canceladas no sistema. O entrevistado, porém, reclama que só consegue visualizar essa atuação após a finalização das ações da equipe de especialistas e que, por meio dos registros, não é possível compreender atuações como negociações de preços, conforme exposto:

O gestor fica na mão dela (equipe de especialistas) e há pouca transparência no sistema sobre os procedimentos que ela realiza para a manutenção, só é visualizado o que foi feito após liberarem o orçamento para a verificação, não sendo possível entender como alcançaram os preços (Entrevistado 10).

O entrevistado 11 esclarece que até há lançamentos no sistema antes da apresentação da melhor combinação econômica para o gestor de frota, mas que o sistema não permite que haja questionamento, pelo gestor de frota, durante esse processo. Afirma ainda que a Gerenciadora da Manutenção realiza registros no sistema, conforme exposto: “[...] quando entra em anexo (no sistema) dá para verificar o acompanhamento da negociação, quando há troca de oficinas, registram argumentações.” (Entrevistado 11).

Entretanto, pontua que esses relatos são poucos, não sendo suficientes para compreender como se deu a negociação dos preços. Disse ainda que lembra que a primeira gerenciadora também não fazia muitos registros no sistema, mas estava sempre em contato com os gestores de frota, o que gerava mais confiança nas tratativas.

Os Entrevistados 11, 12 e 13 também narram situações em que orçamentos desapareceram do sistema, bem como questionamentos postados no fórum, e que devido a essas ocorrências, adotaram algumas precauções. Cabe esclarecer que o fórum é um canal de comunicação, disponibilizado no sistema informatizado de gestão, para que os contratantes realizem relatos e questionamentos à equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção. Em relação às precauções citadas, o Entrevistado 12 relata as medidas adotadas:

Os profissionais de mecânica são orientados que podem ligar e falar por telefone com a empresa (Gerenciadora). Como temos o contato direto do supervisor técnico de manutenção, depois documentam por e-mail o que foi acordado. No antigo contrato, tinham um melhor relacionamento com a empresa e os profissionais eram mais resolutivos “consertavam até avião caindo” eles tinham muito costume de só ligar, mas nesse contrato com sumiço do relato no sistema e menos atuação, eles vão registrar (Entrevistado 12).

Tais relatos dão indícios do risco de falha na comunicação entre Gerenciadora da Manutenção e Órgãos e Entidades, além do layout do sistema não ser agradável aos gestores de frota, já que o Entrevistado 11 percebe que ocorreram adaptações no sistema, as quais podem ter corrigido as falhas identificadas anteriormente, a saber:

Ocorreram melhorias sim na contratação, notei principalmente, no sistema, mas apesar de achar que o sistema do fornecedor é mais completo, acho ele muito complicado de mexer, devido a sua complexidade. Considero, portanto, que ainda há melhorias a serem feitas, como a pesquisa do

histórico do veículo que não é fácil e tem falhas, não dá para extrair o histórico da placa com um clique, é preciso fazer várias pesquisas (Entrevistado 11).

Os Entrevistados 12 e 13 explicam de forma mais detalhada a questão da falha para extrair o histórico do veículo.

Em relação ao sistema, entendo que esse é muito limitador, só permite retirar informações sobre uma placa de veículos por 180 dias, não é possível retirar o histórico de manutenções dos veículos de uma unidade. Para obter todo o histórico de uma placa são várias consultas (Entrevistado 13).

O sistema do antigo fornecedor não havia essas limitações, inclusive no final da contratação conseguimos extrair todas as informações do contrato em uma única geração de relatório (Entrevistado 12).

Os Entrevistados 12 e 13 informam que devido a essa limitação avaliaram a possibilidade de realizar controles paralelos para auxiliar na gestão dos veículos. Entretanto, essa ação reduziria a disponibilidade dos gestores para realizar fiscalização dos orçamentos, além do fato que, conforme a previsão do edital, o SIAD será alimentado com as informações das manutenções.

Contra-pondo-se aos relatos de insatisfação em relação ao sistema, o Entrevistado 8 declara:

O sistema funciona bem, ele é um sistema bom, não fica indisponível, os relatórios de gestão são precisos. Inclusive é um sistema muito melhor que o do antigo fornecedor que tinha muita indisponibilidade (Entrevistado 8).

Em relação à atuação da equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção é unânime a reclamação dos Entrevistados de que não conseguem cumprir todos os prazos de orçamentação e manutenção, por outro lado reconhecem que ocorreram melhoras se comparado ao desempenho dela no início da contratação, conforme narra o Entrevistado 8: “Os prazos de orçamentação e manutenção melhoraram um pouco, mas não estão sendo atendidos tão bem.” (Entrevistado 8).

Além do não cumprimento dos prazos, o Entrevistado 13 relata outro risco visualizado no processo de orçamentação, que é a ausência de análise dos orçamentos pela equipe de especialistas, conforme ratifica o Entrevistado 12:

O principal problema e reclamação sobre o contrato é a atuação da equipe plataforma (equipe de especialistas da Gerenciadora), dá para ver que eles não entram em contato com a rede credenciada, eles não avaliam os orçamentos. A análise de pertinência de peças e valores cobrados está sendo realizada pelos profissionais do órgão com conhecimento em mecânica, e os especialistas da empresa (Gerenciadora) só atuam depois de registrados questionamentos por parte desses profissionais. **Chegam todos os tipos de solicitações de manutenção, e algumas é muito claro que não deveriam ocorrer, como troca de óleos e de peças antes da quilometragem indicada em manuais dos veículos** (Entrevistado 12, grifo nosso).

Assim, os Entrevistados 11, 12 e 13 consideram que não são realizadas as análises necessárias pela equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção e atribuem aos gestores de frota do seu órgão, os quais possuem conhecimento em mecânica, possíveis economias obtidas na contratação, já que eles atuam para qualificar o orçamento, solicitando a exclusão de serviços e peças desnecessárias, além de cobrarem da Gerenciadora da Manutenção que estabeleça preços economicamente mais vantajosos, conforme atuação relatada pelo Entrevistado 13.

Como a Gerenciadora estabelece valores de orçamento de forma a estarem dentro da tabela de preços de referência (balizadores de preços), o melhor preço é obtido por causa dos profissionais de manutenção, pois eles pesquisam o preço de peças na região que ocorre a manutenção e quando eles verificam que os preços do orçamento são muito superiores, eles postam no sistema que o preço médio de peças no mercado é menor e só aí os especialistas buscam negociar (Entrevistado 13).

O Entrevistado 11 declara que a falta de análise dos orçamentos e o estabelecimento de preços altos é, inclusive, mais visível naqueles orçamentos até 500 reais, pois não há obrigação no edital de serem realizados três orçamentos. Neste caso, visualiza que são colocados preços mais altos de serviços e peças até o limite dos valores máximos dos balizadores de preços. Diante disso, sempre exige três orçamentos. Assim, nota-se que a condição relatada trata-se do classificado por Muller e Gaudig (2011), e que as regras contratuais são utilizadas para minimizá-la.

Sobre o risco de não ser buscado o melhor preço do mercado, há relatos, como o do Entrevistado 10, que diz não saber opinar se a Gerenciadora da Manutenção consegue obter os preços mais vantajosos, pois preços para manutenção veicular são muito flutuantes. Já o Entrevistado 8 entende que a empresa obtém preços mais vantajosos e que, inclusive, a concorrência entre as oficinas, promovida pelo edital, com a exigência dos três preços para peças e

serviços, é crucial para o alcance desses melhores preços, se comparado com o modelo antigo de contratação direta de oficinas.

O Entrevistado 9 apresenta posição contrária ao 8, uma vez que relata que em sua frota há muitas caminhonetes e que as manutenções delas, por mais simples que sejam, ficam em torno de três a oito mil reais e questiona:

Como ter certeza que o que se pede na manutenção é o que realmente precisa e se os preços praticados na manutenção são os melhores? Pois o preço médio de uma manutenção das nossas caminhonetes é entre três a oito mil nesse contrato. Não é possível que um pessoa que tenha um veículo desse gaste tanto com manutenção! (Entrevistado 9).

O Entrevistado 9 acrescenta que a suspeita sobre a ação de risco de não conferir a pertinência de peças e serviços resulta em ações oportunistas da rede credenciada de oficinas, de acordo com a definição adotada por Francisco, Colet e Wegner (2020), o que pode comprometer a qualidade da manutenção.

Notamos que há pedidos de peças desnecessárias, ou que uma manutenção do veículo é feita de forma incompleta, necessitando em pouco tempo de nova manutenção. No momento dessa nova manutenção são pedidos serviços parecidos, não idênticos à outra, o que impede a gente de cobrar a garantia e traz insegurança sobre a qualidade do primeiro serviço prestado (Entrevistado 9).

Entende ainda que esse tipo de comportamento não consegue ser coibido por meio das regras contratuais, como a regra 9.4.1.7 de garantia de peças, constante no termo de referência do edital, a saber:

9.4.1.7. Avaliar tecnicamente os orçamentos registrados no sistema de gestão, **verificar se os itens se encontram em garantia** e realizar vistoria por imagem dos itens a serem substituídos, quando necessário, ou quando solicitado pelo gestor de frota (MINAS GERAIS, 2018, p.13, grifo nosso).

O Entrevistado 9 acredita que a solução para impedir esse comportamento oportunista das oficinas seria a realização de análises por profissionais com conhecimento em mecânica, já que no retorno à oficina nunca é solicitada exatamente a mesma peça ou serviço:

O carro volta para a oficina ainda com defeito e eles alegam problemas em outras partes do veículo, mas eram partes ligadas ao primeiro problema, só que não tem como o gestor argumentar pela falta de conhecimento em

mecânica. Quando há manutenções parciais, ele observa que gera mais ônus ainda. É muito difícil fiscalizar esses casos (Entrevistado 9).

Diante dessas situações de retornos de veículos à manutenção em um período curto, o Entrevistado 9 informa que utilizou uma das regras previstas em edital, que é solicitar a análise do caso *in loco*. Assim, a Gerenciadora da Manutenção informou que contratou uma empresa para realização da auditoria, mas ainda não recebeu retorno sobre o fato, a saber:

Pedimos a auditoria da Gerenciadora, ela diz que contratou uma empresa independente e que ela produziu um relatório técnico, só que já faz dois meses isso e esse relatório ainda não foi apresentado (Entrevistado 9, grifo nosso).

Os Entrevistados 12 e 13 relatam que receberam retorno sobre um caso analisado pela auditoria independente, contratada pela Gerenciadora da Manutenção, e não consideraram a análise satisfatória, conforme descrevem:

Sobre a contratação de auditoria independente pela Gerenciadora da Manutenção, na nossa experiência entendemos que a atuação foi muito duvidosa, o parecer da empresa independente era a reprodução da fala da oficina, não havia nenhum argumento técnico para respaldar os esclarecimentos. Diante disso, ignoramos o parecer e só aceitamos aprovar as peças que os nossos profissionais de mecânica permitiram aprovar. Inclusive, os profissionais de mecânica do órgão consultaram informalmente um especialista em ar condicionado, mostraram o laudo da auditoria para ele, e ele disse que quem fez o laudo não entendia do assunto. **Mais prova que as análises dessa auditoria não foram criteriosas é que fizemos a manutenção do ar condicionado apenas com as peças que o órgão entendeu necessárias e ele está funcionando perfeitamente** (Entrevistados 12 e 13, grifo nosso).

Essa atuação falha na análise dos orçamentos, por parte da Gerenciadora da Manutenção, não excluindo serviços e troca de peças desnecessárias, gera insegurança aos Órgãos e Entidades, pois mesmo quando conseguem comprovar casos de oportunismo das oficinas, em relação a orçamentos realizados, eles não recebem suporte da Gerenciadora da Manutenção, conforme relatam os Entrevistados 12 e 13.

Um veículo foi para a manutenção no contrato atual para uma mesma oficina que já havia sido direcionado pelo contrato anterior. Quando foram verificar o orçamento, a oficina havia pedido as mesmas peças que há pouco tempo (dois a três mil km) tinham sido trocadas e que constavam registradas no histórico da manutenção realizada no antigo contrato. O órgão fez questionamentos pelo sistema à Gerenciadora da Manutenção e à

oficina e houve trocas de várias argumentações entre a oficina e o órgão, a oficina alegou que as peças não tinham garantia, entretanto, **em nenhum momento a equipe de especialista da Gerenciadora da Manutenção atuou, mesmo depois que nós encaminhamos a comprovação da troca de peças recente, ela não fez nenhum questionamento à oficina para que ela provasse a pertinência dessas trocas.** Resultado, nós da unidade central do órgão pedimos para retirar o veículo da oficina e tanto a oficina quanto a unidade regional ficaram aborrecidos conosco (Entrevistados 12 e 13, grifo nosso).

Além da indicação, por alguns entrevistados, de ações de risco da Gerenciadora da Manutenção em não analisar a pertinência de peças e serviços e não empreender uma negociação para obtenção do melhor preço na manutenção, o que permite que as oficinas atuem de forma oportunista, identificando necessidades de troca de peças e realização de serviços desnecessários, também há reclamações sobre a falta de conhecimento da equipe de especialistas sobre a atuação e especialidades da rede credenciada de oficinas. Essa situação e suas consequências são explicadas pelo Entrevistado 10.

A Gerenciadora deveria conhecer melhor a sua rede credenciada, pois vejo que o credenciamento e conhecimento da rede de oficinas é mais documental, deveria haver maior atuação para efetivamente conhecer a rede. Entendo que há essa falha de atuação, **pois já ocorreu por várias vezes de ter veículos direcionados para oficina que não realizava o serviço.**

Exemplo disso foi um caminhão direcionado para realizar um reparo simples no pneu em uma oficina, quando chegou lá, o motorista teve que voltar com o caminhão, pois a oficina não atendia esse tipo de veículo. Assim tive que abrir nova solicitação e demorou vários dias para executar um serviço simples em um veículo importante.

Outro caso aconteceu com uma manutenção no interior, quando o gestor deixou o carro na oficina, lá o informaram que só faziam parte do serviço, que a própria oficina ia encaminhar o veículo para outra oficina para terminar os reparos. Assim o gestor não deixou o veículo lá e tivemos que iniciar novo processo de solicitação.

Sem contar vários casos em que encaminho os relatos de problema do veículo, e não há manutenção completa, realizam alguns reparos e devolvem o veículo, a gerenciadora me orienta a abrir nova solicitação para terminar os serviços em outra oficina, ou seja, fica muito mais demorado, não entendo porque não encaminham para uma oficina que realiza todos os reparos (Entrevistado 10, grifo nosso).

Os Entrevistados 8, 9 e 11 entendem também que a Gerenciadora da Manutenção deveria atuar mais na fiscalização dos serviços prestados pela rede credenciada de oficinas, e argumentam:

A fiscalização da Gerenciadora nas oficinas deveria ser mais extensiva, tanto para resolver casos de má-fé, como para cumprimento de prazos, a

fiscalização realizada por eles é muito incipiente, só ocorre quando motivada por nós (Entrevistado 8).

Falta um acompanhamento das manutenções *in loco* pela Gerenciadora, não precisa ser para todas as manutenções, mas por amostragem, para as oficinas verem que está sendo olhado. Há falhas na qualidade e pertinência dos serviços, você sentado na mesa (referência à equipe de especialistas) é muito difícil de avaliar a qualidade do serviço prestado, deveria ter uma equipe em campo verificando o serviço das oficinas” (Entrevistado 9).

A gerenciadora deveria ter um técnico de campo para analisar questões de problemas com oficinas que os órgãos relatam. A empresa contrata uma terceira para fazer essa análise e teoricamente essa situação poderia garantir mais confiabilidade, entretanto já recebemos um laudo que aparentava que a empresa contratada não possuía conhecimento em mecânica. A gerenciadora precisa ter uma atuação com as oficinas de forma a garantir que não façam pedidos de peças e serviços desnecessários. Entendo que justifica a presença de um técnico da gerenciadora nas oficinas, para que impeçam pedidos irregulares, as oficinas sentiriam que teriam pessoas com conhecimento técnico acompanhando a atuação delas (Entrevistado 11).

Esses relatos dão indício de que há uma possível ação de risco da Gerenciadora da Manutenção, a qual aparenta não executar ações junto à rede credenciada de oficinas, com o intuito de garantir que as manutenções sejam prestadas nos parâmetros do contrato, incluindo a qualidade.

Tal suspeita e o entendimento de que as regras do edital não são suficientes para cobrar uma atuação mais ativa da Gerenciadora da Manutenção fazem com que alguns Órgãos e Entidades realizem atuações que vão contra as recomendações da Seplag para atuação na execução do modelo, como visitas às oficinas, conforme relatam os Entrevistados 8 e 11:

Dentre os três pilares da contratação (rede credenciada, equipe de especialista e sistema), considero que o que demanda mais trabalho é a rede credenciada, pois nós realizamos fiscalização direta nas oficinas, além de acompanhar os prazos, as nossas unidades visitam as oficinas para verificar se o serviço está sendo prestado (Entrevistado 8).

Chegamos a visitar uma oficina, pois cotaram uma bomba de combustível e desconfiamos que não havia defeito, e cotaram uma marca mais cara e colocaram uma mais barata. Suspeitamos também que não fizeram o balanceamento e alinhamento, pois o principal sinal que não houve esse serviço é que não havia qualquer marca no veículo de terem apertado os parafusos das rodas. Primeiro fomos sozinhos para verificar se procedia a desconfiança e na segunda visita solicitamos a presença da gerenciadora, não soubemos como foi resolvida a questão, mas a gerenciadora nem cobrou a manutenção do órgão (Entrevistado 11).

Em relação ao relato do Entrevistado 8, ele demonstra que não compreende bem a configuração do modelo ou entende que a atuação da Gerenciadora da

Manutenção e falha, já que apesar de ter dito, em outro momento, que a Gerenciadora da Manutenção deveria melhorar sua fiscalização junto às oficinas, ele também entende que é papel do órgão realizar essa verificação da atuação da rede credenciada de oficinas *in loco*. Tal equívoco é confirmando em mais trechos da fala do entrevistado, a saber:

O tempo de orçamentação e manutenção são acompanhados por nós desde o encaminhamento do veículo para as oficinas, **os gestores de contrato orientam as oficinas sobre o prazo que possuem para realizar a manutenção, além de pedirem que seja reduzido se possível.**

O fluxo de bloqueio de oficinas é muito importante, pois há muitas ações de má-fé das oficinas na realização das manutenções, inclusive tivemos um caso de uma oficina que aplicou uma peça diferente da paga pelo órgão. **A fiscalização que o órgão realiza nas oficinas é rotineira, é uma atribuição dos gestores e fiscais do contrato em realizar, e está é realizada por amostragem, sendo realizadas visitas de surpresa aos estabelecimentos para verificar se o serviço está sendo prestado de forma correta e se as peças aplicadas estão conforme consta no edital.**

Quando identificamos irregularidades, aí sim envolvemos a gerenciadora e solicitamos atuação, seja para realizar bloqueios, seja para realizar auditorias para apurar irregularidades. Assim, quando isso acontece preenchemos o formulário de bloqueio disponibilizado pela Seplag e o encaminhamos para o órgão gestor realizar a devida atuação junto à empresa (Entrevistado 8, grifo nosso).

Assim, fica claro que o órgão atua com contato direto com as oficinas mecânicas, situação essa que vai contra a lógica do modelo. Inclusive, no segundo trecho, o entrevistado entende que a fiscalização da atuação das oficinas mecânicas é uma obrigação dos Órgãos e Entidades, sendo que o manual elaborado pela Seplag é explícito em afirmar que cabe à Gerenciadora da Manutenção essa atribuição, quando descreve a configuração do modelo de quarteirização, a saber:

Esse modelo diferencia-se do modelo de terceirização, usualmente adotado para a contratação dos serviços de oficinas para manutenção veicular pela existência da empresa gestora, que atua como intermediadora das relações entre Estado de Minas Gerais e rede credenciada (SEPLAG, 2019, p. 7).

Retomando os relatos do Entrevistado 11, que declara que o órgão optou por um contato direto com a oficina, e só depois envolveu a Gerenciadora da Manutenção, com base nessa informação, no momento da entrevista foram solicitadas informações sobre o possível registro dessa ocorrência no formulário de “Registro de Ocorrências dos Estabelecimentos da Rede Credenciada” disponibilizado pela Seplag. O Entrevistado 11 informa que não sabia se outro

colega havia feito esse procedimento, mas que ele apenas solicitou à Gerenciadora da Manutenção que os veículos do órgão não fossem mais direcionados para essa oficina, procedimento que, segundo ele, sempre é adotado quando há algum tipo de situação.

Portanto, pode-se verificar que os Órgãos e Entidades promovem controles sobre a qualidade dos serviços prestados às oficinas para minimizar o risco da não-ação da Gerenciadora da Manutenção. Entretanto, as medidas de controle adotadas conflitam com a configuração do modelo de não haver contato direto deles com a rede credenciada de oficinas. E, por consequência, com o conceito de controle adotado por este estudo, o qual Muller e Gaudig (2011) entendem que consiste em uma atividade de monitoramento do contratante em relação ao cumprimento das regras pelo contratado. Dessa forma, como o contratado é a Gerenciadora da Manutenção e não a rede credenciada de oficinas, os Órgãos e Entidades deveriam adotar o controle sobre a Gerenciadora da Manutenção e ela atuar em relação à rede credenciada de oficinas.

Ademais, esse controle vai contra as recomendações da Seplag - substitui algumas adoções de procedimentos previstos no edital para esse tipo de situação, como o preenchimento do formulário de “Registro de Ocorrências dos Estabelecimentos da Rede Credenciada”, o qual tem o intuito de promover registros de problemas na execução do contrato, além de ampliar as medidas contra oficinas que possuem comportamentos de risco e oportunismo para todos os contratantes, pois elas podem ser bloqueadas e descredenciadas pela Gerenciadora da Manutenção. Efeito esse que fica comprometido com pedidos individuais de Órgãos e Entidades à Gerenciadora da Manutenção, para que não direcione veículos à determinada oficina, pois a permite continuar negligenciando atuações para sanar as ocorrências, restringindo-se, apenas, a atender à solicitação individual.

Cabe ponderar que há órgão, como o do Entrevistado 8, que mostra conhecer e utilizar o formulário de ocorrência, porém extrapola sua atuação ao realizar medidas de fiscalização *in loco*, que contrariam as regras do contrato, conforme relato já apresentado do Entrevistado 8, o qual registra a ocorrência, após constatar a irregularidade, pois realiza visitas às oficinas.

Por fim, ocorrem relatos de falha na comunicação da Gerenciadora da Manutenção, principalmente no que se refere ao papel de interlocutora entre os

Órgãos e Entidades e rede credenciada de oficinas, conforme relata o Entrevistado 10, a saber:

Se o gestor esquecer de fazer algum relato de problema na manutenção de um veículo, tem muita dificuldade para fazer a complementação da informação. O e-mail e fórum do sistema, que seriam ferramentas possíveis de se fazer esse relato, são respondidos dois, três dias depois, ou as vezes não é respondido. Não há um contato direto com a plataforma por telefone. E diante desse não retorno, tendo contato com preposto da empresa, que às vezes responde, às vezes não responde, porque é uma única pessoa para atender todos os Órgãos e Entidades contratantes, o que é muito pouco. Outro ponto que piorou muito do fornecedor anterior para o atual é não ser possível mais pedir reboque pelo 0800 dentro do horário comercial. Assim, reboques pedidos em casos de emergência exigem que haja um gestor disponível para realizar a solicitação, tendo que intermediar os relatos do motorista com a empresa e que esteja com um computador disponível. Ou seja, se o gestor está em uma reunião, o motorista tem que esperar até que ele fique disponível para fazer a solicitação. Um exemplo de como essa exigência dificulta é que um veículo estragou no meio da estrada, não havia sinal de telefone no local, o motorista teve que andar quase três Km para conseguir sinal. Quando conseguiu contato comigo, tive que ter algumas informações que estavam no veículo, assim o motorista teve que retornar ao carro para buscar. Entendo que essas solicitações de reboque, já poderiam ser feitas diretamente pelo motorista, que está no local e pode fazer todos os relatos (Entrevistado 10).

Sobre a falta de comunicação com a equipe o Entrevistado 9 também relata:

Outro ponto que atrapalha o gestor é o contato com a gerenciadora, o 0800 não funciona, direcionam para um setor que não é o de análise de orçamentos. Eu tenho o contato do dedicado, do coordenador da plataforma (equipe de especialistas), do comercial da empresa e do 0800. Nem sempre eles estão disponíveis para atender. A outra gerenciadora fornecia mais contatos, às vezes colocava um profissional dedicado ao órgão quando acumulava muitos problemas, o profissional ia e resolvia tudo. Hoje existe só um dedicado para todos os contratos do Estado de Minas Gerais, por mais que ele fique na Cidade Administrativa é muito pouco. Já quando um veículo nosso teve um dano em uma oficina, a gerenciadora foi super presente entrando em contato sempre com o órgão, pois poderia ter que pagar. Ou seja, quando é interesse para a empresa ela comunica mais (Entrevistado 9).

Contraopondo-se aos relatos de demora no atendimento, o Entrevistado 8 apresenta estar satisfeito com o atendimento da Gerenciadora da Manutenção, já que relata:

Possuo uma boa relação com a equipe plataforma (equipe de especialistas), inclusive tenho contato direto com o coordenador da plataforma e os responsáveis por outros setores da equipe, assim quando surge algum problema, este é prontamente tratado pela empresa (Entrevistado 8).

Este fato pode denotar uma diferença de atendimento, dando indício de relações de poder, sob os parâmetros do Banco Mundial (2017), em que há possibilidade que alguns Órgãos e Entidades recebam mais atenção que outros.

Nos relatos também pôde ser identificado que os Órgãos e Entidades contratantes utilizam além dos elementos de governança, como contrato, quando os gestores cobram os atendimentos de prazos; e controle, com a elaboração de fluxos internos para análise da manutenção. Também se pode verificar elementos de governança como o incentivo, quando há alinhamento entre Órgãos e Entidades e a Gerenciadora da Manutenção como relatado pelo Entrevistado 9.

Não existe especificidade do órgão que necessita atenção especial da empresa, **só há uma demanda maior de manutenções em épocas de queimada e isso é alinhado com a empresa, esse ano não houve recurso para a manutenção, mas ano passado atenderam bem**, dentro dos prazos do contrato (Entrevistado 9, grifo nosso).

Assim, nota-se que esse alinhamento com a Gerenciadora da Manutenção auxilia no atendimento de forma satisfatória da demanda dos Órgãos e Entidades.

Apesar da Teoria da Agência, sob os parâmetros de Williamson (1975), reconhecer conflitos de interesse entre contratado e contratante, mas atribuir que as atuações de risco e oportunismo que comprometem o desempenho do contrato são geradas apenas pelos contratados, cabe registrar alguns desvios de regras cometidos pelos Órgãos e Entidades, dentre eles, cita-se o relato do Entrevistado 10, que demonstra que não obedece a todas as regras do edital, mesmo já tendo conhecimento delas, a saber:

Há necessidade de reavaliar a flexibilização do fluxo de alguns serviços como o pedido de reboque ser realizado pelo próprio motorista e também um processo simplificado e ágil para troca de baterias, **pois às vezes preciso solicitar que alguns fluxos sejam pulados pela Gerenciadora** (Entrevistado 10, grifo nosso).

O Entrevistado 10 motiva o não cumprimento das regras pelo fato de entender que muitas vezes elas são incompatíveis com o prazo que precisa para disponibilizar o veículo para uso, além de entender que há reparos muito simples, os quais poderiam ser tratados em um fluxo mais simplificado.

Com base no exposto, resumem-se os achados no Quadro 15.

Quadro 15 - Perspectiva dos Órgãos e Entidades.

Relação Diádica	Condição de troca	Elemento de Governança
<p align="center">Seplag – Órgãos e Entidades</p>	<p>Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Falta de clareza sobre os limites de atribuições dos Órgãos e Entidades e da Seplag. • Falha na comunicação entre Seplag e Órgãos e Entidades. • Regras geram morosidade na realização de alguns tipos de manutenções mais simples. • Regras não são suficientes para garantir a qualidade do serviço prestado e o atendimento dos prazos de orçamentação e manutenção. 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Melhorias do contrato com a incorporação de regras criadas ao longo da primeira execução desse modelo. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento da apuração do IMR. <p>Incentivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Divulgação de orientações de como executar o contrato de manutenção.
<p align="center">Seplag – Gerenciadora da manutenção</p>	<p>Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gerenciadora obteve um desempenho muito insatisfatório no início da contratação. • Gerenciadora atende de forma satisfatória às demandas da Seplag, mas não atende de forma satisfatória os Órgãos e Entidades. 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seplag cobrou a adequação do desempenho da Gerenciadora no início da contratação. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seplag realiza o acompanhamento do desempenho da Gerenciadora. <p>Confiança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Seplag solicitou aos Órgãos e Entidades que concedessem mais tempo para a Gerenciadora se adequar.
<p align="center">Órgãos e Entidades - Gerenciadora da manutenção</p>	<p>Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora não atende a expectativa dos Órgãos e Entidades. • Orçamentos não são analisados de forma adequada pela Gerenciadora no que tange à avaliação de 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de notificações e cobranças de cumprimento de regras por meio do sistema e pelos demais canais de comunicação da Gerenciadora.

	pertinência de peças e serviços, e negociação de preços.	
	<ul style="list-style-type: none"> • Gerenciadora não faz uma interlocução satisfatória entre as oficinas e os Órgãos e Entidades. • Falha no conhecimento da rede credenciada – erros de direcionamento de veículos. • Falta de retorno ou retorno insatisfatório sobre auditorias em casos de suspeita de conduta irregular das oficinas. <p>Oportunismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Suspeita de desaparecimento de informações (lançamentos de orçamentos e informações postadas no fórum). • Orçamentos não são tratados (avaliação de pertinência de peças e negociação de preços). <p>Poder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atendimento diferenciado entre contratantes. 	<p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Produção de registro, por e-mail, de negociações e contatos realizados com a Gerenciadora via sistema. • Contrato - Utilização do formulário de registro de ocorrência; solicitação de análise <i>in loco</i> de falhas na manutenção. <p>Controle irregular:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Órgãos e Entidades visitam oficinas mecânicas para verificar a prestação do serviço.

Fonte: Elaborado pela autora.

6.3 Perspectiva da Gerenciadora da Manutenção

Esta seção apresenta a percepção da empresa Gerenciadora da Manutenção. Nos termos explicados anteriormente, o Estado de Minas Gerais optou pela contratação de uma organização que pudesse gerenciar o processo de manutenção dos veículos, e com isso, evitar a pulverização de contratos com oficinas de reparação veicular pela dificuldade de controle dos parâmetros legais, dinâmicas logísticas e considerações relacionadas aos custos, como descrito no capítulo 5 dessa dissertação.

A Gerenciadora da Manutenção é o licitante contratado referente ao Edital do Planejamento N°148/2018 - Ata de Registro de Preço 200/2018 para a segunda

execução do modelo de quarteirização da manutenção veicular, o qual contempla sistema informatizado de gestão, uma equipe especializada em manutenção, que providencia e acompanha as manutenções junto às oficinas da sua rede credenciada.

O Entrevistado 3 explica que a empresa oferta dois modelos de manutenção veicular, este do Estado de Minas Gerais e o de autogestão, o qual consiste em apenas fornecer ao cliente o sistema informatizado de gestão e a rede credenciada de oficinas, pois as tratativas do fluxo da manutenção nessa modalidade são executadas pelo próprio cliente. Disse, ainda, que até o contrato com o Estado de Minas Gerais, a experiência da empresa em contratos públicos era maior com organizações que adotam o modelo de autogestão. E cita alguns clientes do setor público que adotam este formato de contratação, como organizações federais - Universidade Federal de Lavras (UFL), Universidade Federal do Vale do Jequitinhonha e Mucuri (UFVJM), Instituto Brasileiro do Meio ambiente e dos Recursos Naturais Renováveis (IBAMA) – organizações estaduais (Estado do Espírito Santo, Estado do Rio Grande do Sul e, recentemente, o Estado de Santa Catarina) e algumas prefeituras (Prefeitura de Buenópolis, Prefeitura de Sete Lagoas).

Com o intuito de ilustrar a diferença entre os modelos, o Entrevistado 3 explica como funciona o modelo de quarteirização da manutenção veicular adotado pelo Estado de Minas Gerais.

Já o modelo TGM tem a equipe de especialistas que trata orçamento, negocia preço, verifica o cumprimento de regras contratuais e realiza essas análises de forma remota, pois essa equipe fica no município da sede operacional da Gerenciadora (Entrevistado 3).

O Entrevistado 3 também relata que possuem vários contratos nesse formato com clientes do setor privado, mas que estes não possuem tantas regras e procedimentos como o do Estado de Minas Gerais.

O Entrevistado 6 explica que essa realidade está sofrendo alterações, pois visualiza uma tendência de adoção pelo setor público mais desse modelo do que o de autogestão.

Está sendo uma tendência e em minha opinião é interessante, eu até gostaria de compreender a motivação dos estados para isso, mas acho que deve ser pela decisão do setor público de padronizar contratações e de ter

um terceiro isento envolvido na gestão dessa manutenção, para que esse terceiro seja o garantidor de que as regras de padronização sejam observadas (Entrevistado 6).

O Entrevistado 6 mostra-se favorável a essa adoção, do ponto de vista de cidadão, já que entende que esse formato, incluindo uma gerenciadora de manutenção como corresponsável pela manutenção, evita direcionamentos para oficinas. Como direcionamento, pode-se considerar a ação de enviar veículos para determinada oficina que não necessariamente possui o melhor valor, o que não garante que o dinheiro público seja gasto da forma mais adequada, pois indica repasse de algum benefício para o gestor que realizou o direcionamento. Acrescenta ainda que no modelo de autogestão, a Gerenciadora da Manutenção não se responsabiliza pelos valores obtidos no orçamento e nem pela qualidade da manutenção, apenas fornece seu sistema informatizado de gestão e sua rede credenciada de oficinas. Dessa forma, a realização da manutenção e o contato com a oficina são de responsabilidade do cliente.

Todos os cinco entrevistados da Gerenciadora da Manutenção informam que a empresa possui setores distintos para tratar os contratos privados e públicos, pois estes exigem análises e abordagens muito distintas. Assim, o Entrevistado 5 resume a diferença da seguinte forma: “Não quer dizer que o público é mais exigente que o privado, mas que o processo da contratação é diferente.”. (Entrevistado 5). O Entrevistado 6 explica que enquanto os contratos privados exigem constantes negociações, pois são mais instáveis, já que os clientes privados constantemente buscam reduções de custos, os contratos públicos necessitam de um setor jurídico robusto, não só para analisar a viabilidade de a Gerenciadora da Manutenção participar de licitações, como para acompanhar as contratações públicas de forma a atender às regras editalícias.

Sobre a existência de um setor para analisar a viabilidade das contratações, o Entrevistado 4 informa que quando ocorre uma licitação, esse setor faz análises iniciais do edital, e constatando, a princípio, que a contratação é interessante para a Gerenciadora da Manutenção, inicia uma segunda etapa de análise. Esta compreende a separação e envio das regras do edital que devem ser observadas por cada setor da Gerenciadora da Manutenção, para que informem, se entendem como viável, ou não, a execução do contrato.

Inclusive, os Entrevistados 4, 6 e 7 relatam que esse setor concluiu que a licitação do Estado do Paraná, que tinha moldes semelhantes a do Estado de Minas Gerais, não era viável, devido a algumas exigências mais rígidas, como pouco tempo para a execução da orçamentação e manutenção veicular. Informam ainda, que com a experiência adquirida na execução das contratações do Estado de Minas Gerais, essa análise está mais qualificada e agora a Gerenciadora da Manutenção possui clareza de como se configura uma contratação pública nesse formato, que incluiu a equipe especializada de manutenção, e qual é sua capacidade de atendimento em relação a esse tipo de modelo.

Todos os cinco entrevistados também relatam que a experiência com a contratação do Estado de Minas Gerais é enriquecedora para a Gerenciadora da Manutenção, uma vez que adquirem maturidade com essa contratação e buscam ampliar suas contratações públicas, devido à estabilidade que elas proporcionam, pois os contratos duram entre três a cinco anos.

Os Entrevistados 4, 6 e 7 dizem que, apesar de todas as adaptações que são promovidas no sistema informatizado de gestão para atender às regras do Edital, assim mesmo a contratação é vantajosa, não só pelo volume de veículos que a torna o terceiro maior contrato da Gerenciadora da Manutenção, em termos de faturamento, mas por tornar o sistema mais completo e pronto para outras contratações públicas.

Por outro lado, os Entrevistados 3 e 5 entendem que nem todas as adaptações realizadas no sistema informatizado de gestão poderão ser utilizadas em outras contratações e que acreditam que a Gerenciadora da Manutenção foi surpreendida com mais alterações sistêmicas do que planejava. Assim, possuem dúvidas sobre a vantagem econômica dessa contratação, pois, além desses gastos, também foram criados setores para assegurar o cumprimento de regras, como o setor que verifica o atendimento dos prazos para a realização de orçamentos e da manutenção, devido à existência do Índice de Medição de Resultados (IMR) na contratação, e um setor para conferência das notas fiscais das oficinas, que verifica se estão corretos os lançamentos dos tributos (ICMS e ISSQN), bem como se constam as descrições de intermediação exigidas no Termo de Referência do edital, a saber:

9.5.10. Em todas as notas fiscais emitidas pelas oficinas e estabelecimentos da rede credenciada deverá haver a informação de que a prestação do serviço e/ou fornecimento de peças se deu com intermediação da CONTRATADA (SEPLAG, 2018, p.15).

A despeito dessa redundância, predominam relatos como do Entrevistado 6, que demonstra que a Gerenciadora da Manutenção, apesar de considerar a contratação trabalhosa, se comparada à autogestão, entende que o edital da Seplag é o mais completo do país em termos de regras, sendo o Estado de Minas Gerais o ente público mais experiente nesse tipo de contratação. Complementa que, por isso, essa maturidade adquirida está sendo importante para o crescimento da Gerenciadora da Manutenção, que visa aumentar seu portfólio de clientes do setor público.

Nessa perspectiva, o Entrevistado 7 explica que a Gerenciadora da Manutenção necessitou realizar várias melhorias, pois o desempenho dela estava muito insatisfatório no início da contratação. O Entrevistado 5 ratifica o exposto e diz que após a qualificação da equipe de especialistas em manutenção e a realização de estudos para conhecer melhor sua rede credenciada de oficinas e a forma de atuação dela, o índice de satisfação melhorou.

O Entrevistado 7 lista as medidas adotadas para melhorar a atuação da equipe de especialistas, sendo elas: a realização de capacitação dos profissionais para que tratem os orçamentos de acordo com as regras do edital, pois entende que antes essa equipe era composta de “operadores robotizados”, os quais precisavam se tornar analistas de manutenção; a realização de treinamentos sobre como atender às demandas dos gestores de frota, seja por telefone ou por e-mail, já que a equipe se localiza em outra região do país e identificaram que questões culturais causavam problemas na comunicação entre ela e gestores de frota dos Órgãos e Entidades.

Após a adoção dessas tratativas, os Entrevistados 3, 5 e 7 descrevem a configuração atual com três setores que são responsáveis por realizar as atribuições da equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção, conforme previsto no item 9.4 do termo de referência do edital (SEPLAG, 2018, p.12).

O primeiro setor é a equipe responsável pelos agendamentos. Este setor é geral atendendo a todos os contratos. Eles são os responsáveis por receber as solicitações de manutenção dos Órgãos e Entidades e direcionar os veículos para as

oficinas da rede credenciada e atender às dúvidas e demandas no canal do 0800, disponibilizado pela Gerenciadora da Manutenção.

Já o segundo setor é o responsável por realizar as tratativas das ordens de serviço, ou seja, após o veículo ter sido entregue pelo contratante na oficina, e esta analisar o veículo, envia, via sistema, para esse setor, o orçamento que contém os itens de peças e serviços. A partir desse momento, esse setor realiza a análise do orçamento e a obtenção de mais duas cotações.

E por fim, há o terceiro setor, que é responsável por extrair relatórios do sistema informatizado de gestão para verificar se algum prazo de orçamento ou manutenção excedeu o exigido no edital. Caso verifiquem atrasos, entram em contato com o atendente responsável para compreender os motivos do não cumprimento dos prazos.

Segundo o Entrevistado 3, em relação aos estudos sobre a rede credenciada de oficinas, estes consistiram na identificação das principais oficinas parceiras para a execução do contrato de Estado de Minas Gerais. Para tanto, o setor analisou as respostas das oficinas em relação aos pedidos de cotações. Assim, identificou as parceiras, que retornam cotações, e as oficinas identificadas como não parceiras, foram aquelas que nunca dão retorno.

Em relação às parceiras, criaram e mantêm estímulos para que permaneçam contribuindo com envios de cotação, como mais direcionamentos de veículos para essa oficina e orientações de como devem compor seus preços, caso identifiquem que estão com dificuldades em estipular valores competitivos, para garantir que realmente executem as manutenções dos veículos que são direcionados a elas. Já com as não parceiras, buscam identificar o motivo do não retorno, e negociam estímulos para que aumentem os retornos de cotações.

Outro ponto é assertividade na rede, aprendemos que é um organismo vivo, vários estabelecimento saem e outros entram. Assim, fizemos alguns acordos com os estabelecimentos para atender as necessidades dessa contratação e assim formar uma rede de estabelecimentos cotadores, ou seja, muitas vezes não atendem diretamente aos carros do contrato de Minas Gerais, mas respondem as cotações e alguns acabam até começando a receber carros do contrato de Minas Gerais. Mas para mantê-los incentivados a Gerenciadora da Manutenção também direciona veículos de outros clientes para eles. Isso foi um ótimo ganho para os contratos Estado de Minas Gerais, pois houve um aumento de cerca de 30% nas respostas de cotações. E deixaram os estabelecimentos com mais confiança para atender os veículos deste estado (Entrevistado 7).

O Entrevistado 5 informa que, caso ocorram reclamações sobre a rede credenciada de oficinas, a situação é investigada, de forma remota, por um setor de qualidade da rede e, caso seja necessária alguma apuração *in loco*, a Gerenciadora da Manutenção contrata uma empresa independente para realizar a análise do fato. Assim, não há relatos de atuações preventivas em relação à qualidade da prestação do serviço da rede credenciada de oficinas, a não ser a análise inicial da Gerenciadora da Manutenção sobre a estrutura mínima que uma oficina deve possuir para fazer parte da rede credenciada, apresentada pelo Entrevistado 3.

Com base na percepção desse grupo, podem-se destacar algumas condições de troca que surgem das assimetrias informacionais advindas da dinâmica de conflito de interesse entre principal e agente em uma contratação, sob a perspectiva de Jensen e Meckling (1976), como o risco, conforme definição de Muller e Gaudig (2011), de ter contratado uma gerenciadora que não possuía experiência nesse tipo de contratação pública. Isso ocorre, pois a Gerenciadora da Manutenção tinha mais experiência em executar contratos de manutenção para clientes públicos no modelo de autogestão, o qual não exigia a corresponsabilidade nas manutenções, e reflete a falta de preparo, para a contratação, tanto em relação ao sistema informatizado de gestão quanto à equipe de especialistas, o que gerou um baixo desempenho no início do contrato.

É possível também identificar elementos de governança que são criados para minimizar essas condições de trocas, já que se verifica que as regras contidas no edital produziram impactos na atuação da Gerenciadora da Manutenção. Esta teve que promover adaptações em seu sistema informatizado de gestão, criar setores para garantir o cumprimento dos prazos de orçamentação e manutenção e a correta emissão das notas fiscais das oficinas, bem como adotar ações para qualificar a sua equipe de especialistas, que precisa atender às regras de análises dos orçamentos. Estas regras podem ser classificadas como o elemento de governança contrato, conforme definições de Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013). Ainda, a identificação é observada nos relatos de esforços da Gerenciadora da Manutenção em melhorar o desempenho do contrato, atendendo às regras contratuais por meio de criação de incentivos à sua rede credenciada de oficinas para responder orçamentos, de acordo com os preceitos de Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013) e atuações de confiança para melhorar a comunicação

com os Órgão e Entidades, com base na definição de Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013).

Assim, com o intuito de sistematizar os achados sob a ótica da Teoria da Agência, estes são listados e ilustrados nas relações diádicas existentes entre os envolvidos no modelo.

Como as regras contratuais do modelo são exaustivamente citadas por todos os cinco entrevistados e pelo fato da maioria delas serem citadas de forma geral, ou seja, que devem ser observadas para todos os contratos do modelo, os relatos sobre elas são apresentados na relação Seplag – Gerenciadora da Manutenção, uma vez que a Seplag foi a responsável por elaborá-las, produzindo o Termo de Referência do Edital de licitação (SEPLAG, 2019) e sua equipe foi a mais atuante na cobrança do cumprimento delas, segundo perspectiva desses Entrevistados.

O Entrevistado 6 entende que este edital é o mais completo do setor público, se comparado a outros editais do país em que a empresa participou das licitações. O Entrevistado 3 acredita que as regras e procedimentos elaborados para a realização da manutenção são muito detalhadas e completas, atingindo os objetivos de controle que contratos do setor público devem possuir, evitando assim possíveis atuações desviantes pelos gestores públicos.

Todos os cinco entrevistados apresentam também que a Gerenciadora da Manutenção foi obrigada a promover várias melhorias, como adaptações no sistema informatizado de gestão, capacitações da equipe de especialistas e alterações no relacionamento com a rede credenciada de oficinas para atender às regras editalícias dessa contratação. O Entrevistado 6 compreende que a Seplag possui o mesmo entendimento da Gerenciadora da Manutenção, ao definir que o desempenho satisfatório da empresa consiste no atendimento, por ela, às regras, do edital.

No que tange ao sistema informatizado de gestão, o Entrevistado 4 relata que foi necessário realizar várias adaptações ao sistema da empresa, pois este não estava preparado no início para a execução da contratação. Em relação a esse momento, o Entrevistado 5 faz o seguinte relato, a saber:

Em relação ao sistema, nunca na história da empresa, ele sofreu tantas adequações para conseguir contemplar um cliente e houve um investimento tão alto para que elas ocorressem. Inclusive, mesmo que não haja uma renovação da contratação com o Governo de Minas Gerais, essas adequações certamente serão aproveitadas para atender futuros clientes e

os atuais, inclusive essas adequações foram tanto para atender o contrato, como melhorar a análise da operação (Entrevistado 5).

O Entrevistado 4 cita as principais alterações promovidas, sendo elas: inserção de senha de condutor na entrada e retirada do veículo da oficina; adequação do relatório geral da manutenção para a integração do sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção ao SIAD e a implantação da rotina de pré-faturamento, a qual é destacada por ele como:

O pré-faturamento foi a rotina que exigiu mais esforço, inclusive foi uma melhoria adotada para todos os clientes. Houve um baita investimento nessa questão, mas, ao mesmo tempo, um baita crescimento para o sistema, pois houve a incorporação de uma necessidade do cliente que até então a empresa não visualizava.

Hoje, antes do envio das notas fiscais das oficinas via sistema para o cliente (Órgãos e Entidades), estas passam por uma verificação por uma equipe interna da empresa (Gerenciadora), a qual verifica se os lançamentos de tributos estão corretos. No caso das notas de peças, há uma especificidade do Estado de Minas Gerais, que não tem para os demais clientes que é a dedução do ICMS. Já em relação às notas de serviço, é uma rotina implantada para todos os contratos, pois se trata da conferência do ISSQN (Entrevistado 4).

Ainda sobre essa rotina, o Entrevistado 7 relata que, antes da implantação dessa rotina, ocorreram muitas devoluções de notas fiscais e um passivo de pagamento considerável.

O Entrevistado 4 também descreve outro ganho que o sistema da Gerenciadora da Manutenção teve em termos de segurança.

O contrato do Estado de Minas Gerais tem um foco e uma preocupação muito grande com segurança e registros de processos, validações que são características que entendo que um estado deve ter mesmo. A Gerenciadora por outro lado possuía funcionalidades com mais foco em necessidades do setor privado que era o uso de *mobile*, monitoramento e ferramentas que contribuíssem com informações de disponibilidade do veículo. Por isso, essa contratação possibilitou um desenvolvimento do sistema com mais foco em segurança e controle. Dessa forma o sistema ficou mais completo com essas duas vertentes (Entrevistado 4).

Apesar da reação positiva da Gerenciadora da Manutenção, diante da busca por adequar seu sistema informatizado de gestão a fim de atender às regras do edital, e do fato que esses ajustes se tornaram interessantes para ela, pois puderam ser utilizados em outras contratações, demonstram que, sob a ótica da Teoria da Agência, há indício do risco como uma condição de troca, na perspectiva que o

contratante declara que não possuía a capacidade adequada para a execução da contratação no início dela. Essas informações podem ser percebidas na fala que destaca que o sistema informatizado de gestão não estava preparado para a execução dos contratos do modelo no início da contratação, (Entrevistado 4) e o relato do Entrevistado 5 sobre realizar adaptações sistêmicas necessárias para dar suporte à operação da Gerenciadora da Manutenção na contratação, além da declaração do Entrevistado 7, de que, até a implantação da rotina do pré-faturamento, ocorreram problemas com o pagamento da contratação. Esses fatos se enquadram como "situações de características ocultas", que é um dos riscos definidos por Muller e Gaudig (2011), e ocorre quando o principal não consegue avaliar se o agente é capaz de cumprir suas obrigações antes de contratá-lo. Por outro lado, as regras contratuais demonstraram ser suficientes para que a Gerenciadora da Manutenção se ajustasse a essas obrigações.

As tratativas realizadas para a integração entre o sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção e o SIAD possuíram três fases de implantação, a saber:

- Primeira fase: atualização da base do sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção por meio do envio diário de cargas de dados do SIAD;
- Segunda fase: os arquivos do sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção, de dados de manutenções finalizadas, são enviados para o SIAD;
- Terceira fase: implantação do *WebService*, que é a efetiva integração dos sistemas, pois ocorrem trocas de informação entre eles em tempo real.

O Entrevistado 4 informa que, embora seja estipulado pouco tempo para o desenvolvimento dessas fases, o que gerou atrasos por parte da Gerenciadora da Manutenção e também por parte da Prodemge, que é a responsável por realizar as adequações no SIAD, a Seplag (responsável por acompanhar os cronogramas de desenvolvimento) sempre desenvolveu uma relação de muito diálogo com a Gerenciadora da Manutenção. Assim, foi possível, diante das dificuldades que encontraram, definir em conjunto com a Seplag prazos e ações prioritárias, ao longo do desenvolvimento das ações, para a integração entre os sistemas.

Também relata que a Gerenciadora da Manutenção, por também desejar concluir esse desenvolvimento e identificar que algumas vezes se depararam com

dificuldades por parte do Estado de Minas Gerais, se dispôs a realizar mais adequações do que o edital exigia, conforme explica:

Os desenvolvimentos por parte da Prodemge geralmente são muito caros e demorados. E diante disso, algumas vezes, não foi uma, nem três, nem seis situações em que houve a decisão da Gerenciadora da Manutenção de promover pequenos ajustes para continuar atendendo aos prazos de edital, como o ajuste em colunas de um arquivo que, ao invés de vir em branco, deveria vir em outra modalidade. Ou seja, a Gerenciadora da Manutenção resolveu atuar em mudanças que via de regra são da Prodemge, mas diante da demora que acarretaria para a implantação, a Gerenciadora da Manutenção resolveu absorver esse ônus (Entrevistado 4).

O Entrevistado 4 acrescenta que ocorreram pontos de dúvida em relação a algumas regras do Edital durante as tratativas de adequação do sistema informatizado de gestão. Algumas, ele entende que deveriam ser mais bem descritas em um próximo edital, como a questão do “evento da manutenção”. Este significa que todas as informações que se relacionam à manutenção de um veículo, como orçamentos, cancelamento e registros de prazos, devem estar unidas no sistema informatizado de gestão. Explica que essa definição só foi compreendida pela Gerenciadora da Manutenção após a apresentação da expectativa pela Seplag, não sendo suficiente a descrição contida no edital. Mesmo diante desse entendimento, a Gerenciadora da Manutenção se dispôs a desenvolver o “evento da manutenção” da forma esperada pela Seplag. Em contrapartida, relata também que a Seplag sempre esteve aberta a esclarecer dúvidas e, por meio do diálogo, discutir soluções consensuais para a superação de problemas nas tratativas relativas ao sistema.

Os relatos sobre a disposição da Gerenciadora da Manutenção em realizar adequações que não se tratam de exigências contratuais, bem como os relatos de bom relacionamento dela com a Seplag, denotam que há o desenvolvimento do elemento de governança confiança, com base no que definem Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013), nesta relação diádica.

Além disso, pode ser verificado também o desenvolvimento de incentivos, sob os parâmetros de Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), por parte da Seplag, a qual atuou de forma a dar suporte à Gerenciadora da Manutenção na redefinição de prazos e prioridades de ações, diante das dificuldades no desenvolvimento da integração entre sistemas. A Seplag ainda esclarece dúvidas e apoia a atuação da

Gerenciadora da Manutenção quando constatadas dificuldades na compreensão das regras de edital relacionadas ao sistema.

Identifica-se a influência do poder, como uma segunda condição de troca, durante o relato do Entrevistado 7, que informa que foi realizado um desenvolvimento no sistema informatizado de gestão da Gerenciadora da Manutenção devido a uma demanda de um órgão com frota expressiva, e que essa adaptação não abrangeu a necessidade de todos os Órgãos e Entidades, nem encontra-se incluída como uma exigência contratual. Mesmo assim, a Seplag atuou para viabilizá-la junto à Gerenciadora da Manutenção.

O Entrevistado 6 entende que tal fato ocorre pois a adoção desse modelo por esse órgão faz com que as empresas de gerenciamento se interessem pelo contrato do Estado de Minas Gerais, já que essa contratação, pelo custo de implantação que exige das gerenciadoras, não seria viável sem o volume de manutenções demandadas pela frota desse órgão. Isto denota o poder sob a ótica de Morgan, Kaleka e Gooner (2017) e Wiengarten e colaboradores (2013), de configurações de dependência que podem impedir a adoção de elementos de governança, a fim de coibi-las.

No que diz respeito à relação da Seplag e Gerenciadora da Manutenção na figura da equipe de especialistas e rede credenciada de oficinas, o Entrevistado 6 relata que, apesar da Gerenciadora da Manutenção ter uma boa relação com a Seplag, entende que ela se mostra inflexível em promover ajustes em algumas regras que “engessam a operação” e dificultam o cumprimento dos prazos de orçamento, como é o caso da exigência de realização de mais duas cotações de preços, além do orçamento já existente em cada manutenção.

O Entrevistado 6 faz o seguinte relato para ilustrar o exposto:

Toda vez que a Gerenciadora da Manutenção tem que cotar 3 orçamentos para cada manutenção, é uma oficina que ganha e outras duas que perdem. **Isso gera um desgaste com a rede.** E acaba fazendo com que a rede entregue orçamentos *pro form* ou com preços muito altos. O mercado público da empresa está estudando as leis para verificar se pode apresentar uma tabela de preços de peças e serviços e homologá-la por um período, pois haveria um ganho em escala muito grande, já que a etapa que mais demora é a de orçamentação. Foi tentado pela Gerenciadora apresentar, para a Seplag, uma lista de preços com validade de 90 dias e que pudesse substituir as 3 cotações de forma que os valores dos orçamentos dado pela Gerenciadora não excedessem o valor da ata. Mas entende que por ser uma ideia muito nova, disruptiva, não foi dado andamento sobre o pedido (Entrevistado 6, grifo nosso).

Apesar do Entrevistado 6 atribuir o risco da Gerenciadora da Manutenção não atender o prazos de orçamentação à exigência de apresentação de três orçamentos, há também relatos do Entrevistado 3 e 5 sobre dificuldades enfrentadas pela equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção, no início da contratação, para obter orçamentos que atendessem as regras do edital, a saber:

A rede credenciada nunca trabalhou com balizadores de preços, portanto, para atender as exigências de edital quase todos os orçamentos necessitavam de algum ajuste, por isso houve muito retrabalho nos primeiros meses, a rede nunca teve uma exigência de padronização dessa forma. Não era normal que uma ordem de serviço passasse por ajustes duas, três vezes para atender outras demandas como *checklist*, tabela de referência de preços (relatórios balizadores de preços) e *upload* de fotos (Entrevistado 5).

O Entrevistado 5 acrescenta ainda que essa dificuldade justificou-se, no início da contratação, pela falta de compreensão ou de conhecimento da Gerenciadora da Manutenção em relação à dinâmica da contratação para um cliente público, mas que à medida que foi compreendendo, a empresa foi melhorando sua atuação.

Um segundo problema que os Entrevistados 3, 5, 6 e 7 reclamam é não haver uma flexibilização por parte da Seplag sobre o modelo de nota fiscais de peças e serviços que deve ser emitido pelas oficinas. O Entrevistado 3 explica que, principalmente para as concessionárias que possuem sistemas de gestão padronizados, é preciso envolver cerca de três setores da concessionária para promover as adequações solicitadas. Este trabalho acaba resultando em resistência dessa parte da rede em receber veículos do contrato do Estado de Minas Gerais.

A terceira dificuldade é descrita pelo Entrevistado 6 e diz respeito, principalmente, às concessionárias que não concordam em atender à exigência legal de dedução do ICMS nas notas fiscais de peças. Isto gera negativas desse segmento da rede credenciada de oficinas em manter veículos do Estado de Minas Gerais. O entrevistado entende que houve pouca mobilização da parte da Seplag para auxiliar a Gerenciadora da Manutenção na promoção de consultas junto à SEF-MG, com intuito de buscar alternativas para essa questão.

O quarto e último problema é que o Entrevistado 7 não visualiza abertura, por parte da Seplag, em apoiar consultas ao jurídico de forma a buscar alternativas para

os valores da Ata de Registro de Preços que não são compatíveis com os preços praticados em concessionários, as quais seguem tabelas de preços fechadas.

Sobre esses relatos, notam-se riscos na execução do contrato, decorrentes da apresentação da Gerenciadora da Manutenção de não conseguir cumprir algumas regras devido a fatores que fogem de sua governabilidade, como o fato da tabela de preços praticada pelas concessionárias exceder os valores da Ata de Registro de Preços, ou devido ao oportunismo das concessionárias, que deliberadamente se recusam a cumprir obrigações tributárias ou, ainda, pelas dificuldades ocasionadas pela configuração do modelo, o qual exige esforço da Gerenciadora da Manutenção em manter alto nível de cooperação da sua rede credenciada de oficinas para o fornecimento de cotações. Além disso, riscos decorrentes das dificuldades encontradas pela Gerenciadora da Manutenção em atender às regras de edital e compreender a dinâmica da contratação pública também podem ser observados.

Considera-se que as apresentações foram insuficientes para analisar se tais fatos poderiam ser superados com alterações de regras contratuais, ou mesmo com a adoção de um clima maior de confiança, com ações de alinhamento e atuações conjuntas entre Seplag e a Gerenciadora da Manutenção.

Pontua-se, com base na literatura, que é relevante que essas situações devam ser objeto de reflexões futuras, pela Seplag, para verificar se há adoção excessiva de elementos de governança como regras contratuais e controles, os quais, em vez de coibirem riscos e oportunismos, estão afetando o desempenho da contratação, uma vez que a estrutura de governança deve ser adotada de forma suficiente para harmonizar as condições de trocas. (WILLIANSO, 1979).

Além da averiguação sobre a capacidade e disposição da Gerenciadora da Manutenção em atender às regras contratuais, devido a conflitos de interesse entre contratante e contratado, que algumas dificuldades alegadas por ela podem se tratar de situações de intenção oculta, quando o principal não consegue definir se o agente poderia alcançar melhores resultados, ou de ação oculta, em que não se consegue avaliar se o agente despender o esforço necessário para atender aos interesses do contratante, conforme definem Muller e Gaudig (2011).

Por outro lado, também é relevante examinar se a atuação classificada como inflexível pela Seplag é oriunda de limitações legais referentes à impossibilidade de alteração de cláusulas em contratos administrativos vigentes, em vez de uma

indisposição do órgão em manter uma relação de confiança com a Gerenciadora da Manutenção, oferecendo apoio na solução de uma dificuldade identificada na execução da contratação.

Sobre a relação entre Seplag e Órgãos e Entidades, observam-se pontuações contrárias à exposta, no que se refere ao excesso de regras. Todos os cinco entrevistados entendem que o edital da contratação estipula muitas regras, controles e prazos para a Gerenciadora da Manutenção e para a rede credenciada de oficinas, já que esse chega a ter dois dias para executar uma manutenção. Por outro lado, notam que há poucas regras e mecanismos de controle para que os Órgãos e Entidades cumpram suas obrigações, principalmente em relação à celeridade na aprovação de orçamentos e na realização das aprovações do faturamento. O Entrevistado 7 comprova a morosidade da atuação dos Órgãos e Entidades na aprovação do pagamento com os seguintes dados:

Depois de um ano e meio da contratação, há cerca de 35% do montante do pagamento pendente, muito por morosidade na aprovação do pagamento e não pela falta de recurso que é uma realidade atual do Estado de Minas Gerais (Entrevistado 7).

Já o Entrevistado 3 relata que o prazo para aprovação do pré-faturamento deve ser revisto, já que consta no edital que os Órgãos e Entidades possuem 48 horas para aprovar as notas fiscais no sistema informatizado de gestão, entretanto, as oficinas mecânicas possuem apenas 24 horas para cancelar uma nota fiscal sem que tenham que pagar imposto.

O Entrevistado 5 reclama que, mesmo com as regras para verificação do pagamento, há uma despadronização de comportamento entre os Órgãos e Entidades, uma vez que enquanto um Órgão ou Entidade aceita uma nota fiscal, outros rejeitam a mesma nota. O Entrevistado 6 e 7 informam que a Seplag se mantém neutra em relação a esses problemas de pagamento, e entendem que é correta essa postura, pois ela se coloca de forma imparcial em questões de execução contratual já previstas em edital e que, portanto, possuem regras e orientações para subsidiar questionamentos entre as partes, em relação ao não atendimento às regras.

Reforçando o entendimento sobre a atuação imparcial da Seplag, o Entrevistado 7 apresenta ainda que a Seplag é tão inflexível com os Órgãos e Entidades como é com a Gerenciadora da Manutenção, no que se refere à

necessidade de observação das regras do edital. Esse comportamento faz com que ela atue de forma eficiente quando necessita abordar Órgãos e Entidades que cometem alguma conduta irregular, apesar dessa atuação só ocorrer de forma reativa, pois desconhece atuações preventivas de controle da Seplag junto aos Órgãos e Entidades.

Com base no exposto acima, sobre condutas morosas por parte dos Órgãos e Entidades no que tange à aprovação de manutenções e de pagamentos, considera-se que são ações que podem também comprometer o desempenho do contrato, à medida que demoras na aprovação de orçamentos tornam os processos menos ágeis e a demora nos trâmites de aprovação do pagamento afetam o faturamento da Gerenciadora da Manutenção. Isso faz com que ela se torne menos flexível no atendimento de algumas necessidades que vão além das obrigações em edital.

Apesar de não haver previsão na literatura utilizada nesse estudo para classificar essas ações praticadas pelos Órgãos e Entidade, já que se trata de uma atuação desviante do contratante, e a Teoria da Agência prever que o conflito de interesses entre as partes que formalizam um contrato pode gerar atuações indesejáveis do contratado, pontua-se que cabe a análise de como coibir essa atuação indesejada do contratante, tendo em vista que também pode contribuir para desequilíbrios dessa contratação.

No tocante à relação entre Órgãos e Entidades e a Gerenciadora da Manutenção, os Entrevistados 3, 5, 6 e 7 demonstram que compreendem que a Gerenciadora da Manutenção é responsável por garantir a qualidade na prestação da manutenção nessa forma de contratação, no que tange ao tratamento do orçamento e à atuação da rede credenciada de oficinas. Essa situação difere do modelo de autogestão, no qual o cliente é quem executa as análises de orçamento e entra em contato com as oficinas mecânicas. A fala do Entrevistado 3 ilustra essa consideração.

O maior esforço da Gerenciadora da Manutenção deve ser empreendido pela equipe de especialistas, pois será por ela que serão cumpridas as regras para a execução da contratação e teremos um desempenho satisfatório do contrato, sendo negociados preços, atendidos os prazos e qualificados os orçamentos. Essa equipe depende do desempenho da oficina, e por isso deve estar sempre presente para garantir e cobrar esse desempenho. Assim como a Uber, esta Gerenciadora não é dona do motorista, nem do carro, mas precisa acompanhar o comportamento dele (Entrevistado 3).

Esse entrevistado ainda acrescenta que a equipe de especialistas, para atingir mais melhorias na contratação, deveria ter um contato mais próximo com a rede credenciada de oficinas, tendo uma equipe de campo para ajustar questões de operação com sua rede, já que se localizam na sede operacional da Gerenciadora da Manutenção que se encontra em outro estado do país. Entretanto, pondera que não sabe definir qual seria o custo de manutenção dessa equipe de campo para a contratação.

Quando verificado com os Entrevistados 5 e 7, sobre como é realizada a atuação da equipe de especialistas, desde o momento do recebimento da solicitação da manutenção pelos gestores de frota até o momento em que os orçamentos são encaminhados para os Órgãos e Entidades, o Entrevistado 5 explica:

Quando a Gerenciadora da Manutenção recebe a demanda dos Órgãos e Entidades, é realizado o agendamento e direcionamento do veículo para algumas oficinas por uma equipe. Essa equipe analisa o relato do gestor e liga para as oficinas, antes de registrar o direcionamento, confirma se há disponibilidade para receber o veículo.

Após o envio do orçamento da oficina que recebeu o veículo, a equipe de operação começa atuar. Depois de obter o orçamento correto, este é encaminhado para a cotação dos demais estabelecimentos, apenas com o nome dos itens de peças e serviços e as quantidades e horas necessárias.

Depois de recebidas as cotações, a equipe de especialistas possui uma tela comparativa desses três orçamentos e **analisa se todos os preços da oficina onde está o veículo estão dentro do balizador e não estão maiores que os demais orçamentos, aí eles aprovam esse orçamento.**

Se algum valor ultrapassar, eles negociam com a oficina, onde se encontra o veículo, para baixar o preço para que a ordem seja aprovada com todos os itens com menor valor. Se a oficina não quiser, eles começam a negociar com as oficinas das cotações (Entrevistado 5, grifo nosso).

Além desse relato, o Entrevistado 5 também informa que quando há problemas com a qualidade do serviço, estes são analisados pela equipe de especialistas, que é destinada à verificação da qualidade da rede, após recebida a notificação da Seplag. Se análise remota não for suficiente para apurar a questão, é contratada uma empresa independente para análise *in loco* do fato. Caso seja constatada uma irregularidade grave, descredenciam a oficina.

O Entrevistado 3 explica como a Gerenciadora da Manutenção atua quando constata alguma irregularidade de oficinas.

Às vezes só não direciona mais veículos dos contratos do Estado de Minas Gerais para essas oficinas, pois todo procedimento de verificação e descredenciamento é muito cauteloso, pois retirar uma oficina da rede credenciada é perder também um estabelecimento cotador (Entrevistado 3).

Com base nos relatos e na Teoria da Agência (JENSEN; MECKLING, 1976), verifica-se a possibilidade de existir dois riscos na atuação da Gerenciadora da Manutenção. O primeiro seria o risco de não atuar da forma esperada na contratação, já que não busca o melhor preço de manutenção, mas sim, dentre os três preços o que não ultrapassa os valores máximos da contratação. O segundo se refere ao que é apontado nos relatos dos Entrevistados 3 e 5, dando indícios de que a Gerenciadora da Manutenção atua em prol da qualidade da manutenção apenas quando o contratante constata uma infração da rede credenciada de oficinas e a notifica.

A outra condição de troca pode ser o oportunismo, caso não busque o melhor preço da manutenção (FRANCISCO; COLET; WEGNER, 2020), uma vez que quanto maior o valor da manutenção, maior o valor da remuneração da Gerenciadora da Manutenção, pois esta recebe como remuneração percentual sobre o valor total do orçamento aprovado.

Em conclusão às considerações levantadas, na análise ao Termo de Referência do edital da contratação, verifica-se algumas regras contratuais que permitem que os Órgãos e Entidades exijam melhores preços, como a possibilidade de solicitar revisão parcial ou total do orçamento de melhor valor obtido pela Gerenciadora da Manutenção, por meio do sistema informatizado de gestão, a saber:

9.3.3.14. Aprovação parcial, total ou reprovação dos orçamentos por parte do gestor de frota do órgão/entidade contratante, através de senha pessoal e intransferível.

9.3.3.15. Possibilidade de solicitação, pelo gestor de frota, de revisão dos orçamentos/cotações (SEPLAG, 2018, p. 8).

Entretanto, essas regras não garantem que o resultado dessa revisão resulte em um melhor preço, assim como há previsões no Termo de Referência que responsabilizam a Gerenciadora da Manutenção pela qualidade do serviço prestado por sua rede credenciada de oficinas, sendo definido que:

13.1. DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS

[...]

§ 1º. **São consideradas situações caracterizadoras de descumprimento total ou parcial das obrigações contratuais:**

III. Não atendimento às especificações técnicas relativas a bens, serviços ou obra prevista em contrato ou instrumento equivalente;

- IV. Entrega de mercadoria falsificada, furtada, deteriorada, danificada ou inadequada para o uso, como se verdadeira ou perfeita fosse. Enquadram-se neste item o fornecimento de peças de qualidade e tipos diferentes do registrado no sistema de gestão;
- V. Alteração de substância, qualidade ou quantidade da mercadoria fornecida;
- VI. Prestação de serviço de baixa qualidade (SEPLAG, 2018, p. 24, grifo nosso).

Essas regras, em conjunto com demais regras que detalham as exigências técnicas para atendimento do objeto, dão embasamento a notificações contra a Gerenciadora da Manutenção, mas também não garantem que ela adote uma atuação preventiva e proativa em relação à qualidade do serviço prestado pela rede credenciada.

Cabe apresentar relatos do entrevistado 7 de ações praticadas por gestores de frota de Órgãos e Entidades que podem ser consideradas oportunismo, conforme a definição de Francisco, Colet e Wegner (2020), apesar de ser uma atuação não prevista no conflito da agência, o qual só prevê que as condições de troca são realizadas pelo agente, e não pelo principal, conforme preceitua também Williamsom (1979).

Sobre oportunismos relatados, o Entrevistado 7 informa que a Gerenciadora da Manutenção é atenta às regras do edital e atua de acordo com ela. Entretanto, se depara com algumas solicitações dos Órgãos e Entidades que conflitam com o edital.

O gestor pedir para direcionar veículos para determinadas oficinas ou se recusar a aprovar orçamento no local mais econômico, pois deseja que a manutenção seja realizada em outra oficina que estipulou valor mais elevado; ou insistir em realizar serviços que a empresa viu que não eram necessários como troca de pneus de veículos (Entrevistado 7).

O Entrevistado 7 informa que essas ações causam muito desgaste pois a Gerenciadora da Manutenção sempre se recusa em atendê-las. Explica ainda que costumam atuar de forma educativa, explicando ao gestor de frota que se trata de um pedido que não possui amparo no edital, depois, caso persista a situação, encaminham a questão para a Seplag, que quando provocada, sempre atua para corrigir.

Outras disfunções relatadas são a morosidade dos Órgãos e Entidades em realizar as tratativas para aprovação do pré-faturamento e do relatório de faturamento. O Entrevistado 6 informa que nem o corte de orçamento, que ocorreu

para os contratos em 2020, devido à crise econômica vivida pelo Estado de Minas Gerais, afeta de forma substancial os ganhos pretendidos pela Gerenciadora da Manutenção na contratação, como a demora dos gestores frota dos Órgãos e Entidades em realizar as aprovações dos serviços no sistema. Esta demora afeta muito a Gerenciadora da Manutenção, pois ela não deixa de pagar as manutenções realizadas pelos Órgãos e Entidades para a rede credenciada de oficinas, mesmo não havendo o pagamento por parte do Estado de Minas Gerais.

Outra morosidade é a aprovação dos orçamentos para iniciar a manutenção, conforme relata o Entrevistado 7.

Tem oficina que liga para a Gerenciadora da Manutenção e diz que estão estocando veículos do Estado de Minas Gerais devido à demora nas aprovações dos orçamentos (Entrevistado 7).

De acordo com o edital, verifica-se que a aprovação do pré-faturamento possui prazo de dois dias, e que a aprovação dos títulos deve acontecer assim que se encerra a quinzena. Porém, não foi encontrado prazo para aprovação do orçamento após envio para os Órgãos e Entidades, demonstrando que não há regras contratuais para impedir a morosidade nessa aprovação pelos Órgãos e Entidades.

Os Entrevistados 6 e 7 relatam que eles cobram as aprovações, mas a morosidade persiste, e como é uma questão que diz respeito às obrigações do contrato firmado com cada Órgãos e Entidades não há atuação da Seplag.

Os Entrevistados 5 e 7 contam que a Gerenciadora da Manutenção faz atuações para promover uma boa relação com os Órgãos e Entidades, disponibilizando canais de comunicação, realizando reunião para compreender as expectativas e necessidades dos contratantes.

Houve uma instrução muito clara na Gerenciadora de promover mais aproximação com os Órgãos e Entidades contratantes para compreender melhor suas necessidades, por meio de reuniões, conversando mais com os gestores. Entendo que essa ação está surtindo efeitos satisfatórios tanto para a operação como para a satisfação dos contratantes. **Dessas reuniões surgem inclusive informações importantes por parte dos órgãos que ajudaram a ampliar estudos sobre a rede credenciada, o que fez com que a empresa expandisse essa rede para regiões que apontaram maior necessidade de manutenção**, até pela configuração do Estado de Minas Gerais que tem uma extensão territorial muito grande (Entrevistado 5, grifo nosso).

O Entrevistado 3 entende que, decorrente dessas atuações, os índices de satisfação do contrato melhoraram, uma vez que chegaram a ser negativos no início da contratação e agora se encontram em torno de 40%. Mas, esclarece que ainda estão trabalhando para melhorá-los, só que enxergam que o grande gargalo é a exigência de três orçamentos, o que muitas vezes não permite o cumprimento dos prazos de orçamentação do edital, o que considera que é a principal regra contratual que os Órgãos e Entidades desejam que seja atendida.

Os Entrevistados 6 e 7 relacionam também a configuração de um ambiente de confiança com os Órgãos e Entidades à atuação do dedicado, profissional que fica alocado na Cidade Administrativa para atender às demandas e dúvidas dos Órgãos e Entidades, e dizem que, durante a pandemia da COVID-19, houve uma troca de quase 50% dos gestores de frota, e que o dedicado realizou cerca de 67 treinamentos para novos gestores. Definem, portanto, que a rotatividade também compromete a contratação. O Entrevistado 7 atribui a essa rotatividade o fato que

tanto no setor privado, quanto no público, é concedida pouca importância à manutenção de veículos, não havendo a compreensão da complexidade desse tipo de contratação (Entrevistado 7).

Os Entrevistados 5 e 7 também explicam que algumas melhorias na contratação só foram possíveis por meio de informações prestadas por gestores dos Órgãos e Entidades. Essas informações permitiram a expansão da rede credenciada para algumas regiões, além da compreensão da dinâmica do contrato público e a identificação de algumas atuações oportunistas realizadas pela rede credenciada de oficinas, como o “jogo de planilha” realizado pelas oficinas na apresentação dos orçamentos. Este consiste na colocação de preços de peças e serviços no orçamento, de forma que a oficina obtenha o valor máximo que pode lucrar na manutenção, em vez de estabelecer o preço praticado no mercado.

O Entrevistado 7 também relatou que:

Um órgão se disponibilizou para treinar a equipe da Gerenciadora sobre como é feita a conferência das notas fiscais de peças e serviços e por meio desse auxílio a empresa pode atuar de forma mais adequada (Entrevistado 7).

Isto demonstra que alguns Órgãos e Entidades adotaram elemento de governança, como o incentivo, prestando apoio ao fornecedor de forma a muni-lo de

informações que o auxiliasse na operação da contratação, conforme preceituam Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013).

O Entrevistado 3 entende que o atendimento da Gerenciadora da Manutenção é padronizado para todos os Órgãos e Entidades. Entretanto, os outros quatro entrevistados relatam que frotas da área de segurança e, às vezes da saúde e do meio ambiente, exigem mais atenção. Tal fato é justificado pela quantidade de veículos encaminhados para a manutenção, além da maioria desses veículos possuírem adaptações, o que exige esforço da Gerenciadora da Manutenção para que não permaneçam muito tempo indisponível para uso, realizando manutenções.

Além dessas questões, os Entrevistados 5, 6 e 7 também informam, que em alguma medida, os Órgãos e Entidades solicitam algum atendimento especial, devido às especificidades de cada frota. Entretanto, ao órgão com maior frota do contrato, são concedidas mais concessões, como o atendimento de alguns veículos em tempo muito mais reduzido que o exigido em edital. Esses relatos denotam o poder, como conceito de condição de troca definida pelo Banco Mundial (2017), na relação de alguns órgãos, visualizando inclusive a flexibilização de regras contratuais, para atender às necessidades desse demandante.

Esse ponto fez com que o Entrevistado 6 sugerisse que seja repensado no próximo edital que haja a previsão de algumas atuações diferenciadas para algumas frotas, já que o perfil da frota impacta a operação do contrato na prática, apesar da contratação preconizar a padronização dessa atuação.

O Entrevistado 7 acrescenta, que além de melhorias para os próximos editais dessa contratação, que deve haver, por parte do Estado de Minas Gerais, um exame sobre os tipos de aquisições de veículos realizadas, pois estas são pautadas no menor preço, sendo adquiridos veículos inadequados para o uso pretendido, além de alguns deles sofrerem adaptações que acabam por tornar as manutenções desses veículos muito onerosas e constantes, o que impacta a demanda do contrato de manutenção. Exemplifica sua consideração relatando:

Tem um veículo de um órgão que realiza muitas trocas de pneus por possuir adaptações que o tornam muito mais pesado que sua configuração original (Entrevistado 7).

Apesar da rede credenciada de oficinas não ter sido incluída nesse estudo como organização entrevistada, é necessário considerar sua interação com os

demais envolvidos nessa contratação, já que sua atuação causa impactos no desempenho dos contratos de quarterização da manutenção veicular, por ser quem realiza a manutenção dos veículos, que é a ação fim dessa contratação, além de prestar suportes imprescindíveis à viabilização do modelo, como a apresentação de orçamentos e cotações.

Outra questão que torna relevante sua análise é o fato da rede credenciada de oficinas também ter que observar as regras do modelo de contratação do Estado de Minas Gerais quando recebe seus veículos. Assim, deve cumprir os prazos para envio de orçamentos e para a realização da manutenção, além de ter que emitir cotações e notas fiscais, conforme as exigências dessa contratação.

Com os relatos dos Entrevistados 3 e 6, é possível verificar que a Gerenciadora da Manutenção possui algumas dificuldades em credenciar oficinas, devido ao fato de muitas oficinas realizarem investimentos em infraestruturas e prestarem serviços de boa qualidade, mas investirem pouco na parte administrativa. Assim, torna-se inviável que algumas delas façam parte da rede de oficinas da Gerenciadora da Manutenção, já que essa exige certa capacidade desses estabelecimentos em operar o sistema informatizado de gestão.

Diante da falta de estrutura administrativa de algumas oficinas, o Entrevistado 3 disse que a Gerenciadora da Manutenção faz algumas análises antes de incluir oficinas em sua rede. Essas verificações se relacionam à estrutura desses estabelecimentos e informa que muitas vezes a Gerenciadora da Manutenção realiza algumas solicitações de investimento como pré-requisito para o credenciamento, e os estabelecimentos, geralmente, realizam as adequações, já que, segundo ele, “o risco de entrar na rede é só ganhar clientes”.

Dessa forma, a Gerenciadora da Manutenção, por meio dessa análise inicial, tenta evitar o risco de credenciar oficinas que não possuam capacidade para atender veículos dos clientes da Gerenciadora da Manutenção, principalmente dos contratos do Estado de Minas Gerais, que possuem mais regras a serem observadas pelas oficinas em relação aos veículos dos demais clientes. Assim, este risco, conforme definição de Muller e Gaudig (2011), é reduzido com a definição de critérios mínimos que elas devem atender, utilizando, assim, o elemento de governança contrato, de acordo com os parâmetros de Wiengarten e colaboradores (2013) e Huang e colaboradores (2014).

Apesar da rede de concessionárias não se encontrar no rol de risco relatado, já que possui uma estrutura administrativa suficiente, os Entrevistados 3, 5 e 7 as classificam como estabelecimentos que possuem configurações e atuações que conflitam com as regras contratuais do Estado de Minas Gerais, devido a três motivos listados pelo Entrevistado 3.

O primeiro é o fato do limite dos valores de peças e serviços do contrato ser cerca de três vezes menor que a tabela de valores das concessionárias. A Gerenciadora tenta negociar o preço com as concessionárias, em alguns momentos, quando não consegue justifica a situação ao gestor de frota e ele aprova o serviço com valor maior, ou o veículo é encaminhado para oficinas multimarcas para realizar alguns serviços que não impliquem perda de garantia;

O segundo é que não concordam com a dedução do ICMS, acreditam que as montadoras já tiveram as peças taxadas por esse imposto e que a dedução exigida pelo Estado de Minas Gerais seria uma dupla taxação;

E o terceiro são os trâmites de aprovação de orçamentos do contrato, estes são incompatíveis com a dinâmica de atendimento das concessionárias, pois elas atendem por agendamento e realizam os reparos e manutenções de acordo com a ordem de chegada dos veículos. Já com os veículos deste estado, é necessário aguardar a aprovação dos orçamentos para iniciar a manutenção, procedimento muito moroso para elas e que exige que os veículos fiquem por mais tempo nas concessionárias (Entrevistado 3).

Os Entrevistados 3, 5, 6 e 7 explicam que, diante desses impasses e do fato de não terem sido bem sucedidas as consultas ao Estado de Minas Gerais para que ocorresse um tratamento diferenciado para concessionárias, a Gerenciadora da Manutenção, a fim de cumprir a exigência da rede de concessionárias, negocia incentivos pecuniários com elas para que permaneçam atendendo veículos deste estado. Segundo o Entrevistado 7, o incentivo é basicamente pagar o valor do imposto que esses estabelecimentos não concordam em deduzir. Entretanto, as relações ainda são muito tensas, sendo necessário às vezes realizar ameaças a esses estabelecimentos diante da recusa em receber os veículos do Estado de Minas Gerais, como o fato de apresentarem que este estado pode denunciá-las, devido à questão de recusa em realizar o pagamento do ICMS.

Os Entrevistados 3, 5, 6 e 7 também relatam ações de risco da rede de oficinas, pois algumas se recusam a encaminhar cotações para contribuir com o processo de orçamentação do modelo de contratação do Estado de Minas Gerais, o qual necessita que sejam apresentados três valores de peças e serviços para cada manutenção. Informam que para resolver essa situação, estudaram a rede a fim de

identificar os estabelecimentos que cooperam com o envio dos orçamentos e os que não contribuem.

Com base nesse diagnóstico, realizam medidas de incentivo a ambos, nos parâmetros de Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), como garantir direcionamentos de veículos para eles, sejam de veículos do contrato do Estado de Minas Gerais ou de outros contratos da Gerenciadora da Manutenção, caso contribuam com as cotações. E, também, medidas de confiança, de acordo com Wiengarten e colaboradores (2013) e Huang e colaboradores (2014), como realizar reuniões quando identificam dificuldades, por essas oficinas, em estabelecer preços competitivos que possibilitem que executem efetivamente manutenções para os veículos direcionados a elas. Nesse momento, prestam orientações sobre a forma de composição de seus preços. Essas ações são consideradas bem sucedidas pelos Entrevistados, já que o Entrevistado 7 informa que as respostas às cotações aumentaram cerca de 30%.

O Entrevistado 3 apresenta que há dificuldades em sensibilizar as oficinas para que obedeçam a todas as regras do contrato do Estado de Minas Gerais. O Entrevistado 5 atribui essa dificuldade ao fato da Gerenciadora da Manutenção não exigir, em outros contratos, questões como atendimento a balizadores de preços, precificação que detalha os tipos e tempos de serviço em orçamentos. O relato do Entrevistado 3, sobre a diferença entre um veículo deste estado e de veículos de outros contratos da Gerenciadora da Manutenção, quando são direcionados a uma oficina da rede, ilustra a questão de haver uma diferenciação entre as regras que devem ser observadas para o veículos do Estado de Minas Gerais: “Chega um carro da Coca – Cola ok, chega um carro de Minas ai é diferente, carro não pode ficar na rua, valor de mão de obra para carro leve é um, para pesado é outro!” (Entrevistado 3).

Com o intuito de minimizar o risco de descumprimento de regras, o Entrevistado 3 esclarece que a Gerenciadora da Manutenção, ao credenciar uma oficinas, realiza um treinamento sobre as regras que devem ser observadas quando recebem um veículo do Estado de Minas Gerais. Assim, sob a ótica da Teoria da Agência, adota o incentivo, como elemento de governança para apoiar a atuação da oficina (STOREY; KOCABASOGLU-HILLMER, 2013), E, ainda, exige que essas oficinas assinem um termo, comprometendo-se a seguir as regras definidas para os veículos dos contratos do Estado de Minas Gerais, utilizando também o contrato

como elemento de governança, conforme definições de Wiengarten e colaboradores (2013) e Huang e colaboradores (2014), além de estabelecerem o elemento de confiança, pois mantém canal aberto para esclarecer dúvidas sobre essas regras, conforme relata: “Há oficinas que recebem os primeiros carros do governo, aí elas ligam para a empresa e pedem para que reforcem as orientações inicialmente dadas.” (Entrevistado 3).

E, por fim, há o reconhecimento da Gerenciadora da Manutenção de que algumas oficinas estipulam preços mais altos para peças e serviços nos orçamentos, praticando o denominado “jogo de planilha”. Segundo o Entrevistado 7, com o intuito de acabar com essa prática e tornar os preços das cotações mais reais, a Gerenciadora da Manutenção realizou *workshops* para compreender como eram cotados os valores de peças e serviços e como ocorria a variação de preços de acordo com regiões do Estado de Minas Gerais.

A partir dos entendimentos gerados sobre essa questão nos *workshops*, o Entrevistado 7 explica que a Gerenciadora da Manutenção buscou identificar as oficinas que estipulam preços para o contrato do Estado de Minas Gerais acima do valor que praticam para os clientes da Gerenciadora da Manutenção do setor privado. Como ela parte do pressuposto que essa atuação pode ser motivada pelo fato das oficinas terem conhecimento que este estado costuma realizar seus pagamentos a partir de 90 dias, geralmente a Gerenciadora da Manutenção entra em contato com essas oficinas para esclarecer que os pagamentos são realizados por ela e que estes acontecem antes desse prazo. Ainda, a Gerenciadora da Manutenção apresenta para elas as possibilidades de ganharem mais clientes, tanto públicos como privados, caso não realizem diferenciações de preço.

Quadro 16 - Perspectiva Gerenciadora da Manutenção.

Relação Diádica	Condição de troca	Elemento de Governança
Seplag – Órgãos e Entidades	<p>Ação de Poder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Quando maior a frota, mais pressão para execução da manutenção. <p>Disfunções dos Órgãos e Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Descumprimento de regras do Edital pelos Órgãos e 	<p>Desconhece atuação da Seplag em relação a essa condição de troca.</p> <p>Atuação da Seplag em relação às disfunções dos Órgãos e Entidades</p> <p>Contrato:</p>

	<p>Entidades.</p> <p>Ação oportunista:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Morosidade nos fluxos para aprovação de orçamentos e do pagamento. 	<ul style="list-style-type: none"> • Solicita regularização de descumprimentos contratuais pelos Órgãos e Entidades, quando é notificada. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relatos de ausência de medidas preventivas da Seplag em relação às disfunções dos Órgãos e Entidades.
<p>Seplag – Gerenciadora da manutenção</p>	<p>Ações de Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora não estava pronto para atender às regras do edital. • Equipe de especialista não compreendia a dinâmica do setor público no início do contrato. • Rede Credenciada de Oficinas não estava acostumada a atender regras dos contratos do Estado de Minas Gerais. <p>Ações de poder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Desenvolvimento de rotina que não atende todos os Órgãos e Entidades contratantes. <p>Disfunções:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Prodemge possui desenvolvimentos caros e demorados. 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobrança pela Seplag do cumprimento das regras do edital - Principal elemento, que orientou a configuração dos demais. • Considerado pela Gerenciadora em alguns momentos excessivo – cobrança de três cotações para cada manutenção e modelo de nota fiscal. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Acompanhamento do cronograma para adequação do sistema informatizado de gestão da Gerenciadora. <p>Confiança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Constante alinhamento e diálogo nas tratativas de sistema. <p>Incentivo:</p> <p>Esclarecimentos sobre a execução do contrato e expectativas sobre o sistema.</p> <p>Atuação Gerenciadora</p> <p>Confiança Fornecedor:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Absorveu o desenvolvimento de algumas rotinas no sistema.
<p>Órgãos e Entidades - Gerenciadora da</p>	<p>Ação de Oportunismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Relato sobre tratativas dos 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de revisão de preço, de

<p>manutenção</p>	<p>orçamentos não contemplam busca do melhor preço para o orçamento, mas sim busca do preço que não ultrapasse os valores máximos da contratação.</p> <p>Ação de Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Gerenciadora não relata ações de fiscalização das oficinas para garantir a qualidade do serviço prestado por elas. <p>Disfunções dos Órgãos e Entidades:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Pedidos de direcionamento para oficinas; aprovação de orçamentos de oficinas que não tem o orçamento mais econômico. <p>Ação de Risco exercido pelo principal:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Morosidade nas tratativas para aprovações de manutenções e pagamentos. <p>Ação de Poder:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Atendimento de demandas específicas de órgão. 	<p>qualidade da manutenção - regras não são suficientes para coibir risco, oportunismo e poder.</p> <p>Incentivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Informações e orientações prestadas pelos Órgãos e Entidades contratantes que resultaram em melhorias para a contratação. <p>Disfunções dos Órgãos e Entidades:</p> <p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Ausência de regras para evitar morosidade na aprovação de orçamentos e pagamentos. <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Cobrança da Gerenciadora para que Órgãos e Entidades agilizem aprovações de manutenções e pagamentos não são suficientes. <p>Confiança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões promovidas pela Gerenciadora para realizar aproximação com Órgãos e Entidades.
<p>Gerenciadora da manutenção – Rede Credenciada de Oficinas</p>	<p>Ação de Risco:</p> <ul style="list-style-type: none"> • As oficinas não atendem as regras da contratação. • As oficinas não aceitam veículos do Estado de Minas Gerais. <p>Ação de Oportunismo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • As oficinas praticam preços mais altos em peças e serviços para veículos do Estado de Minas Gerais em relação ao estipulado pelo mercado. 	<p>Contrato:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Elaboração de Termo de Consentimento pela Gerenciadora para que as oficinas sigam as regras do contrato do Estado de Minas Gerais. <p>Incentivo:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Solicitar investimentos para melhorar a estrutura da oficina. • Auxiliar na composição de

		<p>valores dos orçamentos.</p> <p>Controle:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Análises realizadas para compreensão do comportamento da rede credenciada em relação a retornos sobre cotações e formas de lançamentos de precificação dos orçamentos. <p>Confiança:</p> <ul style="list-style-type: none"> • Reuniões para alinhamento de expectativas e negociações; • Disponibilidade para esclarecer dúvidas das oficinas.
--	--	--

Fonte: Elaborado pela autora.

6.4 Apreciação crítica

A presente seção visa realizar a análise crítica, a partir dos principais achados dessa pesquisa. Assim, são reforçadas as condições de troca e os elementos de governança de interesse entre principais, Seplag e Órgãos e Entidades, e agentes, Gerenciadora da Manutenção e Oficinas Mecânicas, identificados entre as relações diádicas.

Com base nas percepções extraídas dos grupos de entrevistados nas seções anteriores deste capítulo, foram identificadas as três condições de troca, a saber: riscos, oportunismos e poder na contratação do modelo de quarterização da manutenção veicular.

O risco, conforme definição Muller e Gaudig (2011), é gerado, principalmente, devido às assimetrias informacionais e pode ser identificado em três situações exercidas pela Gerenciadora da Manutenção, ou pela rede credenciada de oficinas, quando aquela não a impede, a saber: situações de características ocultas; situações de intenção oculta e situação de ação oculta.

As situações de características ocultas são aquelas em que a Seplag e os Órgãos e Entidades não conseguem verificar se a Gerenciadora da Manutenção tem sido capaz de cumprir suas obrigações. Tal risco é evidenciado em quase todos os problemas identificados no início da contratação, uma vez que a Seplag verificou que o sistema informatizado de gestão não estava adequado ao cumprimento de

todas as regras contratuais e a equipe de especialistas não compreendia a dinâmica dessa contratação pública. Os Órgãos e Entidades relataram outros riscos como o não cumprimento dos prazos de orçamentação e manutenção, erros de direcionamentos de veículos a oficinas mecânicas que não executavam os serviços necessários aos reparos identificados como necessários para os veículos, e falhas nas tratativas dos orçamentos, no que tange a analisar a pertinência de realização de serviços e troca de peças, bem como busca do melhor preço das manutenções.

Na perspectiva da Gerenciadora da Manutenção, apesar de reconhecer que os prazos para orçamentação e manutenção não são plenamente atendidos e precisam melhorá-los, entendem que os demais riscos foram superados, por meio de adequações promovidas no seu sistema informatizado de gestão, incluindo a rotina de pré-faturamento e melhorias relativas à segurança e ao controle dos processos no sistema. Acreditam ainda que minimizaram os riscos da contratação com a promoção de estudos em relação às atuações de sua rede credenciada de oficinas. Estes possibilitaram compreender a forma de comportamento das oficinas e, a partir daí, desenvolver tratativas para melhorar o retorno das oficinas em relação às cotações de preços das manutenções do Estado de Minas Gerais.

Também fez relatos de ações para melhorar a atuação da equipe de especialistas em manutenção da Gerenciadora da Manutenção, como a contratação de profissionais, experientes em oficinas mecânicas, para atuar como especialistas em manutenção, além da capacitação desses especialistas, no que tange a conhecimentos de mecânica, para realizarem o atendimento aos Órgãos e Entidades; a realização de reuniões com os Órgãos e Entidades para compreender as necessidades e dificuldades com a contratação e a disponibilização de canais de comunicação para eles.

A Gerenciadora da Manutenção também demonstra satisfação com essas adequações, pois entende que muitas delas atendem suas ambições como organização, que é de ampliar o número de contratações públicas com outros entes públicos, já que adquiriu experiência na contratação do Estado de Minas Gerais. Isto ocorre porque não obstante possuir outros contratos públicos, estes são, em sua maioria, no formato de autogestão, ou seja, não contemplam a atuação da Gerenciadora da Manutenção com uma equipe de especialistas em manutenção, mas somente a disponibilização do sistema informatizado de gestão e rede

credenciada de oficinas para que seu cliente possa executar suas manutenções por conta própria.

Já na perspectiva da Seplag, também se nota o entendimento que a maioria dos riscos iniciais foram superados e foram próprios do período de adaptação da Gerenciadora da Manutenção e dos Órgãos e Entidades ao tipo de contratação, conforme fala do Entrevistado 1.

Atualmente, diminuiu muito os questionamentos dos Órgãos e Entidades, os tipos de questionamentos que a Seplag é copiada, são questões puramente de gestão do contrato, já possuem regras no edital que permitem a atuação dos Órgãos e Entidades. E outros questionamentos sobre prazos de manutenção que já é apurado e punido pelo IMR (Entrevistado 1).

Foram identificados os quatro elementos de governança adotados pela Seplag e constatou-se a atuação desse órgão para que a Gerenciadora da Manutenção se adequasse ao cumprimento das regras do edital, sendo utilizados os mecanismos de contrato, de acordo com Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013), e controle, conforme definem Muller e Gaudig (2011). Também se evidenciam ações de incentivo, conforme parâmetros de Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013), quando é relatada a disposição da Seplag para orientar a Gerenciadora da Manutenção em prol dos cumprimentos dos prazos. A confiança também é desenvolvida sob a perspectiva de Huang e colaboradores (2014) e Wiengarten e colaboradores (2013), já que foi instituída uma boa comunicação entre Seplag e Gerenciadora da Manutenção para superar problemas, principalmente relativos às tratativas do sistema informatizado de gestão. Neste ponto, nota-se o reconhecimento de esforços da Gerenciadora da Manutenção, que se dispõe inclusive em realizar adequações em seu sistema, não exigidas no edital, para manter os prazos do cronograma para conclusão da integração desse sistema ao SIAD. Com base nesses esforços e na queda de reclamações dos Órgãos e Entidades, a Seplag entende que essas atuações superaram a maior parte dos riscos.

Por outro lado, nas entrevistas, também é possível extrair o reconhecimento do Entrevistado 1, de que a atuação da equipe de especialistas da Gerenciadora da Manutenção, no que tange ao atendimento dos prazos de orçamentação e manutenção, não está satisfatória para os Órgãos e Entidades. Em consonância a esta última observação, os Órgãos e Entidades apresentam que, após cerca de dois

anos de contratação, os riscos relativos às falhas no tratamento dos orçamentos, além do não atendimento dos prazos de orçamentação e manutenção, persistem, apesar de visualizarem uma melhora em relação ao início da contratação.

Os relatos de persistência do não cumprimento dos prazos de orçamentação e manutenção, assim como os relatos dos Órgãos e Entidades sobre recorrentes direcionamentos equivocados de veículos para oficinas que realizam parcialmente os reparos, ou não realizam, fazem com que se possa atribuir a esses riscos as duas outras classificações de Muller e Gaudig (2011). Podem ser oriundos de riscos provenientes da impossibilidade de os contratantes avaliarem o esforço despendido pela Gerenciadora da Manutenção para atender às regras, identificada como situação de ação oculta, ou do fato de comprovar, que se a Gerenciadora da Manutenção se esforçasse mais, poderia alcançar melhores resultados, denominado de situação de intenção oculta.

Com a constatação do prosseguimento dessas ações indesejadas, os Órgãos e Entidades entendem que essas atuações poderiam ser minimizadas por meio de uma atuação da Seplag junto à Gerenciadora da Manutenção. Por sua vez, a Seplag entende que esse posicionamento dos Órgãos e Entidades é equivocado, pois eles são os responsáveis por realizar notificações relativas a problemas de inexecução contratual dessa natureza, já que são as organizações que firmaram contratos individuais com a Gerenciadora da Manutenção, bem como possuem amparo nas regras editalícias para realizar esses questionamentos. A Seplag ainda entende que a subnotificação desses casos, por parte dos Órgãos e Entidades, inviabiliza uma atuação de sua parte.

Com base na análise do Termo de Referência do Edital, pode-se verificar que constam regras que atribuem aos Órgãos e Entidades a responsabilidade de realizar notificações relativas às falhas na execução do contrato:

10. ENTREGA E FORMA DE RECEBIMENTO

[...]

Os CONTRATANTES acompanharão a qualidade do serviço de gerenciamento prestado pela CONTRATADA, devendo notificá-la na ocorrência de qualquer irregularidade e informar à SEPLAG.

Em caso de irregularidades não sanadas pela CONTRATADA, o gestor de frota ou comissão reduzirá a termo os fatos ocorridos e encaminhará à autoridade competente do órgão/entidade para a aplicação das penalidades previstas neste Edital (SEPLAG, 2018, p. 20).

12.2. DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

[...]

12.2.4. Zelar pela perfeita execução do pactuado, em conformidade com o previsto no Edital e na proposta da CONTRATADA. Em caso de eventual irregularidade, inexecução ou desconformidade na execução do contrato, dar ciência à CONTRATADA do ocorrido, fazendo-o por escrito, bem como apontar as providências exigidas e prazos para sanar a falha ou defeito descrito (SEPLAG, 2018, p. 22).

Por outro lado, os Entrevistados 9, 11, 12 e 13 relatam que já foram promovidos registros de reclamações, via sistema e por e-mail, e notificações à Gerenciadora da Manutenção. Entretanto, não houve adequação dos problemas, o que faz compreender que é necessária uma atuação conjunta com a Seplag, já que entendem que a dificuldade apresentada é comum a todos os contratos. Essa atuação conjunta também é prevista no edital, conforme cláusula:

12.2. DAS OBRIGAÇÕES DO CONTRATANTE

[...]

12.2.5. Informar ao ÓRGÃO GERENCIADOR a eventual recusa do fornecedor em atender às condições estabelecidas em Edital, firmadas na Ata de Registros de Preços, as divergências relativas ao objeto, as características e origem dos serviços licitados e a recusa do mesmo em assinar contrato para prestação de serviços (SEPLAG, 2018, p.22).

Nota-se que a configuração do modelo de quarteirização da manutenção veicular, na qual a Seplag é o ator responsável pelas regras da contratação e licitação, enquanto os Órgãos e Entidades, bem como a Gerenciadora da Manutenção são os atores da execução, requer a constituição de elementos de governança como a confiança para a consolidação dos demais elementos de governança (contrato, controle e incentivo), já que há um órgão gestor que pode auxiliar no fortalecimento de atuações realizadas individualmente pelos Órgãos e Entidades. Entretanto, nota-se que devido às visões diferentes desses personagens (Seplag e Órgãos e Entidades), além do equívoco ou omissão de alguns Órgãos e Entidades em não utilizar os mecanismos de registro das irregularidades identificadas na execução do contrato, pois atribuem essa responsabilidade à Seplag, essa relação é permeada por assimetrias informacionais, o que contribui para não ampliar ações que minimizem as condições de troca existentes na relação entre Órgãos e Entidades e Gerenciadora da Manutenção.

Reforça-se esse entendimento com base nos relatos da Seplag, que afirma que há uma subnotificação à Gerenciadora da Manutenção de relatos de irregularidade identificados pelos Órgãos e Entidades. Isto ocorre porque apenas um

órgão elabora notificações regularmente, ao passo que os demais esperam que a Seplag atue no descumprimento das regras contratuais, já que os relatos de colocar a Seplag em cópia nos e-mails, em relação a questionamentos sobre possíveis irregularidades é mais recorrente nas narrativas dos Órgãos e Entidades entrevistados do que informações sobre elaboração de notificações ou preenchimento do formulário de registro de ocorrência.

Outro ponto que é relevante ressaltar são os contatos distintos que Seplag e Órgãos e Entidades possuem com os setores da Gerenciadora da Manutenção. Enquanto a Seplag demonstra que seu maior contato é com o setor da Gerenciadora da Manutenção que realiza as adequações sistêmicas, apesar de intermediar questões como bloqueio e credenciamento de oficinas, além de ter realizado a apuração do IMR no início da contratação, os Órgãos e Entidades possuem contato com os setores da Gerenciadora da Manutenção que realizam as tratativas para manutenção.

Nota-se, a partir da pesquisa, que as adequações do sistema informatizado de gestão foram bem-sucedidas, fato que refletiu em poucos relatos de problemas em relação a ele. Por outro lado, foram intensas as considerações sobre dificuldade com a equipe de especialistas, setores responsáveis pelas tratativas para a manutenção, tanto por parte dos Órgãos e Entidades, quanto pela Gerenciadora da Manutenção, assim como o reconhecimento da Seplag, que a atuação ainda não se mostra satisfatória.

Desse modo, e com base em sugestões apresentadas pelos Órgãos e Entidades, a pesquisa aponta possibilidades de minimização desses riscos com a adoção de canais de compartilhamento de informações, como reuniões periódicas, por exemplo, de forma a produzir um alinhamento dos envolvidos na contratação, e maior entendimento entre as dificuldades e limitações de cada um e as possibilidades de condução de problemas coletivos.

Além desses canais, que se vislumbram como uma alternativa geral para minimização dos riscos, cabe abordar considerações específicas em relação a cada risco.

No que diz respeito aos riscos identificados no sistema informatizado de gestão, ocorreram indicações de melhorias pela Seplag, a qual entende necessário deixar mais claro no próximo edital que este sistema deve estar pronto na fase de testes, o que é um requisito para a contratação. Há também a pontuação de alguns

Órgãos e Entidades, os quais entendem que este sistema poderia possuir funcionalidades que atendessem mais as suas necessidades, como a emissão de alguns relatórios com período maior que 180 dias, conforme reivindica o Entrevistado 13.

Já a Gerenciadora da Manutenção entende que algumas regras sobre rotinas deveriam ser mais bem esclarecidas no edital, como é o caso do “evento das manutenções”, o qual prevê que todas as tratativas de uma manutenção devem ser apresentadas juntas no sistema.

Dessa forma, visualiza-se, com essas considerações, que a utilização da confiança, como elemento de governança, com a realização *workshops* ou reuniões para coletar opiniões dos Órgãos e Entidades no momento da elaboração do edital, deve ser uma medida a ser mantida e ampliada pela Seplag na elaboração do próximo edital. Ainda, a promoção de consultas ao mercado para coletar informações de fornecedores para promoção de constantes melhorias e atualização das regras, conforme avanços promovidos por esse mercado, também é relevante.

No que tange ao risco de não atendimento dos prazos para emitir orçamentos, sob a perspectiva da Gerenciadora da Manutenção, todos os entrevistados desse grupo entendem que a exigência de três preços de peças e serviços em cada manutenção impede que sejam cumpridos os prazos de orçamentação, por mais ações que tomem para incentivar que as oficinas encaminhem cotações. Sugerem, portanto, que tal questão seja flexibilizada, pois se deve também avaliar os benefícios de diminuir o tempo de indisponibilidade dos veículos na manutenção.

Por outro lado, há discordância, conforme relato do Entrevistado 11, a saber:

Enxergo que a permissão de não haver três orçamentos para manutenções abaixo de 500 reais dá margem para distorções, pois sempre elencam preços muito altos para as peças nesses casos, e não é observado um valor de mercado. Como já verifiquei isso, sempre peço mais orçamentos (Entrevistado 11).

Com base nas duas apresentações, compreende-se que é sim, necessário, avaliar as possibilidades legais de tornar essa etapa mais ágil. Entretanto, no momento desta análise, devem ser consideradas medidas de controle para impedir situações de oportunismo no estabelecimento de preços.

Verifica-se também a necessidade de um estudo mais aprofundado para apuração de falhas na análise dos orçamentos em relação à pertinência de peças e serviços e na negociação de preços e a frequência dessa irregularidade, já que algumas questões ensejam análises de profissionais com conhecimento em mecânica para atestá-las, nos casos em que se alega que deveria haver a exclusão ou não de pedidos de peças e serviços desnecessários nos orçamentos elaborados pelas oficinas. Essa situação se torna importante, pois foi apresentada com recorrência nas entrevistas, principalmente pelos entrevistados que possuem conhecimento em manutenção de veículos.

Caso confirmadas essas falhas, pode-se demonstrar outra condição de troca, que é o oportunismo da rede credenciada de oficinas em elevar o preço de orçamentos e realizar pedidos de peças e serviços desnecessários em orçamentos, além da não atuação da Gerenciadora da Manutenção para coibir essa ação.

Pode-se notar, na perspectiva da Gerenciadora da Manutenção, que apesar de relatar tratativas como solicitações de fotos de partes dos veículos às oficinas, para confirmar a pertinência de troca de peças e realização de serviços, e também de existir conferências se os valores encontram-se em conformidade com os balizadores de preços de peças e serviços, ou seja, dentro dos preços máximos praticados no contrato, há esforços para obtenção das cotações e negociação de forma que a oficina que elaborou o primeiro orçamento do veículo, ou seja, a oficina para onde foi direcionado o veículo, tenha a melhor combinação de preços dentre as cotações.

Dessa forma, constatam-se dois objetivos da Gerenciadora da Manutenção na tratativa do orçamento, que podem gerar resultados desfavoráveis para a contratação. O primeiro é buscar garantir que a manutenção do veículo seja realizada na oficina que recebeu inicialmente o veículo, situação essa que motiva tentativas de negociação de preços junto a essa oficina, apenas nos casos que os valores dela ultrapassem os valores das outras duas cotações obtidas. E o segundo objetivo é atender estritamente à regra de edital, de que o orçamento ganhador não possa ultrapassar os preços máximos do edital, ou seja, é relatado que a equipe de especialistas só negocia o orçamento se este possuir algum item que supere os preços máximos do contrato.

Como não foram apresentados relatos sobre análises se os valores dessas cotações refletem a realidade dos preços praticados pelo mercado, nota-se que a

negociação de preços realizada pela Gerenciadora da Manutenção possui limitações que podem comprometer os objetivos dos contratos, que é promover a concorrência nas cotações de forma a obter o melhor preço ofertado no mercado. No que tange ao objetivo de manter o veículo na oficina que realizou a análise do bem e emitiu o orçamento, na perspectiva dos Órgãos e Entidades esta atuação prejudica a negociação de preços, uma vez que verificam que a possibilidade que o edital permite, de contratar serviços em uma oficina e adquirir peças de outra, quase não é utilizado pela Gerenciadora da Manutenção. O Entrevistado 9 ilustra a consideração informando que os ganhos potenciais em se ter distribuidoras de peças compondo a rede credenciada de oficinas é o fato desses estabelecimentos praticarem preços menores, entretanto a Gerenciadora da Manutenção não busca cotações de distribuidoras, pois em manutenções que envolvam troca de bateria, troca de pneus, não se nota cotações desses itens nesses estabelecimentos.

Em relação à busca pelo atendimento dos preços máximos do edital, a Seplag demonstra que compreende esse entendimento da Gerenciadora da Manutenção e informou que buscará, no próximo edital, uma forma de deixar a redação sobre a obtenção do menor preço mais clara, para que seja incontestável a expectativa do Estado de Minas Gerais de que a Gerenciadora da Manutenção obtenha os preços mais econômicos possíveis e não apenas busque manter orçamentos dentro dos preços máximos do contrato, já que entende que a redação não permite reclamações sobre a atuação vigente.

9.4.1.9. Negociar pontualmente, caso seja necessário, cada item/serviço do orçamento com as oficinas e estabelecimentos da rede credenciada. A negociação deverá ser feita a partir dos preços oficiais das peças, componentes, acessórios e materiais com a aplicação do desconto presente na proposta comercial final, dos tempos de reparo oficiais, e dos preços da hora/homem também constantes da proposta comercial final da CONTRATADA. A equipe especializada deverá negociar com a rede credenciada com a finalidade de reduzir os referidos valores e alcançar o melhor orçamento para a Administração (SEPLAG, 2018, p.11).

Em contrapartida, a Seplag também apresenta possibilidades que os Órgãos e Entidades possuem de requisitar revisão de preços ou aprovações parciais de orçamento, caso não concordem com a melhor combinação econômica apresentada pela Gerenciadora da Manutenção.

Dessa forma, acredita-se que melhorias na redação do edital visando à busca de melhores preços pelo Estado de Minas Gerais não é suficiente para minimizar o

risco de falha na análise dos orçamentos em relação à pertinência de peças e serviços ou na negociação de preços. Também parece não ser suficiente a solicitação de revisão de preços ou aprovações de parte do orçamento, uma vez que o pagamento da Gerenciadora da Manutenção é realizado por meio de taxa de gerenciamento, que equivale a um percentual dos valores totais das manutenções obtidas. Assim, quanto mais alto o valor das manutenções, mais alto o rendimento da Gerenciadora da Manutenção. Dessa maneira, não se nota incentivo para que ela trate os orçamentos de forma que se tornem mais enxutos em termos de solicitação de serviços e peças e mais econômicos, com valores menores.

Diante do exposto, é necessário ainda buscar melhorias, seja em elementos de governança, como alterações de regras que tratam da forma de remuneração da Gerenciadora da Manutenção, seja no aprimoramento de controles, para identificação de desvios no tratamento dos orçamentos, ou adoção de incentivos, seja em termos de punição ou ganhos que podem ser atribuídos à Gerenciadora da Manutenção para que a estimule a tratar os orçamentos de forma que atenda a um dos objetivos de uma contratação pública, que é ser o mais econômica possível. Tal ponto, portanto, se mostra um dos principais desafios a ser superado nas próximas licitações desse modelo.

O risco de direcionamentos equivocados de veículos é apresentado na perspectiva dos Órgãos e Entidades e há relatos de frequentes direcionamentos de veículos para oficinas que não realizam os reparos necessários. Nesses relatos, cabe destacar algumas situações, como a informada pelo Entrevistado 10, o qual explica que os veículos são direcionados para oficinas que fazem parte do reparo e, depois, a Gerenciadora da Manutenção solicita abertura de nova solicitação de manutenção. Este é um fato que não só pode denotar pouco conhecimento da Gerenciadora da Manutenção em relação a sua rede credenciada de oficinas, como também pode configurar uma fragmentação irregular da manutenção, situação que é denominada de manutenção complementar no edital. Esta atuação é proibida, sendo definidos critérios no edital para permitir poucas exceções. Diante desse risco, visualiza-se que o contrato é o elemento de governança adequado para minimizar esse risco, desde que os Órgãos e Entidades formalizem, por meio de notificações, essas atuações irregulares.

Ainda em relação a esse risco, há regra no edital, a qual prevê que nestes casos, a Gerenciadora da Manutenção arque com o deslocamento de veículos para

outra oficina. Entretanto, na maioria das vezes, o veículo encontra-se em condições de se deslocar, não necessitando de utilização de reboque para tanto. Assim, observa-se que o ônus desse erro recai mais sobre os Órgãos e Entidades do que sobre a Gerenciadora da Manutenção.

Com o intuito de investigar possíveis causas que geram esse erro de direcionamento, verifica-se que há três setores da Gerenciadora da Manutenção que exercem as atribuições da equipe de especialistas, um direciona os veículos, o outro trata o orçamento, e o terceiro acompanha se há prazos de orçamento e manutenção excedidos. Dessa forma, tal divisão de setores pode ocasionar esses equívocos de direcionamento, já que se nota que o setor que realiza direcionamentos dos veículos, o faz para todos os clientes da Gerenciadora da Manutenção, o que talvez justifique o fato de não conhecerem bem a rede credenciada de oficinas de Minas Gerais, já que trabalham com toda a rede credenciada do país. Tal ponto pode ser elemento de análise da Seplag, para que em um próximo edital, não só exija um quantitativo exclusivo de especialistas de manutenção da Gerenciadora da Manutenção, mas também solicite que esses especialistas tratem todo o fluxo da manutenção dos veículos, de forma a impedir essa segmentação adotada por essa Gerenciadora da Manutenção. Assim, se persistirem fragmentações de manutenções como as relatadas pelo Entrevistado 9, isto pode ser um indício de oportunismo e não de erros decorrentes da falta de expertise da empresa com a modalidade de contratação do Estado de Minas Gerais, que contempla especialistas em manutenção.

O último risco apontado é de não atendimento dos prazos para realização da manutenção, com base nos relatos sobre as atuações promovidas junto à rede credenciada de oficinas. Na perspectiva da Gerenciadora da Manutenção, estes demonstram que a rede credenciada não só realiza as manutenções, mas também precisa contribuir com envio de cotações para o funcionamento desse modelo de contratação, e que a Gerenciadora da Manutenção compreende essa necessidade e desempenha uma atuação ativa para conseguir atingir os prazos de orçamentação.

Em contrapartida, para alcançar os prazos definidos para a manutenção, encontram-se poucos relatos por parte da Gerenciadora da Manutenção, apenas a atuação de acompanhamento desse prazo por um dos setores que compõem a equipe de especialista. Assim, evidencia-se que essa ação é mais reativa do que

preventiva, uma vez que ocorre apenas depois de constatado que o prazo se esgotou.

Outra configuração da Gerenciadora da Manutenção que pode contribuir para riscos e oportunismos da rede de oficinas mecânicas é o fato das oficinas, após serem credenciadas pelo setor de captação da rede, passarem a ter contato somente com o setor que trata os orçamentos, ou seja, o segundo setor da equipe especializada que fica localizado na sede operacional da Gerenciadora da Manutenção em outro estado do país.

Segundo relatos dos Entrevistados 3 e 5, mesmo com o contato remoto que esse setor tem, ele é identificado como responsável por acompanhar a qualidade da prestação do serviço da rede, já que o setor que credencia, às vezes atua, junto à rede, a pedido dessa equipe de especialistas, mas no geral são ações que se restringem à negociação de orçamentos com a rede de oficinas. As análises de reclamação *in loco* são tratadas por uma empresa contratada pela Gerenciadora da Manutenção, a qual emite parecer sobre a questão, não havendo relatos de outros acompanhamentos que não sejam pós-reclamações dos Órgãos e Entidades.

Diante dessa possível ausência de acompanhamento da Gerenciadora da Manutenção do prazo da manutenção junto à rede credenciada de oficinas, e do entendimento que as regras contratuais obrigam apenas apurações presenciais quando há ocorrências de irregularidades, sugere-se estudo que verifique a viabilidade econômica de ser incorporada, a esse modelo, uma equipe presencial destinada a realizar ações de fiscalização junto à rede credenciada de oficinas. Ainda, e, de preferência, que essa equipe não seja ligada à Gerenciadora da Manutenção, mas sim à Seplag, com o intuito de impedir ações oportunistas.

Este acompanhamento presencial também pode ser uma medida contributiva para minimizar duas ações oportunistas atribuídas à rede credenciada de oficinas, sendo elas: qualidade insatisfatória da prestação do serviço de manutenção, devido à aplicação de peças inferiores e à realização de serviços incompletos; e pedidos de peças e serviços desnecessários.

Sob a perspectiva da Gerenciadora da Manutenção, atuações relatadas por ela que podem coibir esses oportunismos de algumas oficinas são a afirmação que analisam os orçamentos, verificando se ele é compatível com o relato da solicitação da manutenção e as fotos das partes dos veículos, permitindo, assim, a verificação

da pertinência de peças e serviços e o estabelecimento de pré-requisitos de estrutura para inserção de oficinas na rede credenciada.

Já a percepção dos Órgãos e Entidades é que não há análise da pertinência das peças e serviços, uma vez que relatam fatos como a Gerenciadora da Manutenção não impedir ou pelo menos questionar serviços simples, como troca de óleo, em desconformidade com a quilometragem exigida nos manuais de manutenção dos veículos. Ou, ainda, a ausência de questionamentos à oficina, quando comprovam à Gerenciadora da Manutenção que os serviços e peças inclusos no orçamento foram realizados há pouco tempo no veículo, sendo injustificada uma nova solicitação idêntica. Pode-se citar também o fato de realizarem incursões a oficinas e comprovarem aplicações irregulares de peças, sendo cobrada uma marca e aplicada outra, como retratam os Entrevistados 8 e 11.

Por outro lado, o posicionamento da Seplag é que há regras suficientes para que a Gerenciadora da Manutenção seja cobrada para melhorar sua atuação junto à rede credenciada de oficinas, e que o domínio das regras de edital pelos Órgãos e Entidade, bem como a elaboração de notificações e a utilização do formulário de “Ocorrência da Rede Credenciada de Oficinas”, contribui tanto para estimular a atuação da Gerenciadora da Manutenção contra oportunismos das oficinas como resulta na seleção de oficinas que prestem melhor atendimento aos contratos do Estado de Minas Gerais.

Com base na análise das regras do edital, verifica-se que, realmente, há um conjunto de regras que pelo menos subsidiam os Órgãos e Entidades na atuação de fiscalização do contrato e podem estimular atuações mais efetivas da Gerenciadora da Manutenção contra os oportunismos das oficinas. Porém, alguns relatos como demora em apresentar resultados de apurações de irregularidades da rede credenciada de oficinas e retornos insatisfatórios de apuração de auditorias contratadas pela Gerenciadora da Manutenção, além da seriedade dessa atuação irregular para a segurança dos usuários dos veículos e os impactos econômicos causados por essas condições de troca, justificam a adoção de mais elementos de governança para coibi-los.

Tais elementos podem envolver a contratação de auditorias independentes, ou a construção de equipe de especialistas em manutenção para apuração de irregularidades, quando compreendido que houve falha na apuração conduzida pelas colaboradoras da Gerenciadora da Manutenção, como a constituição do canal

de comunicação que inclua Órgãos e Entidades e Seplag para compartilhamento de questões como essas e atuações conjuntas, caso sejam identificados problemas semelhantes entre os Órgãos e Entidades.

Por fim, relata-se o poder como condição de troca. Este é verificado em todas as perspectivas dos grupos de entrevistados, tendo em vista o reconhecimento de que frotas que contemplam veículos de operação, ou seja, aqueles que são utilizados para atividades finalísticas dos Órgãos e Entidades e que muitas vezes também possuem adaptações para realização dessas atividades, como: ambulâncias, veículos cela, veículos barco, viaturas, rabeções, devem receber uma atenção maior da Gerenciadora da Manutenção.

Esta situação é justificada e aceita por todos os três grupos de entrevistados, já que compreendem que esse tipo de frota, geralmente, necessita ficar menos tempo indisponível em manutenções, pois são bens mais demandados, ou existem em menor número pelas peculiaridades e custo de suas adaptações. Além disso, devido a suas especificidades, as opções de oficinas para atendê-las são reduzidas.

A Seplag orienta que os Órgãos e Entidades utilizem elementos de governança como o incentivo, informando a Gerenciadora da Manutenção sobre períodos de maior demanda por manutenções, bem como fornecer informações sobre as localizações desses veículos, com o intuito que ela se prepare para essa operação.

De acordo com relatos dos Órgãos e Entidades, os quais são principalmente da área de segurança, saúde e meio ambiente, tais atuações têm se mostrado suficientes em muitos momentos, pois a Gerenciadora da Manutenção tem atendido de forma satisfatória quando promovidos esses alinhamentos.

Por outro lado, identifica-se que o tamanho da frota de veículos de um Órgão ou Entidade também gera desequilíbrios de poder. A Gerenciadora da Manutenção informa que a empresa desenvolveu melhorias na rotina de acompanhamento de empenhos no seu sistema informatizado de gestão para atender uma necessidade de um órgão, e que esta melhoria não é utilizada por todos os contratos. Também se verifica uma diferença de percepção desse órgão em relação ao atendimento prestado pela Gerenciadora da Manutenção, enquanto relata ser prontamente atendido, os demais Órgãos e Entidades reclamam que os retornos da Gerenciadora da Manutenção chegam a demorar dias, principalmente os questionamentos postados no fórum do sistema informatizado de gestão.

Não foram observados elementos de governança para tratar essa condição de troca nem pela Gerenciadora da Manutenção, nem pela Seplag, mas apenas o atendimento das demandas desse órgão. Uma justificativa para isto foi apresentada pelo Entrevistado 6, o qual relata a imprescindibilidade desse órgão para este modelo de contratação, uma vez que ele necessita de um aporte considerável de investimentos por parte da Gerenciadora da Manutenção, principalmente para adequações sistêmicas e o fluxo de manutenções desse órgão garante os retornos financeiros ambicionados pela Gerenciadora da Manutenção.

Diante do exposto, apesar dessas duas situações serem classificadas como condições de troca, sob a análise da pesquisadora, estas não precisam ser combatidas por meio de elementos de governança, diferentemente das ações de risco e oportunismo, pois a diversidade da frota, bem como a diferença de quantitativos de veículos entre os Órgãos ou Entidades, existem para atender às finalidades de atuação do Estado de Minas Gerais e são necessárias e bem vistas. Entretanto, propõe-se a utilização do contrato como elemento de governança para que seja verificada a possibilidade de serem incorporadas a um próximo edital essas peculiaridades, já que impactam a execução da contratação e exigem que a Gerenciadora da Manutenção se adeque a elas pós contratação.

Entende-se que da mesma forma que essas peculiaridades são tratadas de forma natural durante a execução dessa contratação pela Seplag e Órgãos/Entidades, a previsão de tais situações, no edital, permite que as futuras Gerenciadoras de Manutenção se preparem para atender plenamente essas necessidades, assim como as demais frotas. Tal medida não só torna a execução dessa contratação mais transparente para a Gerenciadora da Manutenção, como pode evitar desequilíbrios nos atendimentos entre Órgãos e Entidades.

Francisco, Colet e Wegner (2020) adotam níveis de exposição para cada relação diádica diante das condições de troca e o nível de influência dos elementos governança. Nesta dissertação, optou-se por um foco mais abrangente, avaliando-se toda a estrutura de governança da manutenção veicular, identificando e descrevendo as condições de troca e os elementos de governança adotados para minimizá-las. No Quadro 17 é apresentada a síntese dos achados em uma escala dicotômica para explicitar se a adoção dos elementos foi suficiente ou não para diminuir os impactos da condição de troca na contratação estudada.

Quadro 17 - Principais achados da análise.

Condição de Troca	Elementos de Governança utilizados	Suficiente? (Sim ou Não)	Outros elementos de governança/ações que podem ser adotados
<p>Risco – Sistema informatizado de gestão da Gerenciadora não estava pronto no início da contratação.</p>	<p>Contrato – cobrança de cumprimento das regras pela Seplag.</p> <p>Controle – acompanhamento das adequações e tratativas de integração pela Seplag.</p> <p>Confiança – reuniões de alinhamento, diálogo entre Seplag e Gerenciadora. adaptações adicionais no sistema pela Gerenciadora.</p> <p>Incentivo – orientação à Gerenciadora pela Seplag.</p>	<p>Sim</p>	<p>Contrato – deixar mais clara as rotinas que devem existir no sistema e que o sistema deve estar pronto no momento dos testes, antes da contratação do licitante ganhador.</p> <p>Incentivo – workshop para compreender as dificuldades e necessidades dos Órgãos e Entidades em relação ao sistema.</p>
<p>Risco – número suficiente de especialistas em manutenção dedicados aos contratos do Estado de Minas Gerais.</p>	<p>Contrato – regra em edital prevê que deve haver um especialista em manutenção para cada 1050 veículos.</p> <p>Controle – verificação periódica pela Seplag de vínculo empregatício</p>	<p>Não</p>	<p>Contrato – estudar regras que possam tornar o controle mais efetivo, como relatório no sistema que registre o número de atendimentos de cada especialistas ou regras que incentivem o atendimento satisfatório.</p> <p>Como alterar descontos na manutenção para aumento do ganho da Gerenciadora com</p>

			uma atuação mais satisfatória.
Risco – não atendimento dos prazos para emitir orçamentos.	Contrato – apuração IMR e descontos na taxa de gerenciamento por não atingir a meta.	Não	Contrato – estudo sobre formas mais ágeis de apresentação de preços.
Risco – não atendimento dos prazos para realização da manutenção.	Contrato – apuração IMR e descontos na taxa de gerenciamento por não atingir e meta.	Não	Contrato e Controle – estudos sobre a contratação de profissionais para verificar atuação da Gerenciadora.
Risco – falha na análise dos orçamentos em relação à pertinência de peças e serviços, além da obtenção de preços.	Contrato – regras para aprovação parcial de orçamentos ou revisão de preços. Regras de garantia do serviço e de peças.	Não	Contrato e Incentivo – estudos sobre regras para incentivar a empresa a buscar melhorar suas análises. Contrato e Controle – estudos sobre a contratação de profissionais para verificar atuação da Gerenciadora.
Risco – direcionamentos equivocados de veículos.	Contrato – regra de troca de oficinas	Não	Contrato e Incentivo – estudos sobre regras para incentivar a empresa a buscar melhorar suas análises.
Oportunismo – qualidade do serviço de manutenção (aplicação de peças inferiores, serviços incompletos).	Contrato – análises <i>in loco</i> ; garantia de peças e serviços.	Não	Controle – estudos para analisar a viabilidade de prever equipe da Gerenciadora ou de uma terceira empresa para fazer vistorias <i>in loco</i> nas oficinas.
Oportunismo – pedidos de peças e serviços desnecessários.	Contrato – regras para aprovação parcial de orçamentos ou		Contrato – intensificação de notificações à Gerenciadora pelos Órgãos e Entidades. E em casos comuns elaboração

	revisão de preços.		<p>de notificações em conjunto com a Seplag.</p> <p>Controle – utilização de formulário de ocorrência da Rede Credenciada e ciência à Seplag de notificações realizadas pelos Órgãos e Entidades.</p> <p>Confiança – criação de canais de compartilhamento de informações sobre a execução do contrato pela Seplag e Órgãos e Entidades. Reuniões periódicas para discussão de situações comuns.</p>
<p>Poder – mais dedicação nos atendimentos dos contratos de Órgãos e Entidades das áreas de segurança, saúde e meio ambiente. E Gerenciadora atende prontamente alguns órgãos enquanto outros relatam demora no atendimento.</p>	<p>Incentivo – Seplag incentiva Órgãos e Entidades a apresentarem suas peculiaridades de frota à Gerenciadora.</p>	Não	<p>Contrato – prever regras para atender às necessidades desses Órgãos e Entidades.</p>

Fonte: Elaborado pela autora.

Enquanto a teoria da agência (JENSEN; MECKLING, 1976), pressupõe que as ações desfavoráveis que podem afetar o desempenho esperado do contratado são exercidas pelo contratado, encontraram-se ações desfavoráveis sendo realizadas pelos Órgãos e Entidades que são os contratantes.

Essas ações serão denominadas disfunções e apresentadas nessa análise, já que se entende que sua existência pode agravar os impactos promovidos pelas condições de troca e impedir a consolidação dos elementos de governança já

adotados na contratação, bem como os resultados almejados com a incorporação dos elementos de governança sugeridos por esse estudo.

As duas principais disfunções geradas são descumprimento de regras do edital e pouca notificação de falhas da Gerenciadora da Manutenção pelos Órgãos e Entidades.

O descumprimento de regras do Edital pelos Órgãos e Entidades é relatado na perspectiva da Seplag, como muitas vezes ocasionado pela rotatividade e excesso de atividades dos gestores de frota. Ambos os casos fazem com que esse gestor não tenha tempo para assimilar todas as regras e pode, assim, incorrer em procedimentos equivocados.

Já na perspectiva da Gerenciadora da Manutenção, há descumprimentos que podem possuir motivações oportunistas, como insistência em solicitar à Gerenciadora da Manutenção direcionamentos de veículos para determinadas oficinas, ou aprovações de orçamentos com valor mais elevado do que o indicado pela Gerenciadora da Manutenção. Ou, ainda, quando entendem conveniente para a realidade orçamentária e financeira, os Órgãos e Entidades são morosos para aprovar orçamentos e pagamentos.

Por sua vez, na perspectiva dos Órgãos e Entidades, é revelado que algumas regras não são seguidas, devido ao fluxo exigido pelo modelo de manutenção, considerado moroso para alguns serviços de manutenção, como a troca de bateria, que na visão do Entrevistado 10 deveria possuir um fluxo muito mais simplificado.

Independentemente da justificativa para o descumprimento de regras do Edital pelos Órgãos e Entidades, tal atuação afeta o desempenho do modelo, pois ações individuais podem gerar impactos em todas as contratações. Um caso que exemplifica a afirmação é a adoção de senha de condutor para o registro dos veículos quando entram nas oficinas, pois na primeira execução, a omissão dessa atuação por parte dos condutores, não só permitia ações de risco das oficinas, que ganhavam mais tempo para realizar a manutenção desses veículos, como desencadeava impactos em outros contratos, pois mais veículos eram direcionados para essa oficina pela Gerenciadora da Manutenção, já que a intermediadora não possui informações corretas sobre o quantitativo de veículos que se encontram efetivamente na oficina. Assim, os prazos de orçamentação e manutenção dos demais veículos também eram afetados, já que essa oficina ultrapassava sua capacidade de atendimento.

Em relação ao pequeno número de notificações de falhas da Gerenciadora da Manutenção, a Seplag atribui ao desconhecimento de regras e a questões culturais, uma vez que os Órgãos e Entidades ainda realizam contatos diretos com as oficinas em vez de notificar a Gerenciadora da Manutenção e estimulá-la a ser mais atuante na contratação. Ou também por equívocos de entendimento dos Órgãos e Entidades, que atribuem à Seplag a exclusividade nessa ação, apesar de constar no edital que essa atribuição é, a princípio, deles.

Dentre as medidas para reduzir essas disfunções, a previsão do dedicado da Gerenciadora da Manutenção, que realiza treinamentos aos Órgãos e Entidades e à Seplag, auxiliou no combate das disfunções, já que diante da rotatividade dos gestores, este promove treinamentos e suportes individualizados para os novos gestores sobre as regras da contratação. A existência do treinamento geral sobre o modelo de manutenção e materiais de consulta, como os manuais elaborados pela Seplag, também auxiliam nos esclarecimentos dos Órgãos e Entidades.

Entretanto, tais atuações se mostram pouco efetivas quando se verifica pouca sensibilidade da alta gestão dos Órgãos e Entidades em relação à compreensão da complexidade do modelo e à evitação da rotatividade de servidores, ou a alocação de servidores que não possuem perfil adequado para a gestão do contrato. Ou, quando, há atuações deliberadas de descumprimento, nas quais o gestor conhece as regras, mas não atua de forma a observá-las.

Após a apresentação de condutas indesejáveis também por parte de contratantes do modelo, cabe ilustrar a estrutura de governança atual do modelo de quarteirização da manutenção veicular, considerando as relações diádicas dessa contratação e permanecendo com a escala dicotômica para retratar se os elementos de governança dessa contratação são suficientes para atuar em relação às condições de troca, conforme é apresentado no Quadro 18.

Quadro 18 - Estrutura de Governança de cada relação diádica do Modelo de Quarteirização da Manutenção.

Relação Diádica	Condições de Trocas	Elementos de Governança	Estrutura de Governança é suficiente?
Seplag - Órgãos e Entidades	Risco Poder	Contrato Controle Incentivo	Não
Seplag – Gerenciadora da Manutenção	Risco	Contrato Controle Incentivo Confiança	Sim
Órgãos e Entidades – Gerenciadora da Manutenção	Poder Risco Oportunismos da Rede Credenciada de Oficinas	Contrato Controle Incentivo	Não

Fonte: elaborado pela autora.

Diante do registro no Quadro 18, que a estrutura de governança entre os Órgãos e Entidades e Seplag não é suficiente para minimizar riscos identificados nessa relação diádica, entende-se que os canais de comunicação propostos para promover o alinhamento entre Gerenciadora da Manutenção, Órgãos e Entidades e Seplag não devem se restringir aos gestores de frota e à Seplag por atuar nessa contratação, mas serem ampliados para incluírem diretores e superintendentes de planejamento e gestão dos Órgãos e Entidades.

Esses canais também permitirão que a Seplag fortaleça seu papel estratégico e de manutenção do desempenho desse modelo, apresentando estudos e pleitos que promovam o equilíbrio da contratação. Assim a Seplag poderá atuar em conjunto com os Órgãos e Entidades nas dificuldades apresentadas e dentro das atribuições que lhe cabe, instituindo mecanismos de incentivo. Da mesma forma, os Órgãos e Entidades poderão se sentir mais confiantes para promover as medidas necessárias para contribuir com o bom andamento da contratação, sendo possível utilizar os elementos de governança de forma mais padronizada em prol da melhoria do desempenho da Gerenciadora da Manutenção e dos próprios envolvidos do Estado de Minas Gerais.

Tal sugestão justifica-se pelo fato que assim como esta contratação, a gestão de frota de veículos deve ser tratada como uma questão importante nos Órgãos e Entidades, já que a literatura apresentada nesse estudo demonstra que a gestão desses bens despende um gasto elevado que impacta nos recursos da organização (SANTOS, 2012). Bielli e colaboradores (2011) verificam que as organizações estão compreendendo a importância de não restringir ao âmbito operacional as decisões sobre gestão da frota de veículos e, ainda, Garcia-Cárceles, Díaz e Mendonza (2018) afirmam que a gestão de frota deve ser tratada também a nível estratégico, pois decisões sobre a frota de veículos podem impactar vários setores de uma organização.

Cabe ainda mencionar que se visualiza nesse modelo de contratação características que o tornam coerente com diretrizes para alcance da boa governança pública dos principais organismos multilaterais e instituições privadas que embasaram iniciativas de governança pública no Brasil, como o Referencial Básico de Governança do TCU (TCU, 2020).

A configuração do modelo de quarterização da manutenção veicular, por meio da reunião da demandas por manutenções dos Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e padronização de regras e preços, além da própria terceirização do serviço com a previsão de contratação de especialistas em manutenção, contribui para a profissionalização da gestão da manutenção de veículos e otimização da estrutura de governança para contratos de gestão de frota, conforme preceituam o Banco Mundial (2017), IBGC (2015) e IFAC (2014). Já a previsão de sistema informatizado de gestão promove registros padronizados e mais confiáveis da manutenção dos veículos, possibilitando maior controle da atuação de gestores e a Gerenciadora da Manutenção nessa contratação, em consonância com as recomendações da OCDE (2015).

Portanto, com base na análise das condições de troca existentes nessa contratação e dos elementos de governança identificados para minimizá-las, verifica-se que o arranjo em si, da contratação, já possibilita uma estrutura de governança para essa contratação. Constata-se ainda que as regras contratuais e controles propiciam a minimização de riscos, oportunismos e poder, ou pelo menos, auxiliam na identificação dessas ações desvantajosos e embasam ações de questionamento junto à Gerenciadora da Manutenção por parte dos Órgãos e Entidades e Seplag.

Outro benefício dessa contratação é a atenção às legislações, o que contribui para a estrutura de governança das gerenciadoras de manutenção e oficinas mecânicas, como é o caso da conformidade exigida para que haja o correto lançamento e pagamento dos tributos pelos Órgãos e Entidades. Nota-se também que a exigência de registros e profissionalização do formato da contratação estimulam muitas oficinas a adequarem suas estruturas administrativas e, por consequência, esta formalização contribui para que elas observem mais a legislação, conforme relato do Entrevistado 7:

Duas oficinas em BH agregaram valor aos seus negócios, pois contrataram profissionais para tornar a gestão mais profissional, e tiveram ganhos com isso, mas perderam na questão de não poder mais “**fazer coisas por baixo dos panos**”, isso eles reclamam (Entrevistado 7, grifo nosso).

Entretanto, devido à complexidade desta contratação, sugere-se neste estudo que a confiança seja mais utilizada. Este elemento de governança pode ser instituído por meio da adoção de canais de comunicação junto aos Órgãos e Entidades e entre estes e a Gerenciadora da Manutenção para contribuir com a promoção de funções centrais que devem ser observadas pelas organizações, conforme recomenda o Banco Central (2017), quais sejam: comprometimento, coordenação e cooperação.

Visualizam-se potenciais ganhos com a ampliação e consolidação da confiança, pois ela pode gerar o fortalecimento dos demais elementos de governança, já que os canais de comunicação poderão auxiliar na ampliação e reforço da orientação de execução da contratação pela Seplag, além de promover maior padronização e frequência da utilização de elementos como contrato e o controle pelos Órgãos e Entidades, junto à Gerenciadora da Manutenção.

Também se vislumbra possíveis superações de problemas na execução do contrato entre contratante e contratado dentro das possibilidades permitidas a uma contratação pública. Além de futuros ganhos com essa maior articulação dos envolvidos, já que será possível para ambos os atores apresentarem suas dificuldades e limitações, o que permitirá que às regras de editais sejam incorporadas melhorias que o torne cada vez mais adequado aos objetivos do Estado de Minas Gerais.

Do ponto de vista do cidadão, considera-se que o principais benefícios desse modelo são aumentar a disponibilidade dos veículos que atendem diretamente à população como: viaturas, ambulâncias, rabcões; reduzir gastos com processos licitatórios, possibilitando que sejam destinados mais recursos para as ações finalísticas dos Órgãos e Entidades, e estimular estabelecimentos de mecânica para que profissionalizem sua gestão, atendendo às exigências legais para receberem veículos do Estado de Minas Gerais.

Por fim, cabe reforçar que o modelo de quarteirização da manutenção veicular mostra-se como o mais adequado, no momento, ao Estado de Minas Gerais. Isto porque seria um retrocesso realizar as contratações diretas de oficinas mecânicas, uma vez que esta configuração já se mostrou inadequada. Por sua vez, o modelo atual traz mecanismos de governança, como a transparência administrativa com os registros da manutenção promovidos pelo sistema informatizado de gestão e a padronização e profissionalização na manutenção dos veículos oficiais do Estado.

7 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A gestão de frota tem sido reconhecida como uma atividade estratégica nas organizações, uma vez que se configura como custo logístico elevado, além de haver uma tendência de terceirização da gestão desse bem, com o surgimento de empresas especializadas, as quais adotam ferramentas de Tecnologia da Informação para auxiliar a operação.

Diante desse cenário de terceirização, verifica-se a ampliação da literatura sobre gestão de frota, mas ainda nota-se uma carência em abordagens que se preocupem com momentos pós-contratação, pois muito se discute sobre melhores formas de contratação, mas pouco se analisa sobre os problemas e possibilidades que a interação entre contratantes e contratados geram no decurso da execução de contratações. As contratações de gestão de frota se tornam cada vez mais complexas, em termos de regras contratuais, número de envolvidos, complexidade da operação, dentre outros fatores que ensejem conflitos de interesse entre os atores da contratação.

Outra lacuna na literatura são estudos de logística e gestão de frota no setor público. Em relação esta constatação, apesar da literatura não acompanhar as tratativas de gestão de frota em setores públicos, nota-se que a gestão da frota de veículos oficiais Estado de Minas Gerais vem sendo foco de preocupação empírica. No início dos anos 2000 foi elaborado decreto de frota estabelecendo conceitos e procedimentos para essa gestão, assim como foi desenvolvido o Projeto de Gestão Matriz de Despesa (GMD) que promoveu diagnósticos sobre os gastos com a frota, em 2003, e auxiliou na promoção de algumas evoluções na contratação, como o surgimento dos Postos Orgânicos Coletivos para abastecimento dos veículos localizados na região metropolitana.

Entretanto, apesar de alguns avanços oriundos do GMD, observa-se que muitas conclusões desse estudo, como priorizar a locação de veículos em detrimento da aquisição e extinguir estruturas próprias de oficinas de dos Órgãos e Entidades do Estado de Minas Gerais, não foram consideradas. Diante de um cenário em que o orçamento possuía mais recursos de capital, ou seja, recursos para aquisição de veículos, do que recursos de custeio, para pagamento de locações e manutenções dos veículos, verificou-se um crescimento da frota de

veículos próprios, que era de cerca oito mil veículos em 2002 e passou para 17 mil veículos em 2008.

Este fato denota que a gestão desses bens, por mais que possuísse certo reconhecimento de sua importância pela alta gestão deste estado, pois foi atribuída à Seplag a gestão central e instituídos decretos para definir regras para a gestão desses bens, não reconheceu o caráter estratégico dessa gestão da frota, já que houve a ampliação do número de veículos próprios, o que pode ser considerado um retrocesso nesta gestão, tendo em vista que foi uma atuação contrária aos estudos promovidos e ao posicionamento da Seplag.

Até 2010, observa-se também que havia uma diversidade de contratos para locação, abastecimento e manutenção, cenário que começou a ser modificado a partir das contratações centralizadas construídas pelo Projeto GES. Constata-se também que esses modelos de contratação foram incorporados à gestão de frota, aprimorados ao longo desses anos com as experiências adquiridas na licitação e execução, o que faz com que essa pesquisa considere esse projeto um marco na evolução da gestão de frota.

Outro acontecimento foi a consolidação desses modelos de contratação, com a publicação do Decreto 47.539, 23 de novembro de 2018, que dispõe sobre a gestão de frota de veículos do Estado e determina que, para as contratações de locação, abastecimento e manutenção de veículos oficiais, devem ser previstos sistemas de gerenciamento. Tal previsão, por mais que não tenha sido tão explícita como a proposta pelo Projeto GES, de exigir a adesão dos Órgãos e Entidades aos modelos de contratações elaborados pela Seplag, atinge essa finalidade, principalmente, para a contratação da quarteirização da manutenção veicular, a qual recebe adesão não só de Órgãos e Entidades do Poder Executivo, mas suas Atas de Registro de Preços também incluem órgãos do Poder Judiciário.

Essa contratação, em vez de licitação para obter a prestação de serviços de oficina mecânica, contrata uma gerenciadora de manutenção. Esta precisa ofertar um sistema informatizado de gestão para registrar todos os dados das manutenções dos veículos; uma rede credenciada de oficinas, que deve conter estabelecimentos por todo o território mineiro; e uma equipe de especialistas em manutenção, os quais realizam desde o direcionamento dos veículos para oficinas da rede credenciada, como analisam os orçamentos e acompanham a realização das manutenções de forma remota.

Dentre todas as contratações para a gestão da frota, esta é considerada a mais complexa, não só pelo número de regras que devem ser observadas, pelos contratantes e contratados, mas por possuir vários envolvidos na contratação. Os contratantes são a Seplag, gestora da ata de registro de preços, e os Órgãos e Entidades que firmam contratos dessa ata. O contratado é a Gerenciadora da Manutenção, entretanto, pelo fato da rede de oficinas mecânicas ser a responsável pela execução da manutenção, também é considerada neste estudo como contratada. Diante de tantos envolvidos e das relações diádicas formadas entre eles, apesar de ser um modelo consolidado no Estado de Minas Gerais, pois já é realizado em várias gestões, fez-se relevante analisar se ele possui uma estrutura de governança suficiente para minimizar ações indesejadas decorrentes de interesses conflitantes entre contratantes e contratados.

Para responder essa questão foi desenvolvida pesquisa qualitativa, descritiva e explicativa, que adotou as estratégias de revisão bibliografia e estudo de caso. A coleta de dados contemplou análise de documentos e entrevistas com as organizações envolvidas na contratação, sendo recolhidos relatos de servidores da Seplag, de Órgãos e Entidades e profissionais da Gerenciadora da Manutenção que atuam no contrato do Estado. Por limitações de tempo para o desenvolvimento da pesquisa, as oficinas mecânicas não foram incluídas nas entrevistas, entretanto, buscou-se, com os relatos da Gerenciadora da Manutenção e Órgãos e Entidades, compreender o impacto de suas atuações para a contratação.

Sob a ótica da Teoria da Agência, conforme parâmetros da Jensen e Meckling (1976), a análise foi empreendida identificando as ações desfavoráveis, denominadas condições de troca, sendo definidas como: riscos, oportunismos e poder e os elementos de governança adotados para minimizá-las: contrato, controle, incentivo e poder, de acordo com as definições do Quadro 8 deste estudo.

Os resultados da pesquisa identificaram que este modelo possui uma estrutura de governança, entretanto, ela não é suficiente para minimizar algumas condições de troca, ocasionadas por comportamentos de risco da Gerenciadora da Manutenção, rede credenciada de oficinas e Órgãos e Entidades, assim como oportunismos da rede credenciada de oficinas, além de ser identificado o poder, o qual permeia todas as relações diádicas e é fruto do perfil distinto de algumas frotas de Órgãos e Entidades, em termos de tamanho e especificidades de veículos.

Identificou-se a presença do risco na relação entre Seplag e Gerenciadora da Manutenção no início da contratação, mas como ele se referia mais a adequações do sistema informatizado de gestão e estas foram realizadas devido à adoção de elementos de governança pela Seplag, como cobrança de obrigações contratuais, o acompanhamento do saneamento das pendências, a disponibilidade da Seplag em orientar as adequações da Gerenciadora da Manutenção e a construção de um ambiente de diálogo entre os envolvidos, configurou uma estrutura de governança adequada nessa relação.

Já na relação entre Órgãos e Entidades e a Gerenciadora da Manutenção, persistem riscos e oportunismos, causados principalmente por descumprimentos de prazos e atuação insatisfatória da Gerenciadora da Manutenção frente aos oportunismos da rede credenciada de oficinas. Diante dessas condições de troca e também da existência de uma estrutura de governança insuficiente na relação entre Seplag e Órgãos e Entidades, a qual é marcada por assimetrias informacionais e pouco alinhamento entre esses atores, a estrutura de governança do modelo se demonstra insuficiente.

A despeito desses resultados, o modelo de quarteirização da manutenção veicular é uma contratação consolidada que já se encontra com três editais publicações e é mantida em diferentes gestões do Estado, pois são reconhecidos ganhos com a manutenção dessa contratação.

A Gerenciadora da Manutenção aponta que a contratação é a mais completa em termos de previsão de controles e procedimentos, se comparada às demais licitações que a empresa participou, e vê ganhos na inserção de uma empresa para intermediar a manutenção, minimizando as influências dos gestores dos Órgãos e Entidades.

Já a Seplag lista os ganhos em escala, as produções de registro confiáveis da manutenção dos Órgãos e Entidades, as padronizações em termos de regras e preços dessa contratação, a ampliação da disponibilidade da rede credenciada de oficinas e os potenciais ganhos em se contratar especialistas em manutenção.

Os Órgãos e Entidades, por sua vez, também relatam os benefícios desse modelo se comparado à contratação direta de oficinas, antigo modelo de contratação, que gerava vários contratos, havia dificuldades em se concretizar algumas licitações no interior, e eram contratações que deixavam os gestores inseguros, pois muitas vezes as mesmas oficinas venciam as licitações e não havia

parâmetros de preços para peças e serviços, o que deixava as contratações pouco transparentes.

Entretanto, ainda que haja a percepção de que a gestão de frota dos veículos do Estado de Minas Gerais está amparada em parâmetros mais atuais e contemporâneos de contratação, deve-se atuar para minimizar ações desfavoráveis à contratação, como riscos de não cumprimento de prazos da orçamentação e manutenção, falhas na análise da pertinência de peças e serviços e na negociação de preços, prestação de serviços de manutenção insatisfatórios e possíveis desigualdades de atendimento entre Órgãos e Entidades.

Assim, nota-se que ainda há possibilidades de se explorar elementos de governança como a confiança, constituindo canais permanentes de comunicação entre Órgãos e Entidades e a Seplag e entre os Órgãos e Entidades, Seplag e a Gerenciadora da Manutenção, de forma a manter os envolvidos da contratação alinhados e conscientes das dificuldades e expectativas de cada um, além de se permitir a identificação de problemas comuns e buscar formas em conjunto de solucioná-los, bem como possibilitar que os Órgãos e Entidades possam compartilhar habilidades e competências para se ajudarem mutuamente.

Identifica-se que esses canais de comunicação também podem se configurar como uma oportunidade para a Seplag estimular atuações desejáveis dos Órgãos e Entidades, os quais se mostram ainda passivos diante de algumas atribuições de fiscalização dessa contratação, o que enfraquece a estrutura de governança. Estes precisam contribuir para avanços na melhoria da prestação do serviço, estimulando a atuação da Gerenciadora da Manutenção com notificações a respeito de irregularidades da rede credenciada de oficinas e intensificar ações de incentivo, com prestação de informações relevantes para melhorar sua operação, em detrimento a contatos diretos com as oficinas que recebem seus veículos.

Entende-se que um dos caminhos para alcançar esse avanço seria reforçar, junto à alta gestão, a institucionalização de canais de comunicação com os Órgãos e Entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais e a constituição de mais mecanismos que protejam e instituem os avanços promovidos para a gestão desses bens, bem como atribuir reconhecimento técnico à Seplag, de forma que não sejam permitidos episódios de retrocessos como os observados entre 2002 e 2008, com a abrupta ampliação da frota própria.

Sugere-se que sejam realizados estudos futuros para verificar a efetividade da adoção dos elementos de governança sugeridos, bem como ampliação deste estudo, incluindo na análise as oficinas mecânicas, e promovendo estudos semelhantes em outras instituições públicas que adotam a quarterização da manutenção veicular, tanto na modalidade do Estado de Minas Gerais, que incluem equipe de especialistas, como a autogestão. Ainda, sugere-se que sejam realizados estudos que busquem responder questões que foram apresentadas pelos entrevistados nessa análise, como:

- Há como reduzir e flexibilizar algumas regras e controles da contratação de quarterização da manutenção veicular em prol da melhoria da estrutura de governança?
- A existência de profissionais com conhecimento em mecânica, atuando na fiscalização do modelo de quarterização da manutenção, melhoraria o desempenho da contratação?
- As recomendações e diretrizes sobre fiscalização de contratações públicas são suficientes e sensíveis para promover orientações sobre a execução de contratos terceirizados e complexos?
- O perfil dos servidores que exercem a fiscalização de contratos do Estado de Minas Gerais é adequado para atuar nos contratos padronizados de gestão de frota?
- O modelo de quarterização da manutenção veicular em uma organização privada apresenta as mesmas condições de trocas identificadas no setor público?
- Quais os impactos da tecnologia para promover a eficiência dos modelos de gestão de frota e a redução do oportunismo nas contratações?

Conclui-se apresentando a relevância de estudos sobre os desafios na execução de contratações públicas na área de logística, já que se trata de uma área em constante evolução e modernização. Melhorias realizadas nessa área também possuem potenciais ganhos em desempenho e redução de gastos para as organizações.

REFERÊNCIAS

ABRUCIO, F. L.; GAETANI, F. **Avanços e perspectivas da gestão pública nos estados**: agenda, aprendizado e coalizão. Brasília: Consad, 2006, p.21-80.

AGUILERA, R. V. *et al.* An organizational approach to comparative corporate governance: Costs, contingencies, and complementarities. **Organization Science**, v. 19, n. 3, p. 475-492, 2008. DOI: 10.1287/orsc.1070.0322. Disponível em: <https://pubsonline.informs.org/doi/abs/10.1287/orsc.1070.0322>. Acesso em: 14 mai. 2020.

AGUILERA, R. V.; FLORACKIS, C.; KIM, H. Advancing the corporate governance research agenda. **Corporate Governance**, v. 24, n. 3, p. 172-180, 2016. DOI: 10.1111/corg.12167. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/corg.12167>. Acesso em: 14 mai. 2020.

AL-BAIDHANI, A. M. Review of corporate governance bundle. **Corporate Ownership & Control**, v. 11, n. 4, p. 236-241, 2014. DOI: 10.22495/cocv11i4c2p1. Disponível em: <https://virtusinterpress.org/REVIEW-OF-CORPORATE-GOVERNANCE.html>. Acesso em: 14. mai. 2020.

ASSINI, D. J. *et al.* **Logística no setor público**. Maringá: Centro Universitário de Maringá, 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/16560297-Logistica-no-setor-publico-gestao-publica.html>. Acesso em: 5 abr. 2021.

BALLOU, R. H. **Gerenciamento da cadeia de suprimentos/logística empresarial**. 5 ed. São Paulo: Artmed Editora S. A., 2004.

BALLOU, R. H. **Logística empresarial**: transportes, administração de materiais e distribuição física. São Paulo: Atlas, 2012.

BANCO MUNDIAL. **Relatório de desenvolvimento mundial 2017**: Governança e a Lei. 2017. Disponível em: <https://openknowledge.worldbank.org/bitstream/handle/10986/25880/210950ovPT.pdf>. Acesso em: 12 dez. 2020.

BATITUCCI, E. C. Gerencialismo, estamentalização e busca por legitimidade: o campo policial militar no Brasil. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 34, n. 101, p. 1-19, 2019. DOI: 10.1590/3410111/2019. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/zdsYrxdhTwhdTbTJh8dzVH/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2021.

BERTAGLIA, P. R. **Logística e gerenciamento da cadeia de abastecimento**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2016.

BIELLI, M.; BIELLI, A.; ROSSI, R. Trends in models and algorithms for fleet management. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 20, p. 4-18, 2011. DOI: 10.1016/j.sbspro.2011.08.004. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/S187704281101384X>. Acesso em: 05 abr. 2020.

BOURAHLI, A.; MONTENEGRO, L. C. S.; FERNANDES, I. A. Determinação do momento adequado para substituição de veículos de empresa com frota própria: estudo de caso no setor público. **Revista da Administração e Economia da FUNDACE**, Ribeirão Preto, v. 2, n. 1, p. 1-14, 2011. Disponível em: <https://www.fundace.org.br/revistaracef/index.php/racef/article/view/28/22>. Acesso em: 12 abr. 2020.

BOWERSOX, D.; CLOSS, D. J. **Logistical management: the integrated supply chain process**. New York: McGraw-Hill Education, 1996.

BRASIL. **Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967**. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a reforma administrativa e dá outras providências. Brasília, 1967. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Decreto-Lei/Del0200.htm. Acesso em: 21 jul. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRASIL. **Empresa Pública de Logística**. Gráfico 1: Transporte inter-regional de carga no Brasil em 2015. 2015. Panorama do transporte inter-regional no Brasil. Disponível em: <https://www.epl.gov.br/transporte-inter-regional-de-carga-no-brasil-panorama-2015>. Acesso em: 10 dez. 2020.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União**. 2020. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/governanca/governanca-no-tcu/>. Acesso em: 12 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. Instituições, bom estado, e reforma da gestão pública. *In*: BIDERMAN, C.; ARVATE, P. (org.). **Economia do setor público no Brasil**. São Paulo: Campus Elsevier, 2005. p. 3-15.

BRINGAS, B. A. H. *et al.* Logística de transporte y desarrollo local em organizaciones exportadoras de uva de mesa sonorense. **Estudios Sociales - Revista de Alimentación Contemporánea y Desarrollo Regional**. v. 28, n. 51, p. 1-25, 2018. DOI: 10.24836/es.v28i51.563. Disponível em:

<https://www.ciad.mx/estudiosociales/index.php/es/article/view/563>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CAMARGO JUNIOR, J. B. de; PIRES, S. R. I. Sistematização da implementação de outsourcing logístico por meio de práticas de gestão de projetos. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 24, n. 2, p. 310-323, 2017. DOI: 10.1590/0104-530X1287-15. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/XvFzVwdYsJpwj4WFHnLZyHR/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2020.

CAPOBIANGO, R. P. *et al.* Reformas administrativas no Brasil: uma abordagem teórica e crítica. **REGE Revista de Gestão**, v. 20, n. 1, p. 61-78, 2013. DOI: 10.5700/rege48. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/10145/reformas-administrativas-no-brasil-uma-abordagem-teorica-e-critica/i/pt-br>. Acesso em: 05 abr. 2021.

CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI**: as reformas pendentes. Brasília: IPEA, 2011. Disponível em: https://www.ipea.gov.br/portal/images/stories/PDFs/TDs/td_1686.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Manual de direito administrativo**. 23 ed. Rio de Janeiro: Lúmen Júris, 2010.

CHOI, T. Y.; WU, Z. Triads in supply networks: Theorizing buyer-supplier-supplier relationships. **Journal of Supply Chain Management**, v. 45, n. 1, p. 8-25, 2008. DOI: 10.1111/j.1745-493X.2009.03151.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1745-493X.2009.03151.x>. Acesso em: 05 abr. 2021.

COLLIS, J.; HUSSEY, R. **Pesquisa em administração**: um guia prático para alunos de graduação e pós-graduação. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

COSTA, A. P. R. da. Teoria das Opções Reais na Otimização de Custos do Transporte Público. *In*: Encontro ANPAD, 36, 2012, Rio de Janeiro. **Anais....** Rio de Janeiro, 2012. Disponível em: http://www.anpad.org.br/admin/pdf/2012_CON605.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

COSTA, B. L. D; PALOTTI, P. L. de M. Relações intergovernamentais e descentralização: uma análise da implementação do SUAS em Minas Gerais. **Revista de Sociologia Política**, v. 19, n. 39, p. 211-235, 2011. DOI: 10.1590/S0104-44782011000200015. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rsocp/a/3CrKzYvyxwCC9FMtd3mK9Tv/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2021.

CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa**: escolhendo entre cinco abordagens. Porto Alegre: Penso, 2014.

CRUZ, E. P.; OLIVEIRA, T.T. Redução de custos em transportes rodoviários: o estudo de caso de uma distribuidora multinacional de combustíveis líquidos. **Revista**

Pensamento Contemporâneo em Administração, Rio de Janeiro, v. 2, n. 1, p. 64-73, 2008. Disponível em: <https://periodicos.uff.br/pca/article/view/11059/7854>. Acesso em: 12 abr. 2020.

D'ANDREA, F. A. M. C.; NETO, J. J. P.; SILVA, E. T. da. Custos logísticos da cadeia de suprimentos: uma revisão bibliográfica. **Revista Paraense de Contabilidade**, Belém, v. 2, n. 1, p. 6-18, 2017. Disponível em: https://www.researchgate.net/publication/320084014_CUSTOS_LOGISTICOS_DA_CADEIA_DE_SUPRIMENTOS_Uma_revisao_bibliografica. Acesso em: 12 abr. 2020.

DAVIS, J. H.; SCHOORMAN, F. D.; DONALDSON, L. Toward a stewardship theory of management. **Academy of Management Review**, v. 22, n. 1, p. 20-47, 1997. DOI: 10.5465/amr.1997.9707180258. Disponível em: <https://journals.aom.org/doi/abs/10.5465/amr.1997.9707180258>. Acesso em: 05 abr. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. 38 ed. Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DI SERIO, L. C.; SAMPAIO, M.; PEREIRA, S. C. F. A evolução dos conceitos de logística: um estudo na cadeia automobilística no Brasil. **Revista de Administração e Inovação**, São Paulo, v. 4, n. 1, p. 125-141, 2007. Disponível em: <https://www.revistas.usp.br/rai/article/view/79076>. Acesso em: 12 abr. 2020.

DOLCI, P. C.; MAÇADA A. C. G.; GRANT, G. G. Exploring information technology and supply chain governance: Case studies in two brazilian supply chains. **Journal of Global Information Management**, Hershey, v. 23, n. 3, p. 72-91, 2015. Disponível em: <https://lume.ufrgs.br/bitstream/handle/10183/196735/000972677.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 05 abr. 2020.

EISENHARDT, K. M. Agency Theory: An Assessment and Review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989a. DOI: 10.2307/258191. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/258191?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 05 abr. 2020.

EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**. v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989. DOI: 10.2307/258557. Disponível em: https://www.jstor.org/stable/258557?seq=1#metadata_info_tab_contents. Acesso em: 05 abr. 2020.

FERREIRA, A. C.; GOMES, S. C. Análise de Relacionamentos Interorganizacionais: Um Estudo a Luz da Teoria dos Custos de Transação. **Gestão & Conexões**, v. 9, n. 2, p. 165-183, 2020. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/58328/analise-de-relacionamentos-interorganizacionais--um-estudo-a-luz-da-teoria-dos-custos-de-transacao/i/pt-br>. Acesso em: 12 abr. 2020.

FILATOTCHEV, I.; JACKSON, G.; NAKAJIMA, C. Corporate governance and national institutions: A review and emerging research agenda. **Asia Pacific Journal of Management**, v. 30, n. 4, p. 965-986, 2013. DOI: 10.1007/s10490-012-9293-9. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10490-012-9293-9>. Acesso em: 28 abr. 2020.

FILGUEIRAS, F. Indo Além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018. DOI:10.1590/0034-7612161430. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/PryL9JzmYhyVBTrdG3GGxsr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2020.

FLICK, U. **Uma introdução à pesquisa qualitativa**. Porto Alegre: Bookman, 2004.

FLYNN, B.; PAGELL, M.; FUGATE, B. Editorial: Survey research design in supply chain management: the need for evolution in our expectations. **Journal of Supply Chain Management**, v. 54, n. 1, p. 1-15, 2018. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1111/jscm.1216>. Acesso em: 05 abr. 2020.

FRANCISCO, A. R. L.; COLET, D. S.; WEGNER, D. A governança de cadeias de suprimentos: uma análise a partir da Teoria da Agência e Stewardship Theory. **Revista Ciências Administrativas**, Fortaleza, Edição Comemorativa 30 anos, 2020. DOI: 10.5020/2318-0722.2020.8496. Disponível em: <https://periodicos.unifor.br/rca/article/view/8496>. Acesso em: 04 mar. 2020.

GALVÃO, M. C. B.; RICARTE, L. M. Revisão sistemática da literatura: conceituação, produção e publicação. **Logeion: Filosofia da Informação**, v. 6, n. 1, p. 57-73, 2019. DOI: 10.21728/logeion.2019v6n1.p57-73. Disponível em: <http://revista.ibict.br/fiinf/article/view/4835>. Acesso em: 05 abr. 2020.

GARCÍA-CÁCERES, R. G.; TRUJILLO-DÍAZ J.; MENDONZA; D. Estructura de decisión de la problemática logística del transporte Decision structure for transport logistic problem. **Revista de Investigación, Desarrollo y Innovación**, v. 8, n. 2, p. 321-331, 2018. DOI: 10.19053/20278306.v8.n2.2018.7970. Disponível em: https://revistas.uptc.edu.co/index.php/investigacion_duitama/article/view/7970/6510. Acesso em: 05 abr. 2020.

GHOSHAL, S. Bad management theories are destroying good management practices. **Academy of Management Learning & Education**, v. 4, n. 1, p. 75-91, 2005. DOI: 10.5465/amle.2005.16132558. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/40214265?origin=JSTOR-pdf&seq=1>. Acesso em: 5 mar. 2020.

GIOSA, L. A. **Terceirização**: uma abordagem estratégica. São Paulo: Pioneira, 1993.

GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995. DOI: 10.1590/S0034-75901995000300004. Disponível em:

<https://www.scielo.br/j/rae/a/ZX4cTGrqYfVhr7LvVyDBgdb/?lang=pt>. Acesso em: 05 mar. 2021.

GOMIDE, A. de A.; PIRES, R. R. C. **Capacidades estatais e democracia: arranjos institucionais de políticas públicas**. Brasília: Ipea, 2014.

GONZAGA, R. P. *et al.* Avaliação de desempenho no governo mineiro: alterações dos indicadores e metas. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 21, n. esp., p. 1-21, 2017. DOI: 10.1590/1982-7849rac2017150331. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/w5Dy3SsYt5VcrK6V6K4Ldnn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2020.

GRINDLE, M. S. Good governance, R.I.P.: a critique and an alternative. **Governance**, v. 30, n. 1, p. 17-22, 2017. DOI: 10.1111/gove.12223. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/gove.12223>. Acesso em: 05 abr. 2020.

HART, O. Corporate governance: Some theory and implications. **The Economic Journal**, v. 105, n. 430, p. 678-689, 1995. DOI: 10.2307/2235027. Disponível em: <https://www.jstor.org/stable/2235027?seq=1>. Acesso em: 12. abr. 2020.

HERNANDEZ, M. Promoting stewardship behavior in organizations: a leadership model. **Journal of Business Ethics**, v. 80, p. 121-128, 2007. DOI: 10.1007/s10551-007-9440-2. Disponível em: <https://link.springer.com/article/10.1007/s10551-007-9440-2#citeas>. Acesso em: 05 abr. 2020.

HOLMES, M.; SHAND, D. Management reform: some practitioner perspectives on the past ten years. **Governance**, v. 8, n. 4, p. 551-578, 1995. DOI: 10.1111/j.1468-0491.1995.tb00227.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0491.1995.tb00227.x>. Acesso em: 05 abr. 2020.

HUANG, M. C.; CHENG, H. L.; TSENG, C. Y. Reexamining the direct and interactive effects of governance mechanisms upon buyer–supplier cooperative performance. **Industrial Marketing Management**, v. 43, n. 4, p. 704-716, 2014. DOI: 10.1016/j.indmarman.2014.02.001. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0019850114000121>. Acesso em: 05 abr. 2020.

IBGC - Instituto Brasileiro de Governança Corporativa. **Código das melhores práticas de governança corporativa**. 4 ed. 2009. Disponível em: <https://conhecimento.ibgc.org.br/Paginas/Publicacao.aspx?PubId=21141>. Acesso em: 12 nov. 2020.

IFAC - The International Federation of Accountants; CIPFA - Chartered Institute of Public Finance and Accountancy. **International framework: good governance in the public sector**. 2014. Disponível em: <https://www.cipfa.org/policy-and-guidance/standards/international-framework-good-governance-in-the-public-sector>. Acesso em: 12 dez. 2020

JACOMETTI, M. Considerações sobre a evolução da governança corporativa no contexto brasileiro: uma análise a partir da perspectiva weberiana. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 46, n. 3, p. 753-773, 2012. DOI: 10.1590/S0034-76122012000300007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/g8WFvbKQJmx9LbNCHwkKLmf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2020.

JAIMES, W. A.; DÍAZ, C. F.; SENRA, M. D. A. Modelos logísticos para la optimización del transporte de Racimos de fruto fresco de palma de aceite en Colombia. *Ciencia e Ingeniería Neogranadina*, Bogotá, v. 21, n.1, p 89-114, 2011. Disponível em: <http://www.scielo.org.co/pdf/cein/v21n1/v21n1a06.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976. DOI: 10.1016/0304-405X(76)90026-X. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/pii/0304405X7690026X>. Acesso em: 05 abr. 2020.

JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Teoria da firma: comportamento dos Administradores, custos de agência e Estrutura de propriedade. **Revista de Administração de Empresas**, v 48, n 2, p. 87-125, 2008. Disponível em: <https://rae.fgv.br/rae/vol48-num2-2008/teoria-firma-comportamento-administradores-custos-agencia-estrutura-propriedade>. Acesso em: 04 abr. 2020.

JENSEN, P. H.; STONECASH, R. E. Incentives and the efficiency of public sector-outsourcing contracts. **Journal of Economic Surveys**, v. 19, n. 5, p. 76-787, 2005. DOI: 10.1111/j.0950-0804.2005.00267.x. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.0950-0804.2005.00267.x>. Acesso em: 05 abr. 2020.

JESUS, C. R. de; ESTENDER, A. C. A governança corporativa aplicada como estratégia na gestão do endividamento público. **Desafios - Revista Interdisciplinar da Universidade Federal do Tocantins**, v. 5, n. 1, p. 60-75, 2018. DOI: 10.20873/uft.2359-3652.2018vol5n1p60. Disponível em: <https://sistemas.uft.edu.br/periodicos/index.php/desafios/article/view/4184>. Acesso em: 07 abr. 2021.

JUSTEN FILHO, M. **Comentários à Lei de licitações e contratos administrativos**. 11 ed. São Paulo: Dialética, 2005.

KRAMER, R. H. F. R.; SUBRAMANIAN, A.; PENNA, P. H. V. Problema de roteamento de veículos assimétrico com frota heterogênea limitada: um estudo de caso em uma indústria de bebidas. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 23, n. 1, p. 165-176, 2016. DOI: 10.1590/0104-530X1442-14. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/gp/a/RqH5cF7hn6cTqJ7zbpnDgcr/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2020.

KREUZBERG, F.; VICENTE, E. F. R. Para onde estamos caminhando? uma análise das pesquisas em governança corporativa. **Revista de Administração**

Contemporânea, Rio de Janeiro, v. 23, n. 1, art. 3, p. 43-66, 2019. DOI: 10.1590/1982-7849rac2019170381. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/SKBXq7QhsDZNNFzq9XH4vRN/?lang=pt>. Acesso em: 04 abr. 2020.

MACHADO, R. R. *et al.* Avaliação do desempenho logístico do transporte rodoviário de madeira utilizando Rede de Petri em uma empresa Florestal de Minas Gerais. **Sociedade de Investigações Florestais**, Viçosa, v. 30, n. 6, p. 999-1008, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rarv/a/WStTM9SBKDJLbFmhHJH7d7r/?format=pdf&lang=pt>. Acesso em: 12. abr. 2020.

MARQUES, A. L. *et al.* Relações entre resistência à mudança e comprometimento organizacional em servidores públicos de Minas Gerais. **Revista de Administração Contemporânea**, Curitiba, v. 18, n. 2, p. 161-175, 2014. DOI: 10.1590/S1415-6552014000200004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/MKXr4dLh3WDfJzTw3MSN8pc/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2021.

MARQUES, M. da C. Aplicação dos princípios da governança corporativa ao sector público. **Revista de Administração Contemporânea**, v. 11, n. 2, p. 11-26, 2007. DOI: 10.1590/S1415-6552007000200002. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rac/a/754Hw7N8FRHzj67kWhPNPmN/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2020.

MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.

MELLO, J. G. de; HARTMANN, L. B.; LORENZI JUNIOR, D. Logística aplicada à administração: uma discussão com foco no setor público. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, v.6., p. 1-14, 2017. Disponível em: <http://www.eumed.net/rev/caribe/2017/05/logistica-setor-publico.html>. Acesso em: 05 ago. 2019.

MENDONÇA, R. A. M. *et al.* P. Institucionalização de compras públicas sustentáveis: uma análise da experiência do Governo de Minas Gerais. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 62-91, 2017. DOI: 10.1590/1413-2311.161.61307. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/read/a/5vCczWPdBb867SydczJGLvN/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2021.

MINAS GERAIS. **Decreto 42.569, de 13 de maio de 2002**. Dispõe sobre a administração da frota de veículos pertencente à Administração Pública Direta, Autarquias e Fundações criadas ou mantidas pelo Estado. Minas Gerais, 14 de maio de 2002a. Disponível em: http://transportes.mg.gov.br/images/documentos/Decreto_42569_2002.pdf. Acesso em: 14 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto 43.699, de 09 de setembro de 2003**. Dispõe sobre a utilização obrigatória do sistema integrado de administração de materiais e serviços do estado de minas gerais - siad-mg pelos órgãos e entidades da administração

pública direta e indireta do poder executivo estadual, altera dispositivo do Decreto nº 42.873 de 9 de setembro de 2002, e dá outras providências, 11 de dezembro de 2003. Disponível em: <https://leisestaduais.com.br/mg/decreto-n-42873-2002-minas-gerais-institui-o-sistema-integrado-de-administracao-de-materiais-e-servicos-do-estado-de-minas-gerais-siad-mg>. Acesso em: 14 out. 2020.

MINAS GERAIS. **Decreto 44.710, de 05 novembro de 2008**. Dispõe sobre procedimentos administrativos referentes a gestão da frota de veículos oficiais pertencentes a Administração Direta, Autarquias e Fundações criadas ou mantidas pelo Estado e Empresas Estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro Estadual. Minas Gerais, 06 novembro de 2008. Disponível em: <http://www.pesquisalegislativa.mg.gov.br/LegislacaoCompleta.aspx?cod=55633&marc>. Acesso em: 10 ago. 2019.

MINAS GERAIS. **Decreto 47.539, de 23 de novembro de 2018**. Dispõe sobre a administração da frota de veículos pertencente à administração pública direta, autarquias, fundações e empresas estatais dependentes que recebem recursos do Tesouro Estadual. Minas Gerais, 30 de janeiro de 2018. Disponível em: <https://www.almg.gov.br/consulte/legislacao/completa/completa.html?num=47539&ano=2018&tipo=DEC>. Acesso em: 04 abr. 2020.

MORAES, J. P. S. C.; MAIA, L. C. de C. Terceirização no Brasil: uma revisão sistemática de estudos de caso. **Revista de Administração Unimep**, v. 18, n. 2, p. 188-208, 2020. Disponível em: <http://www.raunimep.com.br/ojs/index.php/rau/article/view/1731/850>. Acesso em: 05 abr. 2021.

MORGAN, N. A.; KALEKA, A.; GOONER, R. A. Focal supplier opportunism in supermarket retailer category management. **Journal of Operations Management**, v. 25, n. 2, p. 512-527, 2007. DOI: 10.1016/j.jom.2006.05.006. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0272696306000581>. Acesso em: 05 abr. 2020.

MÜLLER, M.; GAUDIG, S. An empirical investigation of antecedents to information exchange in supply chains. International. **Journal of Production Research**, v. 49, n. 6, p. 1531-1555, 2011. DOI: 10.1080/00207540903567317. Disponível em: <https://www.tandfonline.com/doi/abs/10.1080/00207540903567317>. Acesso em: 05 abr. 2020.

NETO, F. F. B., TORRES, R. C. L. **Direito Administrativo**. 3 ed. Salvador: Juspodivm, 2013.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. Paris: OECD Publishing, 2015. DOI: 10.1787/9789264181106-pt. Disponível em: <https://www.oecd-ilibrary.org/docserver/9789264181106-pt.pdf?expires=1622959047&id=id&accname=guest&checksum=C0C31B684D7F61019618FEC8230A858A>. Acesso em: 12 nov. 2020.

OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **OECD Public Integrity Handbook**, Paris: OECD Publishing, 2020. DOI: 10.1787/ac8ed8e8-en. Disponível em: <http://www.oecd.org/corruption-integrity/reports/oecd-public-integrity-handbook-ac8ed8e8-en.html>. Acesso em: 18 set. 2020.

OLIVEIRA, M. A. **Terceirização**: estruturas e processos em xeque nas empresas. São Paulo: Nobel, 1994.

OLIVEIRA, N. D. P.; RESENDE JUNIOR, P. C. Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 2, p. 397-426, 2020. DOI: 10.21874/rsp.v71i2.3523. Disponível em: <https://revista.ena.gov.br/index.php/RSP/article/view/3523>. Acesso em: 05 abr. 2021.

OLIVEIRA-JÚNIOR, P. C., *et al.* Estrutura de governança na cadeia da carne bovina especial: um estudo de caso em uma empresa de Presidente Prudente/SP. **Revista Gestão e Desenvolvimento**, v. 17, n. 1, p. 49-69, 2020. DOI: 10.25112/rgd.v17i1.1947. Disponível em: <https://periodicos.feevale.br/seer/index.php/revistagestaoedesenvolvimento/article/view/1947>. Acesso em: 12 abr. 2020.

PACANO, M.; PINTO, M. T. M.; NUNES, F.A. da S. Sistema Integrado de Gestão e Aquisições (SIGA): transformação na área de suprimentos e logística no Governo do Rio de Janeiro. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 3, 2010, Brasília. **Anais...**, 2010. Disponível em: <http://www.consad.org.br/eventos/congressos/iii-congresso-consad-de-gestao-publica-brasilia-df/>. Acesso em 04 nov. 2019.

PAES DE PAULA, A. P. **Por uma nova gestão pública: limites e potencialidades da experiência contemporânea**. Rio de Janeiro: Editora da Fundação Getúlio Vargas, 2005.

PAIVA JÚNIOR, F. G. de; LEÃO, A. L. M. de S.; MELLO, S. C. B. de. Validade e Confiabilidade na Pesquisa Qualitativa em Administração. **Revista de Ciência da Administração**, v. 13, n. 31, p. 190-209, 2011. DOI: 10.5007/2175-8077.2011v13n31p190. Disponível em: <https://periodicos.ufsc.br/index.php/adm/article/view/2175-8077.2011v13n31p190>. Acesso em: 05 abr. 2020.

PAIVA, E. L.; BRITO, L. A. L. Produção científica brasileira em gestão de operações no período 2000-2010. **Revista de Administração de Empresas**, São Paulo, v. 53, n. 1, p. 56-66, 2013. DOI: 10.1590/S0034-75902013000100006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rae/a/SkDWdbq3Lj8fBMMnnn4pjxs/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2020.

PAURA, G. L. **Fundamentos da Logística**. Curitiba: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Paraná, 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/449727-Referencias-glavio-leal-paura.html>. Acesso em: 04 fev. 2020.

PECI, A. *et al.* Oscips e termos de parceria com a sociedade civil: um olhar sobre o modelo de gestão por resultados do governo de Minas Gerais. **Revista de Administração Pública**, v. 42, n. 6, p. 1137-1162, 2008. DOI: 10.1590/S0034-76122008000600006. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/QJWyVLTdDRjZwSWS5dWkXDk/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2020.

PEREIRA JUNIOR, J.T.; DOTTI, M. R. Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública? **Revista do TCU**, n. 116, p. 79-100, 2009. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/294>. Acesso em: 14 ago. 2019.

PEREIRA, A. A.; OLIVEIRA, M. A.; LEAL JÚNIOR, I. C. Custo de transporte e alocação da demanda: análise da rede logística de uma produtora brasileira de fertilizantes nitrogenados. **The Journal of Transport Literature**, Rio de Janeiro, v. 10, n. 4, p. 5-9, 2016. DOI: 10.1590/2238-1031.jtl.v10n4a1. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/jtl/a/JmfMvNSCvNbJMtWXfvbg4ft/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 12 abr. 2020.

POPPO, L.; ZENGER, T. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? **Strategic Management Journal**, v. 23, p. 707-725, 2002. DOI: 10.1002/smj.249. Disponível em: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/10.1002/smj.249>. Acesso em: 28 abr. 2020.

PRADO, J.; PEINADO, J.; GRAEML, A. R. Percepção dos benefícios do uso de sistemas de rastreamento de veículos pelos transportadores rodoviários. **Brazilian Business Review**, Vitória, v. 7, n. 2, p.1-20, 2010. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/7807/percepcao-dos-beneficios-do-uso-de-sistemas-de---i/en>. Acesso em: 12 abr. 2020.

PROVAN, K. G.; KENIS, P. Modes of network governance: structure, management, and effectiveness. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 18, n. 2, p. 229-252, 2007. DOI: 10.1093/jopart/mum015. Disponível em: <http://faculty.cbpp.uaa.alaska.edu/afgjp/PADM601%20Fall%202011/Modes%20of%20Network%20Governance.%202008.pdf>. Acesso em: 05 abr. 2021.

QUEIROZ, R. G. M.; CKAGNAZAROFF, I. B. Inovação no setor público: uma análise do choque de gestão (2003-10) sob a ótica dos servidores e dos preceitos teóricos relacionados à inovação no setor público. **Revista de Administração Pública**, v. 44, n. 3, p. 679-705, 2010. DOI: 10.1590/S0034-76122010000300007. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/FpH3MfmtKjhLcCF7MYbSrWn/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2021.

RAMIREZ, J. M. Q.; SILVESTRE, J. M. O.; ANGERMAN-JARQUIN, D. M. Modelo de transporte para la distribución de guayaba (*Psidium guajava* L.) en México. **Revista Mexicana de Ciências Agrícolas**, v. 7, n. 6, p. 1335-1346, 2016. Disponível em: <http://www.scielo.org.mx/pdf/remexca/v7n6/2007-0934-remexca-7-06-1335.pdf>. Acesso em: 12 abr. 2020.

REIS, M. L. Reforma do Estado: da administração burocrática à administração pública gerencial: o caso brasileiro. **Foco**: Revista de Administração e Recursos Humanos da Faculdade Novo Milênio, v. 7, n. 1, p. 104-137, 2014. Disponível em: <https://revistafoco.emnuvens.com.br/foco/article/view/110/119>. Acesso em: 05 abr. 2021.

RIBEIRO, D. C.; BRESSAN, A. A.; IQUIAPAZA, R. A. O risco fiscal associado às Parcerias Público-Privadas (PPP): estudo de caso da rodovia MG-050. **Revista Gestão & Tecnologia**, v. 17, n. 1, p. 36-53, 2017. Disponível em: <http://revistagt.fpl.edu.br/get/article/view/930/0>. Acesso em: 05 abr. 2021.

ROBERTS, R. **Strategic Sourcing**. London: Hoggett Bowers, 2003.

RODRIGUES, T. C. *et al.* A utilização de operador logístico para redução de custos: o caso de uma indústria de bebidas no município de Fortaleza. In: ENEGEP - ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 33, 2013, Salvador. **Anais do Enegep**, Salvador, 2013. Disponível em: http://www.repositorio.ufc.br/ri/bitstream/riufc/13807/1/2013_eve_mvrodrigues_a_utilizacao.pdf. Acesso em: 30 jul. 2019.

SANTA, E. D. D; MUSSI, C.C. Desempenho no transporte rodoviário de cargas: potencialidades e limitadores do uso da tecnologia da informação e comunicação (tic). **Revista Eletrônica de Estratégias & Negócios**, Santa Catarina, v. 2, n. 3, p. 2015-24, 2016. Disponível em: <http://portaldeperiodicos.unisul.br/index.php/EeN/article/view/4260>. Acesso em: 12. abr. 2020.

SANTOS, G. P. Os benefícios da utilização de indicadores de desempenho na gestão de frota para controle de custos logísticos de Transporte: o caso de uma Indústria de alimentos. In: ENEGEP - ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 32, 2012, Bento Gonçalves. **Anais...**, Bento Gonçalves, 2012. Disponível em: http://www.abepro.org.br/biblioteca/enegep2012_TN_STO_159_930_20081.pdf. Acesso em: 14 ago. 2019.

SAPORI, L. F.; SANTOS, R. F.; MAAS, L. W. D. Fatores sociais determinantes da reincidência criminal no Brasil: o caso de Minas Gerais. **Revista Brasileira de Ciências Sociais**, v. 32, n. 94, p. 1-18, 2017. DOI: 10.17666/329409/2017. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rbcsoc/a/hsHmd9MqqNkWDscr3ps7bFy/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SECCHI, L. Modelos organizacionais e reformas da administração pública. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 43, n. 2, p. 347-369, 2009. DOI: 10.1590/S0034-76122009000200004. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/rap/a/ptr6WM63xtBVpfvK9SxJ4DM/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SELVIARIDIS, K.; NORRMAN, A. Performance-based contracting in service supply chains: a service provider risk perspective. **Supply Chain Management**, v. 19, n. 2, p. 153-172, 2014. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/SCM-06-2013-0216/full/html>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. **Gestão estratégica de suprimentos** - 2ª onda. 2010. Acesso em: 04 ago. 2020.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. Anexo I do **Edital do Pregão Eletrônico para Registro de Preços** - Planejamento SIRP nº 239/2012, 2012. Disponível em: <https://www.registrodeprecos.mg.gov.br/aasi/do/listarRPs?metodo=buscarRPs>. Acesso em: 05 abr. 2020.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. Anexo I do Edital do **Pregão Eletrônico para Registro de Preços** - Planejamento SIRP nº 293/2015, 2015. Disponível em: <https://www.registrodeprecos.mg.gov.br/aasi/do/listarRPs?metodo=buscarRPs>. Acesso em: 04 abr. 2020.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. Secretaria do Estado de Planejamento e Gestão. **Manual Completo do SGTA**. 2016. Disponível em: <http://www.planejamento.mg.gov.br/documento/manual-completo-do-sgta-abril-de-2016>. Acesso em: 04 abr. 2020.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. Anexo I do Edital do **Pregão Eletrônico para Registro de Preços** - Planejamento SIRP nº 148/2018. 2018a. Disponível em: <http://planejamento.mg.gov.br/pagina/gestao-governamental/transportes-oficiais/transportes-oficiais>. Acesso em: 05 ago. 2019.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. **Manual Gestão Total da Manutenção** – GTM, 2019. Disponível em: http://www.planejamento.mg.gov.br/sites/default/files/documentos/logistica-e-patrimonio/gestao-de-frota/manual_gtm_x_ticket_log_versao_3_dezembro_2019.pdf. Acesso em: 06 jun. 2020.

SEPLAG. SECRETARIA DO ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO DE MINAS GERAIS. **Gestão Total de Indicadores**. 2020. Disponível em: <https://app.powerbi.com/view?r=eyJrIjojZGI4NjZiN2YtNzk0Mi00YWVzLWVjM2QtYmM0MDRhZDY1NGY1IiwidCI6IjZMmU1ZDImlLTM2ZWUtNDA3ZS1hMWU1LTU2MWYyMTUxOTRjYiIsImMiOjh9>. Acesso em: 05 dez. 2020.

SERNA, M. D. A. *et al.* Indicadores de desempenho para empresas del sector logístico: un enfoque desde el transporte de carga terrestre. **Revista chilena de**

Ingeniería, v. 25, n. 4, p. 707-720, 2017. Disponível em:
<https://scielo.conicyt.cl/pdf/ingeniare/v25n4/0718-3305-ingeniare-25-04-00707.pdf>.
Acesso em: 12 abr. 2020.

SILVA, C. O. P. A. Reforma Administrativa e a Emenda nº 19/98: uma análise panorâmica. **Revista Jurídica Virtual**, Brasília, v. 1, n. 1, 1999. Disponível em:
<https://luanmessen.jusbrasil.com.br/artigos/781064298/a-reforma-administrativa-e-a-emenda-n-19-98-uma-analise-panoramica>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SILVA, C. R.; GOBBI, B. C.; SIMÃO, A. A. O uso da Análise de Conteúdo como uma ferramenta para a pesquisa qualitativa: descrição e aplicação do método. **Organizações Rurais & Agroindustriais**, Lavras, v. 7, n. 1, p. 70-81, 2005. Disponível em: <https://www.redalyc.org/articulo.oa?id=87817147006>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SILVA, J. L. da; EMMENDOERFER, M. L.; CUNHA, N. R. da S. Análise documental ilustrada em administração pública: uma proposta operacional (re) aplicável. **Teoria e Prática em Administração**, v. 10, n. 2, p. 23-41, 2020. DOI: 10.21714/2238-104X2020v10i2-51394. Disponível em:
<https://periodicos.ufpb.br/index.php/tpa/article/view/51394>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SILVA, L. S. da. Nível de serviço logístico: estudo de caso em uma empresa de bebidas da Paraíba. In: ENEGEP - ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO, 28, 2008, Rio de Janeiro. **Anais...**, Rio de Janeiro, 2008. Disponível em:
http://www.producao.ufrgs.br/arquivos/disciplinas/495_p20090334_enegep_nivel_de_servico_logistico.pdf. Acesso em: 12 abr. 2020.

SILVEIRA, M. C. da; FONSECA, G. P. S.; OLIVEIRA, K. P. Os limites fiscais e orçamentários da reforma gerencial nos estados: o exemplo de Minas Gerais. **Contabilidade Vista & Revista**, v. 23, n. 1, p. 127-163, 2013. Disponível em:
<https://revistas.face.ufmg.br/index.php/contabilidadevistaerevista/article/view/1939>. Acesso em: 05 abr. 2021.

SILVEIRA, M. R. Transportes e a logística frente à reestruturação econômica no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e17008, 2018. Disponível em:
<https://doi.org/10.4215/rm2018.e17008> DOI: 10.4215/rm2018.e17008. Acesso em: 05 abr. 2021.

SOARES, M. E. S; MOURA, L. S. de. Quarteirização da manutenção da frota de veículos Oficiais: o desenho do modelo de gerenciamento adotado em minas gerais a fim de se garantir a Economicidade da contratação. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília. **Anais...**, 2014. Disponível em:
<http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-08/quarteirizacao-da-manutencao-da-frota.pdf>. Acesso em 04 nov. 2019.

SOUZA, E. M. de (org). **Metodologias e analíticas qualitativas e pesquisa organizacional (e-book)**. Vitória: Edufes, 2014. Disponível em:
<https://edufes.ufes.br/items/show/26>. Acesso em: 14 ago. 2020.

SPANHOVE, J.; VERHOEST, K. Corporate governance vs. government governance: translation or adaptation? **EIASM** 4th Workshop on corporate governance, Brussels, 2007. Disponível em: <https://www.semanticscholar.org/paper/Corporate-governance-vs.-government-governance%3A-or-Spanhove-Verhoest/f7ac16b3c1e7165f838efc09f5c33d48a6d293fb>. Acesso em: 18 set. 2020.

STOREY, C.; KOCABASOGLU-HILLMER, C. Making partner relationship management systems work: The role of partnership governance mechanisms. **Industrial Marketing Management**, v. 42, n. 6, p. 862-871, 2013. DOI: 10.1016/j.indmarman.2013.05.019. Disponível em: <https://www.sciencedirect.com/science/article/abs/pii/S0019850113001156>. Acesso 5 abr. 2021.

TEIXEIRA, A. F.; GOMES, R. C. Governança pública: uma revisão conceitual. **Revista do Serviço Público**, v. 70, n. 4, p. 519-550, 2019. DOI: 10.21874/rsp.v70i4.3089. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/3089>. Acesso em: 12 abr. 2020.

TEODORO, R. A. F.; POZO, H. Gestão de custos em logística: uma proposta para apropriar custos de transporte para as micro e pequenas empresas. **Revista de Tecnologia Aplicada** - Faculdade Campo Limpo Paulista, v. 1, n. 1, p. 3-11, 2012. Disponível em: <http://www.cc.faccamp.br/ojs-2.4.8-2/index.php/RTA/article/view/290>. Acesso em: 12 abr. 2020.

THIELMANN, R. A Teoria dos Custos de Transação e as Estruturas de Governança: uma Análise do Caso do Setor de Suinocultura no Vale do Rio Piranga - Mg. In: SEGET - SIMPÓSIO DE EXCELÊNCIA EM GESTÃO E TECNOLOGIA, 10, 2013, Rio de Janeiro. **Anais...**, 2008. Disponível em: <https://www.aedb.br/seget/arquivos/artigos13/991852.pdf>. Acesso em 04 abr. 2020.

THIRY-CHERQUES, H. R. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing**, Opinião e Mídia, n. 3, p. 20-27, 2009. Disponível em: http://www.revistapmkt.com.br/Portals/9/Edicoes/Revista_PMKT_003_02.pdf. Acesso em: 5 abr. 2021.

TRIPODI, Z. F. O Executivo como legislador: a Dinâmica Política em torno da Reforma Educacional Mineira (2003-2014). **Dados**, v. 61, n. 1, p. 77-101, mar. 2018. DOI: 10.1590/001152582018147. Disponível em: <https://www.scielo.br/j/dados/a/MqfQ6q8XYcxFTYcbT8Htycf/abstract/?lang=pt>. Acesso em: 5 abr. 2021.

TRIVIÑOS, A. N. S. **Introdução à pesquisa em ciências sociais: a pesquisa qualitativa em educação**. 1 ed. 23 reimpr. São Paulo: Editora Atlas, 2015.

VALENTE, A. M., *et al.* **Gerenciamento de Transportes e Frotas**. São Paulo: Editora Pioneira, 2012.

VIEIRA, A. P. *et al.* **Gestão de Contratos de Terceirização na Administração Pública**. 5 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

VILHENA, R. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Editora UFMG, 2006.

WIENGARTEN, F.; PAGELL, M.; FYNES, B. The importance of contextual factors in the success of outsourcing contracts in the supply chain environment: the role of risk and complementary practices. **Supply Chain Management**, v. 18, n. 6, p. 630-643, 2013. DOI: 10.1108/SCM-03-2013-0071. Disponível em: <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/SCM-03-2013-0071/full/html>. Acesso em: 5 abr. 2021.

WILLIAMSON, O. E. **Markets and hierarchies**: antitrust analysis and implications. Free Pr, 1975.

YIN, R. K. **Estudo de caso**: planejamento e métodos. 3 ed. Porto Alegre: Bookman, 2005.

ZANON, E. J. **Administração de material no setor público**. Ijuí: Unijuí, 2008.

APÊNDICE A – E-mail convite para participação da entrevista

E-mail convite para a entrevista

Prezado Convidado, bom dia,

Conforme conversamos por telefone, o meu orientador, Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz, e eu estamos desenvolvendo estudo que tem como objetivo analisar as estruturas de governança dos contratos oriundos do modelo de quarteirização da manutenção veicular do Estado de Minas Gerais.

Para tanto, será analisada a interação entre os atores da contratação (SEPLAG, Órgãos e Entidades Contratantes, Fornecedor), dessa forma busca-se realizar levantamentos sobre a interação dos diferentes atores da contratação por meio de coleta de dados com entrevistas semiestruturada e individuais e análise documental.

Diante disso, aguardo seu retorno sobre a data e horário para a nossa entrevista.

Conforme Termo de Consentimento, informamos que as informações serão utilizadas apenas para fins acadêmicos.

Na oportunidade, também gostaria de verificar se poderia me disponibilizar documentos úteis para essa análise como: e-mails de alinhamento/reclamações do/para o fornecedor atual; notificações do fornecedor e para o fornecedor. Reforço que estes documentos também serão utilizados para finalidades acadêmicas e haverá máximo cuidado para apresentação dos dados, não havendo a identificação de pessoas e órgãos.

Atenciosamente,
Erika Spitale
Contato:

E-mail confirmação entrevista

Prezado Entrevistado 1,

Envio o Link para nosso encontro dia 11-06-2020 às 9:00:

Erika Spitale está convidando você para uma reunião Zoom agendada.

Tópico: Entrevista Entrevistado 1

Hora: 18 jun 2020 09:00 AM São Paulo

Entrar na reunião Zoom

<https://us04web.zoom.us/j/73226531278?>

ID da reunião: 732 2653 yyxx

Senha: frota

Na oportunidade também encaminho, anexo a esse e-mail, o Termo de Consentimento para entrevista. Este documento esclarece os objetivos da entrevista e resguarda os dados do entrevistado. No início da nossa reunião farei a leitura dele para você e solicitarei alguns dados para preenchimento. Como estamos em um momento de isolamento social, a assinatura do documento será substituída pela leitura e concordância sobre as informações contidas neste termo. Mais uma vez agradeço a disponibilidade,

Até amanhã no nosso encontro!
Erika Spitale
Contato:

APÊNDICE B – Termo de consentimento livre e esclarecido (TCLE)**TERMO DE CONSENTIMENTO LIVRE E ESCLARECIDO**

Título da Pesquisa: Estudo de Caso: A governança no modelo de quarteirização da manutenção de veículos no Estado de Minas Gerais

Pesquisador Principal: Prof. Dr. Marcus Vinícius Gonçalves da Cruz

Pesquisador Assistente: Erika Spitale

Caro(a) Senhor(a),

A Fundação João Pinheiro, representada pela mestrandia em administração pública, Erika Spitale, portadora do CPF 0XX.YYY.ZZZ-AA, convida V. Sa. para participar, de forma voluntária, da pesquisa supracitada. O objetivo desse estudo é analisar as estruturas de governança dos contratos oriundos do modelo de quarteirização da manutenção veicular do Estado de Minas Gerais. Para tanto, será analisada a interação entre os atores da contratação (SEPLAG, Órgãos e Entidades Contratantes, Fornecedor), tendo como base os diversos referenciais teóricos que abordam a temática. Nesta fase do estudo, busca-se realizar levantamentos preliminares sobre o histórico da gestão da frota em Minas Gerais por meio de coleta de dados com entrevista semiestruturada, individual.

O estudo se justifica por sua proposta, que é identificar as estruturas de governança das contratações de manutenção veicular e contribuir para estudos sobre contratações terceirizadas e complexas no setor público. Ao participar deste estudo, V. Sa. permitirá que a pesquisadora perceba, apenas, a opinião dos participantes da pesquisa sobre como era feita a gestão da frota de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais. Portanto, não incluem esse estudo questões de foro íntimo, nem implica o levantamento de questões pessoais ou quaisquer constrangimentos psicológicos, bem como qualquer ocorrência de riscos éticos e riscos ao vínculo empregatício do entrevistado. Conforme os princípios éticos que regem essa pesquisa (seguindo a normatização prevista na Resolução 462/2012-CNS/MS) asseguramos que toda e qualquer informação será sigilosa e tratada anonimamente garantindo que não haverá desconforto e riscos decorrentes da sua participação na pesquisa.

Reiteramos que as informações prestadas serão utilizadas para fins desta pesquisa científica e de outras atividades estritamente acadêmicas, como dissertações de mestrado, teses de doutorado e artigos científicos. A privacidade e o sigilo serão igualmente mantidos em todas as etapas da pesquisa, inclusive na confecção dos relatórios dirigidos aos órgãos de fomento que financiam o projeto. Assegura-se o registro anônimo dos dados.

O participante pode se sentir desconfortável ao responder a pesquisa, podendo interromper o processo a qualquer momento que julgar necessário. O presente estudo não oferece outros riscos ao participante, de modo que a proposta é apenas entrevistá-lo, com o objetivo de registrar sua percepção quanto à gestão da frota de veículos do Estado de Minas Gerais. Os benefícios desse estudo serão contribuições teóricas para o estudo da governança de contratos complexos de terceirização no setor público, além de práticas para a orientação da condução de gestores e fiscais

de contratos dessa natureza Após estes esclarecimentos, solicitamos o seu consentimento, de forma livre, para participar desta pesquisa. Portanto solicitamos, por favor, fornecer os dados abaixo, bem como declarar consentimento em participar da entrevista, como base nos esclarecimentos prestados.

Tendo em vista os itens acima apresentados, eu, de forma livre e esclarecida, manifesto meu consentimento em participar da pesquisa. Declaro que recebi cópia deste termo de consentimento, e autorizo a realização da pesquisa e a divulgação dos dados obtidos neste estudo

DADOS DO VOLUNTÁRIO DA PESQUISA:

Nome Completo:

RG:

Telefone: ()

Email:

DADOS DO PESQUISADOR RESPONSÁVEL:

Nome Completo: Erika Spitale

RG: MG xx.xxx.xxx

Telefone: (31) xxxxxxxx

Email: erika.spitale@xxxxxxx.com

APÊNDICE C – Roteiros semiestruturados de entrevistas com informantes qualificados

ROTEIRO PARA DIRETOR DE ÓRGÃO

1. Qual o período em que dirigiu a Diretoria de Logística?
2. Conte um pouco sobre sua trajetória profissional e como ela lhe trouxe para a diretoria.
3. Quantos veículos o órgão possuía na época?
4. Haviam veículos locados?
5. Como o órgão possui unidades por vários municípios de Minas Gerais, como era realizada a gestão dos veículos (Centralizada ou Descentralizada)?
6. Como eram os modelos dos contratos de locação, abastecimento e manutenção para atender essa realizada antes dos novos perfis de contratação?
7. Havia alguma política de frota elaborada pela SEPLAG ou pelo órgão?
8. Qual era o principal suporte/controle da SEPLAG sobre a gestão da frota? Principalmente em relação aos contratos.
9. A SEPLAG coordenava alguma licitação desses contratos?
10. Quais eram os principais problemas nos modelos de contratação antes do GTA, GTM e locação de veículos com monitoramento?
11. Quais eram os principais problemas com os modelos de contratação GTA, GTM e locação de veículos com monitoramento?
12. Você entende que a mudança dos perfis de contratação foi positiva para o órgão?
13. Quais os principais ganhos com a mudança?
14. As novas contratações tornaram mais transparente a prestação do serviço?
15. As novas contratações tornaram mais eficiente a prestação do serviço?
16. As novas contratações tornaram mais econômica a prestação do serviço?
17. Em sua opinião quais foram as principais adequações/adaptações que a diretoria precisou realizar para executar essas contratações?
18. Os treinamentos da SEPLAG foram suficientes para que os gestores e fiscais compreendessem todas as regras e configuração dos modelos de contratação?
19. Você acredita que os gestores e fiscais do contrato compreenderam bem as novas formas de contratação?
20. Se a resposta anterior foi sim, essa maturidade ocorreu com o tempo?
21. Quais contratos levaram mais tempo para que a equipe dominasse a execução?
22. Os contratos antigos exigiam mais tempo de dedicação na execução e fiscalização que os novos? Explique sua resposta.
23. Qual dos novos contratos (GTA, GTM, Locação com monitoramento) exige mais tempo de execução e fiscalização?
24. Você atribui qual motivo para que o contrato escolhido tenha exigido mais tempo para executar e fiscalizar?
25. Em relação às contratações de manutenção veicular, a qualidade da manutenção conseguia ser verificada nas contratações anteriores à quarteirização da manutenção?
26. No contrato de quarteirização foi possível realizar essa verificação?
27. Você enxerga ganhos para o órgão com o contrato de manutenção veicular?
28. Você enxerga problemas para o órgão com o contrato de manutenção veicular?
29. Havia ações indesejadas pelos fornecedores na relação com o órgão no modelo antigo de contratação de manutenção?
30. Há ações indesejadas pelos fornecedores na relação com o órgão na quarteirização?

ROTEIRO PARA DIRETOR DE LOGÍSTICA SEPLAG ANTES DE 2009

1. Qual o período que dirigiu a DCAL?
2. Conte um pouco sobre sua trajetória profissional e como ela lhe trouxe para a diretoria.
3. Havia estudos para a melhoria da gestão da frota?
4. Se havia, como foram realizados?
5. Se havia, foram produzidos documentos?
6. O controle dos gastos com as contratações de abastecimento, manutenção e aquisição/locação de veículos, pelos Órgãos e Entidades, era uma preocupação da diretoria?
7. Havia políticas e/ou ações da SEPLAG junto aos Órgãos e Entidades para promover a gestão da frota?
8. Se havia, liste-as.
9. Elas eram orientadas por alguma legislação ou estudo?
10. Há documentos produzidos?
11. Estas políticas/ações possuíam suporte da alta gestão?
12. A SEPLAG realizava contratações para abastecimento, manutenção, locação e aquisição de veículos para os Órgãos e Entidades ou cada órgão/entidade executava sua própria contratação?
13. Havia atuação da SEPLAG em relação às contratações para abastecimento, manutenção, locação e aquisição de veículos realizadas pelos Órgãos e Entidades?
14. Quais eram as contratações para abastecimento, manutenção, locação e aquisição de veículos que a Seplag possuía atuação?
15. Há documentos que poderia me fornecer?
16. Quais as principais dificuldades visualizadas por essas contratações pelos Órgãos e Entidades e pela SEPLAG?
17. Como eram verificadas as ações dos Órgãos e Entidades em relação a essas contratações?
18. Havia análise da qualidade dos serviços prestados pelos fornecedores dessas contratações?

ROTEIRO DIRETOR DE LOGÍSTICA SEPLAG APÓS 2009

1. Qual o período que dirigiu a DCAL?
2. Conte um pouco sobre sua trajetória profissional e como ela lhe trouxe para a diretoria.
3. Você possui conhecimento se havia estudos para aprimoramento dos contratos para a gestão de frota (abastecimento, manutenção e locação) antes de 2009?
4. Se sim, quais?
5. Há registros desses estudos?
6. Estas possuíam suporte da alta gestão?
7. A SEPLAG realizava contratações para abastecimento, manutenção, locação e aquisição de veículos para os Órgãos e Entidades ou cada Órgãos e Entidades executava sua própria contratação?
8. Havia atuação da SEPLAG em relação às contratações para abastecimento, manutenção, locação e aquisição de veículos realizadas pelos Órgãos e Entidades?
9. Se sim, quais?
10. Há documentos que poderia me fornecer?
11. Qual o motivo da família da frota ter sido inserida apenas na segunda onda do projeto GES?
12. Essa escolha foi técnica?
13. Em relação ao diagnóstico produzido sobre a gestão da frota, qual(is) constatação (ões) entende ter mais impacto na configuração dos novos modelos de contratação?
14. Qual era a atuação da diretoria junto aos Órgãos e Entidades antes dos novos modelos de contratação?
15. Havia outros modelos de contratação para a manutenção veicular ofertados no mercado?
16. Qual o motivo de não terem sido escolhidos?
17. Em relação a contratado de quarterização da manutenção, o novo modelo buscava resolver quais problemas na manutenção dos veículos?
18. A escolha do modelo foi puramente técnica? Ou houve influência política?
19. Quais foram às principais motivações para a escolha desse modelo?
20. Relate sua impressão em relação a essa escolha.
21. Como se chegou à configuração do modelo de quarterização da manutenção?
22. Qual o motivo de ter sido adotado o modelo com a equipe especializada?

23. Quais as dificuldades encontradas na construção do modelo?
24. Quais as dificuldades encontradas na implantação do modelo?
25. As expectativas para a contratação foram correspondidas?
26. Você entende que o primeiro fornecedor tinha competência para realizar uma execução adequada da contratação?
27. Se sim, você acha que ele realizou a prestação do serviço com qualidade?
28. Quais os principais problemas enfrentados com os fornecedores?
29. Quais os principais benefícios advindos dessa contratação?

APÊNDICE D – Roteiros semiestruturados de entrevistas com envolvidos no modelo de quarteirização da manutenção veicular

SEPLAG
<p>OBJETIVOS</p> <ul style="list-style-type: none"> • Identificar as expectativas da SEPLAG em relação à contratação e comportamentos esperados dos Órgãos e Entidades contratantes e fornecedor e se elas foram atendidas; • Verificar quais elementos de governança foram elaborados pela SEPLAG: <ul style="list-style-type: none"> ○ Regras contratuais; ○ Controles; ○ Incentivos; ○ Confiança. • Verificar como a SEPLAG visualiza o comportamento dos fornecedores e os motivos que a leva a ter essa compreensão; • Verificar como a SEPLAG visualiza o comportamento dos Órgãos e Entidades contratantes e os motivos que a leva a ter essa compreensão; • Verificar qual a visão da SEPLAG em relação ao próprio desempenho e os motivos que a leva a ter essa compreensão; • Verificar se houve mudanças no comportamento dos Órgãos e Entidades contratantes da primeira execução do contrato para a segunda? • Verificar se o primeiro fornecedor teve os mesmos problema e dificuldade do segundo? • Verificar se o primeiro fornecedor teve o mesmo desempenho do segundo?
<p>ROTEIRO</p> <ol style="list-style-type: none"> 1. Quais as principais expectativas de benefícios que a contratação do modelo de quarteirização da manutenção veicular, na visão da Seplag, traria com a rede credenciada, a equipe plataforma e o sistema de gestão? 2. No momento da elaboração do segundo edital houve a preocupação em coibir ações não satisfatórias dos fornecedores e dos Órgãos e Entidades contratantes? 3. Quais foram as ações identificadas como indesejadas? Foram refletidas em quais regras contratuais? 4. Qual era o comportamento esperado dos Órgãos e Entidades contratantes e do fornecedor para a segunda contratação? 5. Foi visualizado resultado na implantação dessas regras? 6. Dentre os três pilares da contratação (rede de oficinas credenciadas, sistema, equipe plataforma), quais são os que podem gerar mais ações oportunistas/ indesejáveis por parte do fornecedor e que podem comprometer o desempenho da contratação? 7. Porque? 8. Quais os principais problemas enfrentados pela SEPLAG com os fornecedores? 9. Os problemas são semelhantes ao da primeira contratação? 10. Se não, quais são as diferenças? 11. Se sim, quais são as semelhanças? 12. Quais os principais problemas enfrentados com os Órgãos e Entidades contratantes? São semelhantes ao da primeira contratação? 13. Se não, quais são as diferenças? 14. Se sim, quais são as semelhanças? 15. Quais os benefícios efetivamente alcançados nessa contratação? 16. Há ações dos Órgãos e Entidades contratantes que atrapalham o alcance dos objetivos? 17. Há ações dos Órgãos e Entidades contratantes que poderiam ser realizadas por eles para contribuir com esses objetivos? 18. Há ações do fornecedor que atrapalham o alcance dos objetivos? 19. Há ações do fornecedor que poderiam ser realizadas por ele para contribuir com esses objetivos? 20. São implementadas ações para incentivar atuações (dos Órgãos e Entidades contratantes ou do fornecedor) tidas como benéficas para atendimento dos objetivos da contratação? 21. São implementados controles para impedir ações não desejadas? 22. A SEPLAG realiza ações de controle ou incentivos, para além das regras contratuais, para

- que os atores dessa contratação ajam da forma esperada por ela?
23. Foram visualizados resultados na implantação desses controles e incentivos para os Órgãos e Entidades contratantes?
 24. São benefícios superiores aos alcançados por regras contratuais ?
 25. Foram visualizados resultados na implantação desses controles e incentivos para o fornecedor?
 26. São benefícios superiores aos alcançados por regras contratuais?

GERENCIADORA DA MANUTENÇÃO

OBJETIVOS

- Identificar as expectativas do fornecedor em relação à contratação e comportamentos esperados dos Órgãos e Entidades contratantes e se elas foram atendidas;
- Verificar a opinião do fornecedor em relação aos elementos de governança que foram elaborados pela SEPLAG:
 - Regras contratuais;
 - Controles;
 - Incentivos;
 - Confiança.
- Verificar quais comportamentos dos Órgãos e Entidades contratantes são benéficos ou não para a contratação do ponto de vista do fornecedor;
- Verificar quais comportamentos da SEPLAG são benéficos ou não para a contratação do ponto de vista do fornecedor;
- Verificar qual a visão do fornecedor em relação ao próprio desempenho e os motivos que o leva a ter essa compreensão;
- Verificar qual a visão do fornecedor em relação à satisfação dos Órgãos e Entidades da SEPLAG em relação ao contrato e os motivos que o leva a ter essa compreensão.

ROTEIRO

1. Quais foram as principais expectativas da sua empresa ao aderir a essa contratação com o Estado de Minas Gerais?
2. As principais expectativas da sua empresa foram atendidas?
3. Em sua opinião e com base no contato com os Órgãos e Entidades contratantes, quais foram as principais expectativas da SEPLAG e dos Órgãos e Entidades contratantes na contratação de sua empresa?
4. As expectativas da Seplag são possíveis de ser atendidas pela sua empresa?
5. As expectativas da Seplag são possíveis de ser atendidas pelo mercado?
6. As expectativas dos Órgãos e Entidades contratantes são possíveis de ser atendidas pela sua empresa?
7. As expectativas dos Órgãos e Entidades contratantes são possíveis de ser atendidas pelo mercado?
8. Dentre os três pilares da contratação (rede de oficinas credenciadas, sistema, equipe plataforma), quais são os que exigem mais atuação da empresa?
9. Qual é o pilar mais sensível ao desempenho da contratação?
10. Quais as principais reclamações dos Órgãos e Entidades em relação à equipe plataforma?
11. Quais as principais reclamações dos Órgãos e Entidades em relação à rede credenciada?
12. Quais as principais reclamações dos Órgãos e Entidades em relação ao sistema?
13. Quais são as ações da empresa para solucionar essas reclamações?
14. Quais os principais problemas enfrentados com os Órgãos e Entidades contratantes?
15. Em sua opinião, sua empresa está satisfeita com a contratação?
16. Quais os motivos da satisfação ou insatisfação?
17. Em sua opinião, a SEPLAG está satisfeita com a contratação?
18. Quais os motivos da satisfação ou insatisfação?
19. O que a empresa faz para manter/modificar esse cenário?
20. Em sua opinião, os Órgãos e Entidades contratantes estão satisfeitos com a contratação?
21. Quais os motivos da satisfação ou insatisfação?
22. O que a empresa faz para manter/modificar esse cenário?

23. Qual é a principal atividade da plataforma?
24. Qual é a atividade da plataforma que demanda mais tempo?
25. Qual o principal objetivo que ela visa alcançar em sua atuação?
26. São realizados treinamentos/orientações da equipe em relação aos contratos do Estado de Minas Gerais e demais necessidades de qualificação identificadas pela empresa?
27. Quais são as principais demandas por capacitação da equipe plataforma?
28. Houve alguma necessidade de alteração da forma de atuação da empresa para atendimento das demandas contratuais do Estado de Minas Gerais?
29. Entre sua equipe a empresa cria controles e incentivos para manutenção de desempenho satisfatório dos contratos?
30. Quais são esse controles e incentivos?
31. Você acredita que a SEPLAG também institui controles e incentivos na relação com a sua empresa?
32. Os controles e incentivos são eficazes na sua visão?
33. Você acredita que os Órgãos e Entidades contratantes também instituem controles e incentivos na relação com a sua empresa?
34. Os controles e incentivos são eficazes na sua visão?
35. Existem Órgãos e Entidades que realizam exigências para além das regras contratuais?
36. Elas são atendidas pela empresa? Isso impacta o atendimento dos outros Órgãos e Entidades contratantes?
37. Há alguma atuação diferenciada da empresa dependendo do tipo de veículo (de operação, ou administrativo)?

Órgãos e Entidades

OBJETIVOS

Objetivo:

- Identificar as expectativas dos Órgãos e Entidades contratantes em relação à contratação e se o comportamento esperado do fornecedor e da SEPLAG foi atendido;
- Verificar a opinião dos Órgãos e Entidades contratantes em relação aos elementos de governança elaborados pela SEPLAG:
 - Regras contratuais;
 - Controles;
 - Incentivos;
 - Confiança.
- Verificar se os Órgãos e Entidades contratantes construíram elementos de governança adicionais (controles e incentivos) para a execução do contrato;
- Verificar quais comportamentos do fornecedor e da SEPLAG são benéficos ou não para a contratação do ponto de vista dos Órgãos e Entidades contratantes;
- Verificar qual a visão dos Órgãos e Entidades contratantes em relação ao próprio desempenho e os motivos que os levam a ter essa compreensão;
- Verificar qual a visão dos Órgãos e Entidades contratantes em relação à satisfação do fornecedor e da SEPLAG em relação ao seu comportamento e que os levam a ter essa compreensão.
- Verificar se o comportamento do fornecedor da primeira contratação é semelhante ao da segunda contratação?

ROTEIRO

1. Qual foram os principais motivos para o seu órgão aderir ao modelo de quarteirização da manutenção veicular?
2. A SEPLAG apresentou os benefícios possíveis com a contratação?
3. Seu órgão possuía expectativas adicionais as da Seplag?
4. Na sua opinião quais seriam as principais expectativas de benefícios que a contratação do modelo de quarteirização de veículos traria com:
 - a rede credenciada;
 - a equipe plataforma;
 - o sistema de gestão.
5. Os benefícios apresentados pela SEPLAG e as expectativas do seu órgão foram atendidas?
6. Dentre os três pilares da contratação (rede de oficinas credenciadas, sistema, equipe plataforma), quais são os que comprometem o desempenho esperado na contratação?
7. Desses pilares, qual acarreta mais dificuldades para gerir e fiscalizar o contrato?
8. Em sua opinião, o seu órgão está satisfeito com a atuação da equipe plataforma?
9. Se sim, por quê?
10. Se não, o que poderia melhorar?
11. Há ações do fornecedor que atrapalham o alcance dos objetivos?
12. Há ações do fornecedor que poderiam ser realizadas por ele para contribuir com esses objetivos?
13. Há ações da SEPLAG que atrapalham o alcance dos objetivos?
14. Há ações da SEPLAG que poderiam ser realizadas por ela para contribuir com esses objetivos?
15. As melhorias realizadas no edital pela SEPLAG produziram impactos positivos, negativos ou não alteraram o desempenho da atual contratação?
16. Quais os principais problemas enfrentados pelo seu órgão com as oficinas?
17. Os problemas são semelhantes ao da primeira contratação?
18. Se não, quais são as diferenças?
19. Quais os principais problemas enfrentados pelo seu órgão com o fornecedor?
20. Os problemas são semelhantes ao da primeira contratação?
21. Se não, quais são as diferenças?
22. Quais os principais problemas enfrentados com a SEPLAG?
23. Os problemas são semelhantes ao da primeira contratação?
24. Se não, quais são as diferenças?
25. O seu órgão realiza alguma ação de controle ou de incentivo ao fornecedor para além das diretrizes da SEPLAG?
26. Você considera que seu órgão possui uma boa relação com o fornecedor?
27. Você considera que seu órgão possui uma boa relação com a SEPLAG?
28. No geral, seu órgão entende que a contratação é satisfatória?
29. Existem demandas do órgão que exigem pedidos especiais ao fornecedor?
30. Existem veículos que demandam tratamento diferenciado na manutenção?