

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

**A terceirização da gestão dos serviços de manutenção de
veículos da frota do governo de Minas Gerais**

Fernando Silvestre de Brito

Belo Horizonte
2011

FUNDAÇÃO JOÃO PINHEIRO
Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho

A terceirização da gestão dos serviços de manutenção de veículos da frota do governo de Minas Gerais

Fernando Silvestre de Brito

Monografia de conclusão de curso apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro, como condição parcial para a obtenção do título de bacharel no Curso de Administração Pública.

Orientador: Jaime Augusto Freitas Queiroz

Belo Horizonte

2011

Fernando Silvestre de Brito

Monografia apresentada à Escola de Governo Professor Paulo Neves de Carvalho da Fundação João Pinheiro como requisito parcial para a obtenção do título de bacharel em Administração Pública.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Jaime Augusto Freitas Queiroz (orientador)

Prof^ª. Ester Carneiro do Couto Santos

Prof. Giovanni José Caixeta

Belo Horizonte, 26 de outubro de 2011.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus pela minha vida e pela saúde, sem as quais não poderia estar realizando esse sonho.

Agradeço aos meus pais, Otávio e Cleonice, por sempre terem prezado pela minha educação e me apoiado, sempre, em todas minhas decisões com muita dedicação, paciência, cuidado, carinho e amor.

Agradeço aos meus colegas da Fundação João Pinheiro pela amizade e pela superação de momentos difíceis bem como por dividir momentos de alegria e de descontração. Agradeço em especial às minhas amigas Maria Andrade, Luiza Braga, Fernanda Alen e a meus amigos André Azevedo, Igor Soares e Guilherme Naves.

Agradeço ao meu orientador Jaime Queiroz pelo apoio, paciência, incentivo e pelos valiosos ensinamentos no decorrer desse árduo processo. Sem essa grande ajuda, esse trabalho não teria sido realizado.

Agradeço a todos os meus professores do CSAP que colaboraram na transmissão do valioso conhecimento por mim adquirido nesses anos na Fundação João Pinheiro.

Agradeço ao meu Supervisor de Estágio, Marcos Eduardo Soares, pelas valiosas discussões durante o período que estive estagiando na DCAL e por disponibilizar grande parte do material e das informações utilizadas nesse trabalho.

Agradeço aos colegas da DCAL, cada um com suas peculiaridades, que me proporcionaram momentos de grande aprendizado, não só no âmbito profissional e acadêmico, mas, sobretudo, no âmbito pessoal. Em especial, agradeço ao Kaiser Buchacra, Lenir Resende e ao Nilton Vieira que muito me auxiliaram nessa caminhada.

Finalmente, agradeço a todos que direta ou indiretamente contribuíram para a realização deste trabalho e para minha formação como profissional e como cidadão.

RESUMO

O presente trabalho tem por objetivo estudar o segmento de manutenção de veículos no setor público. Como embasamento teórico, o trabalho utilizou-se de conceitos de modernização do aparato estatal, administração pública gerencial, logística, bem como nas leis e princípios que regulamentam as compras públicas. Tomou-se como base o projeto Gestão Estratégica de Suprimentos – GES, em sua segunda onda, na qual foi abordada a família frota de veículos. Nessa família está inserida a modalidade manutenção de veículos que é objeto de estudo do presente trabalho. Tem havido estudos para aprimorar a referida categoria (manutenção de veículos) no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais em busca de melhoria na qualidade do serviço nesse segmento. Tais estudos envolveram análise interna da situação do setor, bem como análises de mercado em busca de um modelo ideal para se aplicar no âmbito do governo de Minas Gerais. Sendo assim, após consultoria realizada pela empresa PricewaterhouseCoopers e discussões com os gestores de frota dos diversos órgãos da Administração, decidiu-se por adotar o modelo de terceirização da gestão dos serviços de manutenção da frota de veículos. Para isso, foi elaborado um edital para contratação de uma empresa gestora, o qual será foco de análise desse trabalho. Serão discutidos as falhas e vantagens da utilização desse modelo, bem como sugeridos pontos de possíveis melhorias.

PALAVRAS CHAVE: Terceirização da gestão da manutenção de frota de veículos, licitação, edital, assimetria de informação, manutenção de veículos, inovação no setor público, princípio da eficiência, terceirização no setor público.

ABSTRACT

The present work aims to study the segment of vehicle maintenance in the public sector. As theoretical framework, the work we used the concepts of modernization of the state apparatus, public administration management, logistics as well as the laws and principles governing public procurement. Was taken based on the Strategic Management Supply Project - GES in its second wave, which was addressed in the family fleet. This family is included vehicle maintenance mode that is the subject of study of this work. There have been studies to improve that category (vehicle maintenance) within the Government of Minas Gerais in search of improving the quality of service in this segment. These studies involved the analysis of the internal state of the industry and market analysis in search of an ideal model to apply under the government of Minas Gerais. Thus, after consulting conducted by PricewaterhouseCoopers and discussions with fleet managers of the various organs of the Administration decided to adopt the model of outsourcing the management of maintenance of the vehicle fleet. For this, an edict was prepared to hire a management company, which will be the focus of analysis of this work. Will discuss the shortcomings and advantages of using this model as well as points of possible improvements suggested.

KEYWORDS: Outsourcing the management of fleet maintenance of vehicles, bidding, public notice, information asymmetry, vehicle maintenance, public sector innovation, the principle of efficiency, outsourcing in the public sector.

LISTA DE SIGLAS

ASSORA/MG – Associação das Oficinas Reparadoras de Automóveis de Minas Gerais
CAEL – Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação
CBMMG – Corpo de Bombeiros Militar de Minas Gerais
CF – Constituição Federal
DCAL – Diretoria Central de Administração Logística
DER – Departamento de Estradas de Rodagem
EDI – Intercâmbio Eletrônico de Dados
EOQ – Economic Order Quantity
FUNED – Fundação Ezequiel Dias
GES – Gestão Estratégica de Suprimentos
GMA – Grupo de Manutenção Automotiva
IBGE – Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística
ICMS – Imposto sobre a Circulação de Mercadorias e Serviços
IEF – Instituto Estadual de Florestas
INSS – Instituto Nacional do Seguro Social
PCMG – Polícia Civil de Minas Gerais
PMDI – Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado
PMMG – Polícia Militar de Minas Gerais
PPAG – Plano Plurianual de Ação Governamental
PRODEMGE - Companhia de Tecnologia da Informação do Estado de Minas Gerais.
PwC – PricewaterhouseCoopers
SCM – Supply Chain Management
SCRLP – Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio
SEF – Secretaria de Estado da Fazenda
SEDS – Secretaria de Estado de Desenvolvimento Social
SEPLAG – Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão
SIAD – Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços
SIAFI – Sistema Integrado de Administração Financeira
SRP – Sistema de Registro de Preços
TCE – Tribunal de Contas do Estado
TI – Tecnologia de Informação

LISTA DE QUADROS E TABELAS

Quadro 1: Características das modalidades de licitação	59
Quadro 2: Análise SWOT para o segmento manutenção.....	85
Quadro 3: Visão geral da minuta do Edital de manutenção de veículos.....	89
Tabela 1: Modalidade de compras utilizadas para aquisições no setor de manutenção de veículos em 2008.....	78
Tabela 2: Simulação do acréscimo à taxa de administração gerado por economia (desconto) no valor das peças com base no valor de mercado.....	96

LISTA DE FIGURAS

Figura 1: Fluxos logísticos na cadeia de suprimento.....	39
Figura 2: Cadeia de valor do segmento “Manutenção de veículos”.....	80
Figura 3: Modelo das 5 forças de Porter do segmento “Manutenção”.....	84
Figura 4: Modelo de Gestão Terceirizada.....	86
Figura 5: Modelo de terceirização da gestão dos serviços de manutenção da frota de veículos	88

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1: Evolução dos gastos relativos à manutenção de veículos.....	75
Gráfico 2: Maiores fornecedores (em reais consumidos) no ramo de manutenção de veículos, em 2008.....	76
Gráfico 3: Órgãos com os maiores gastos no setor de manutenção de veículos, em 2008.....	77
Gráfico 4: Itens adquiridos do setor de manutenção de maior vulto financeiro.....	77

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO	11
2	REFERENCIAL TEÓRICO	19
2.1	Reforma do Estado e Administração Gerencial	19
2.2	O princípio da eficiência	27
2.3	Assimetrias de informação	32
3	LOGÍSTICA E COMPRAS PÚBLICAS	36
3.1	Logística: conceitos importantes, evolução histórica e gerenciamento da cadeia de suprimentos	36
3.2	A logística no setor público	46
3.3	Compras Públicas	55
4	TERCEIRIZAÇÃO E “QUARTEIRIZAÇÃO” NO SETOR PÚBLICO	62
4.1	Terceirização no setor público	62
4.2	A “quarteirização” do serviço de manutenção de veículos segundo a doutrina (Pereira Júnior e Dotti)	64
5	O PROJETO GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS (2ª FASE) E O SEGMENTO DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS	73
5.1	A consultoria da empresa PricewaterhouseCoopers - PwC	73
5.2	O Edital: falhas apontadas e revisões realizadas	88
5.3	Lacunas e sugestões ao modelo	94
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	98
7	REFERÊNCIAS	100
8	ANEXOS	107

1 INTRODUÇÃO

O Governo do Estado de Minas Gerais tem adotado uma Administração Pública voltada para resultados, desenvolvendo sua estratégia sobre a égide de dois principais pilares: a qualidade fiscal e a inovação na gestão pública. O planejamento estratégico estadual é expresso por meio do Plano Plurianual de Ação Governamental - o PPAG, definindo um horizonte de trabalho de quatro anos, onde os programas prioritários são denominados de Projetos Estruturadores (VILHENA et al, 2006).

No PPAG, vigente de 2008 a 2011, há um Projeto Estruturador denominado Produtividade e Qualidade do Gasto Setorial, tendo como um de seus componentes o Projeto GES – Gestão Estratégica de Suprimentos. Tal projeto visa aperfeiçoar o processo de compras de determinadas famílias de bens e serviços no âmbito da Administração Pública mineira. O projeto é sustentado pelo tripé: qualidade, produtividade e sustentabilidade dos processos de aquisições. (QUIRINO, 2010).

A segunda onda desse projeto, iniciada em 2009, contemplou a família Frota de Veículos nos segmentos: aquisição, abastecimento, motoristas e manutenção.

Na dimensão da manutenção, foram levantadas como alavancas de valor, a necessidade que o Estado possui de melhorar a disponibilidade de sua frota, reduzir custos, aperfeiçoar a qualidade e a acuracidade das informações relativas ao segmento de manutenção, bem como prezar pela melhoria na prestação desse serviço.

Nesse contexto, o presente trabalho possui como tema a “gestão da frota de veículos” e como subtema a “terceirização da gestão da manutenção da frota de veículos do Estado de Minas Gerais” tendo em vista os procedimentos de manutenção adotados até o momento e as perspectivas da utilização da terceirização da manutenção de veículos.

A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG, por meio da Superintendência Central de Recursos Logísticos e Patrimônio - SCRPL e, mais especificamente, no âmbito da Diretoria Central de Administração Logística – DCAL - tem desenvolvido editais para contratação de diversos serviços como os contemplados no Projeto GES (aquisição, abastecimento e manutenção de veículos, esse último, foco desta monografia). Esse projeto foi conduzido pela consultoria da empresa PwC – PricewaterhouseCoopers que, através de uma análise das necessidades internas do governo

estadual dessas famílias, bem como da análise do mercado, avaliando os variados tipos de serviços ofertados, estabeleceu, juntamente com a SEPLAG novos rumos para essas famílias de compras do Estado de Minas Gerais.

Tendo em vista o segmento manutenção de veículos, e tomando como base os estudos preliminares da PwC a partir das necessidades do governo, decidiu-se por adotar o sistema de Terceirização da gestão da manutenção da frota de veículos. (A descrição do processo da consultoria realizada pela PwC, demonstrando o porquê da utilização desse sistema será realizada no capítulo 4).

Esse trabalho tem como principal função analisar o edital para contratação da empresa gestora dos serviços de manutenção de veículos da frota do Governo de Minas Gerais. O referido edital, que já foi publicado, foi impugnado e o certame cancelado. Esteve sob análise do Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais, que apontou algumas falhas que deveriam ser superadas. Dessa forma, ele ainda se encontra na sua fase interna. A SEPLAG vem realizando correções, para sua adequação e nova publicação. Tais lacunas e suas correções, bem como outras possíveis falhas e sugestões de aprimoramento com relação ao Edital apontadas pelo autor é objeto do trabalho, procurando-se gerar uma contribuição prática para a solução dos problemas enfrentados pelo órgão na condução desse processo de contratação.

O problema a que se procurará responder no decorrer do trabalho é: Quais os pontos do Edital para contratação da empresa gestora dos serviços de manutenção de veículos precisam ser revistos? O que deve ser mudado? Quais são possíveis soluções para essas lacunas e como a superação das mesmas geraria benefícios (com relação à custos, controle, qualidade do serviço, eficiência) para a Administração Pública?

Diante do problema supra-citado, avalia-se a hipótese de que o edital necessita de aprimoramentos visando a possibilitar uma licitação cujo objeto seja inovador, com prestação de serviço de boa qualidade e que, essa contratação traga maior eficiência partir da manutenção corretiva e, em especial, preventiva, possibilitando prestação de serviço público quando este necessitar de uso da frota, este o seja com eficiência.

Os objetivos para com a realização do trabalho são:

a) Objetivo Geral:

Verificar as falhas e possíveis lacunas no Edital para contratação de empresa gestora da manutenção da frota de veículos do Governo de Minas Gerais e propor alternativas e possíveis soluções às mesmas.

b) Objetivos específicos:

- Analisar os benefícios e dificuldades de implementação do sistema de Gestão terceirizada da frota de veículos no âmbito do Governo de Minas Gerais;
- Analisar as falhas apontadas pelo Tribunal de Contas do Estado – TCE e as correções realizadas pela SEPLAG no Edital do modelo da terceirização da gestão da manutenção de veículos;
- Buscar outras lacunas ainda não abordadas e apresentar sugestões às mesmas a fim de gerar um Edital mais bem estruturado e que auxilie a evitar assimetrias de informação, na busca de melhorias no controle administrativo, na qualidade do serviço a ser contratado, na qualidade e gestão do gasto público.
- Analisar o aparato legal que regula os contratos firmados entre a Administração Pública e empresas privadas, verificando a adequação da prestação do serviço de terceirização da gestão da manutenção da frota no presente ordenamento jurídico.

c) Justificativa:

Num cenário em que a manutenção da frota se dá de forma esparsa e descentralizada nos órgãos e entidades da Administração Pública do Estado, necessita-se da adoção de procedimentos que gerem maior capacidade de controle sobre esse gasto e, que proporcione uma melhor qualidade do gasto, com melhores produtos e serviços, maiores garantias, informações mais fidedignas e centralizadas, maior economicidade, maior capilaridade (número de postos de atendimento no estado), em suma, que gere uma maior economia e eficiência do serviço de manutenção.

Tendo em vista as necessidades de modernização do aparelho estatal nesse ramo de atividade, aqui entendido como manutenção de veículos, e o que o mercado tem a oferecer, surge a possibilidade da utilização da terceirização da gestão da manutenção da frota de veículos do Estado de Minas Gerais.

Com a futura adoção desse novo sistema, será possível a criação de plano de manutenção veicular, com base no manual do fabricante e perfil de utilização dos veículos, pela equipe especializada da empresa contratada, disponibilização de um sistema de acompanhamento e gestão por meio do qual serão registrados todos os orçamentos (prévios à manutenção), os serviços e peças utilizados em cada veículo, permitindo o controle individualizado da evolução dos gastos com manutenção.

Esse conjunto de dados orientará a Administração quanto ao momento ideal de substituição da frota, gerando informações sobre esse setor, possibilitando desenvolver indicadores para controle da frota e dos gastos realizados com ela; controle das manutenções preventivas e suporte às manutenções corretivas por parte da equipe especializada do fornecedor; análise e negociação de cada orçamento junto à rede credenciada por meio da equipe especializada; controle de garantias sistematizado, mitigando-se os custos decorrentes de trocas desnecessárias de peças que ainda estejam dentro do prazo de garantia do fabricante.

Todas as garantias são registradas e monitoradas via sistema; controle de reincidências, que indicam inadequado uso do veículo; disponibilização de relatórios gerenciais que apresentam estatísticas de vida útil das peças, gastos por localidade, órgão ou entidade, veículo, período, estabelecimento credenciado, possibilitando o acompanhamento dos indicadores de gestão da frota; consultoria permanente durante a vigência contratual.

Nesse sentido, é sobre a égide da lei e dos princípios e do clima de modernização do Estado, através de uma administração gerencial, em busca da melhor prestação dos serviços à população é que se situa esse trabalho não deixando de lado as vantagens que a logística pode trazer nesse cenário da administração pública gerencial e, sobretudo, no Estado de Minas Gerais, onde o foco é nos resultados, ou seja, na área fim e na realização de políticas públicas voltadas ao interesse público.

Sendo assim, realizar uma contratação baseada em critérios claros, que visam garantir a eficiência, melhor qualidade do gasto, prestação de melhores serviços de forma transparente e célere é objetivo da Administração. Por isso, torna-se tão importante o desenvolvimento de Editais e Contratos objetivos, que visam garantir o controle e o alcance do interesse público, reduzindo as informações assimétricas entre contratante e contratados.

A análise e apresentação das conclusões deste estudo poderá auxiliar na validação e ou melhoria do conteúdo proposto no edital.

A metodologia utilizada para realizar a presente pesquisa, de caráter exploratório, será principalmente baseada em pesquisa bibliográfica e documental, através de fontes primárias e secundárias.

Segundo Marconi e Lakatos (2007), toda pesquisa implica o levantamento de dados de variadas fontes, que são úteis não somente por trazer conhecimentos que servem de *background* à área pesquisada, como também para evitar possíveis duplicações e esforços desnecessários. Ainda, a bibliografia pode sugerir problemas e hipóteses e orientar o pesquisador para diversas fontes de coleta de dados e informações. Sendo assim, a

documentação indireta é a fase da pesquisa realizada com a finalidade de recolher informações prévias sobre o campo de estudo.

Levantar os dados consiste no primeiro procedimento de qualquer trabalho científico que é feito de duas maneiras: pesquisa documental (ou de fontes primárias) e pesquisa bibliográfica (ou de fontes secundárias), ambas utilizadas no presente trabalho.

Realizar-se-á pesquisa documental: “A característica da pesquisa documental é que a fonte da coleta de dados está restrita a documentos, escritos ou não, constituindo o que se denomina de fontes primárias. Estas podem ser feitas no momento em que o fato ou fenômeno ocorre, ou depois.” (MARCONI e LAKATOS, 2007, p.176)

São fontes de documentos: arquivos públicos, através de documentos oficiais já publicados e outros em processos de elaboração como o Edital para contratação da empresa gestora dos serviços de manutenção de veículos.

Além da pesquisa documental, optou-se por realizar, também, pesquisa bibliográfica:

A pesquisa bibliográfica, ou de fontes secundárias, abrange toda a bibliografia já tornada pública em relação ao tema de estudo, desde publicações avulsas, boletins, jornais, revistas, livros, pesquisas, monografias, teses, material cartográfico etc., até meios de comunicação orais: rádio, gravações em fita magnética e audiovisuais: filmes e televisão. Sua finalidade é colocar o pesquisador em contato direto com tudo o que foi escrito, dito ou filmado sobre determinado assunto, inclusive conferências seguidas de debates que tenham sido transcritos por alguma forma, quer publicadas, quer gravadas. (MARCONI E LAKATOS, 2007, p.185)

Para os referidos autores, a bibliografia pertinente ao assunto enfocado oferece meios para definir e resolver não somente problemas já conhecidos como para também explorar áreas incipientes onde os problemas não se cristalizaram suficientemente, como no caso do presente trabalho. Além disso, o estudo bibliográfico permite ao pesquisador o reforço paralelo na análise de suas pesquisas ou manipulação de suas informações. Reforça-se a percepção de que a pesquisa bibliográfica não consiste em simples repetição do que já foi dito ou escrito sobre certo assunto por um conjunto de autores, mas propicia o exame de um tema sob novo enfoque ou abordagem, permitindo que o pesquisador chegue a conclusões inovadoras ou, pelo menos, possa validar as informações analisadas como viáveis, compatíveis ou com aderência à realidade estudada.

Como fontes bibliográficas utilizadas cita-se: livros, teses, artigos, monografias, publicações avulsas, pesquisas, etc. GIL (2010, p.29). Completa MARCONI e LAKATOS

(2007) afirmando que além do material impresso e gravado, consiste em fonte de pesquisa bibliográfica todo o material disponível online, pela Internet.

A presente pesquisa pode, segundo GIL (2010), ser considerada exploratória:

as pesquisas exploratórias tem como propósito proporcionar maior familiaridade com o problema, com vistas a torná-lo mais explícito ou a construir hipóteses. Seu planejamento tende a ser bastante flexível, pois interessa considerar os mais variados aspectos relativos ao fato ou fenômeno estudado. (GIL, 2010, p.27)

Com relação ao tipo de pesquisa realizada, ressalta-se que esta se trata de uma pesquisa qualitativa. Segundo Silva e Menezes (2001), esse tipo de pesquisa:

considera que há uma relação dinâmica entre o mundo real e o sujeito, isto é, um vínculo indissociável entre o mundo objetivo e a subjetividade do sujeito que não pode ser traduzido em números. A interpretação dos fenômenos e a atribuição de significados são básicas no processo de pesquisa qualitativa. Não requer o uso de métodos e técnicas estatísticas. O ambiente natural é a fonte direta para coleta de dados e o pesquisador é o instrumento-chave. É descritiva. Os pesquisadores tendem a analisar seus dados indutivamente. O processo e seu significado são os focos principais de abordagem. (SILVA e MENEZES, 2001. p.20)

Ainda conforme Silva e Menezes (2001, p.20), a presente pesquisa pode ser enquadrada como uma pesquisa de natureza aplicada pois “objetiva gerar conhecimentos para aplicação prática dirigidos à solução de problemas específicos. Envolve verdades e interesses locais.”

Com relação à estrutura do trabalho, ela se dará da seguinte forma: O presente capítulo, tratando das principais diretrizes as quais se guiará o trabalho, apresentando o tema e subtema, os objetivos, a hipótese, a justificativa para a realização do trabalho, a metodologia, e uma contextualização, mesmo que de forma geral, do panorama no qual está inserido o tema abordado, além da descrição, sintética de como se estruturará as várias seções do trabalho.

O segundo capítulo apresentará um referencial teórico acerca da contextualização do tema tratado no trabalho. Tratar-se-á da reforma do Estado, de acordo com autores como Bresser-Pereira e Fernando Luiz Abrúcio, abordando o panorama que vem surgindo e se consolidando na Administração Pública Brasileira, demonstrando as características da transição da administração burocrática à administração gerencial. Aborda-se, também, de

forma breve, a discussão sobre o princípio constitucional da eficiência e sua utilização para benefício da Administração Pública. Também de forma sintética, evidencia a importância da discussão sobre a assimetria da informação – elemento da microeconomia que poderá agregar mais um fundamento essencial para que as análises referentes à qualidade do gasto sejam mais objetivas e assertivas. É válido lembrar que tal tema, assimetria de informações, está sempre presente no setor de manutenção veicular. E, é justamente na busca da inovação em gestão pública que se discutirá mecanismos para minimizar essas assimetrias por onde escoa, de forma desnecessária, grande parte do dinheiro público que poderia ser utilizado para o alcance do interesse público.

O terceiro capítulo abordará conceitos de logística, bem como sua evolução, passando de uma função de apoio para um segmento estratégico de dentro das organizações. Abordar-se-á, temas como o Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos, a logística no setor público, ressaltando sua importância estratégica como instrumento que pode gerar mais eficiência para a Administração, característica essa, que é foco das discussões quando se fala em modernização do Estado. Nesse capítulo, também ressaltará a função das compras no âmbito da logística e como elas podem influenciar a organização. No campo das compras, dar-se-á foco na discussão sobre o pregão, que, por sua vez, também nos remete a um mecanismo de gestão que busca a eficiência de acordo com os preceitos da Reforma Gerencial da máquina pública dos últimos anos.

O quarto capítulo trata-se da terceirização no setor público de uma forma geral como um prenúncio da “quarteirização”. Vale lembrar que tais mecanismos visam a garantir maior eficiência na prestação dos serviços de apoio da Administração Pública, como é o caso da manutenção de veículos. Realizar-se-á, posteriormente a análise de um importante trabalho referente à terceirização da gestão dos serviços de manutenção de veículos, realizado por Pereira Junior e Dotti (2010), que abordam as várias facetas da aplicação desse modelo no setor público. Talvez esse seja o único e mais importante trabalho com relação a “quarteirização” do serviço de manutenção no setor público. Tal doutrina oferece um forte embasamento do modelo de “quarteirização” com base no direito público, defendendo-o como algo possível de ser implementado sobre a égide da lei que regula a Administração.

O quinto capítulo trata da análise do segmento de manutenção do Projeto GES – segunda onda – de acordo com a consultoria realizada pela empresa PwC (PricewaterhouseCoopers) que analisou o segmento internamente à administração e externamente, com relação ao mercado, propondo, juntamente com a validação da Secretaria

de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG, a utilização do modelo de terceirização da gestão da manutenção de veículos no Governo do Estado de Minas Gerais. Analisar-se-á o edital para contratação da empresa gestora, bem como os recursos que geraram sua impugnação e suspensão, as defesas realizadas pela SEPLAG e, ainda serão evidenciadas algumas lacunas e sugestões de melhorias ao processo.

Ressalta-se que o quinto capítulo é o foco central do presente trabalho e no qual se pretende apresentar as contribuições deste estudo. É nele que se realizará as principais discussões acerca do Edital, com a finalidade de aprimorá-lo para que, por conseguinte, haja uma contratação do serviço de manutenção que seja de boa qualidade, eficiente, célere e, que proporcione um controle de custos e de qualidade do serviço por parte da Administração, ao se ver reduzida a assimetria de informação na relação Estado X Empresa gestora dos serviços de manutenção da frota de veículos.

Finalizando o trabalho, seguem-se as considerações finais, referências bibliográficas e Anexos, onde está parte do Edital para contratação da empresa gestora da manutenção (termo de referência).

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Reforma do Estado e Administração Gerencial

A reforma do Estado, segundo Bresser-Pereira (2006), em seu trabalho “A reforma do Estado nos anos 90” e “Da Administração Pública burocrática à Gerencial” visa contribuir para a formação no Brasil de um aparelho de Estado mais forte e eficiente.

A reforma do Estado tornou-se necessária, principalmente depois da grande crise da década de 80, que veio a ficar conhecida como Década Perdida. Mais que uma crise financeira, tratou-se de uma crise do conceito de Estado. Para cumprir sua missão em um mundo globalizado seria necessário (e ainda o é) rever sua missão, suas funções e sua capacidade de efetivo cumprimento de suas obrigações com os recursos disponíveis. Enfim, pode falar em busca de eficiência.

Pode-se afirmar que a reforma do Estado é um tema amplo que abrange diversas variáveis como: variáveis políticas (relacionada ao aumento da governabilidade), econômicas (voltadas para o desenvolvimento, necessidades sociais e eficiência administrativa) e administrativas (relacionados com o aumento da governança, à aplicação dos recursos públicos e de escolhas democráticas). Dessa forma, visa-se a restauração da capacidade do Estado de transformar suas políticas em realidade e benefícios sociais, conforme os diversos interesses públicos.

A governabilidade refere-se mais a dimensão estatal do exercício do poder. Diz respeito à “condições sistêmicas e institucionais sob as quais se dá o exercício o poder, tais como as características do sistema político, a forma de governo, as relações entre os Poderes, o sistema de intermediação de interesses” (SANTOS, 1997, p. 342). Já, a governança refere-se a “padrões de articulação e cooperação entre atores sociais e políticos e arranjos institucionais que coordenam e regulam transações dentro e através das fronteiras do sistema econômico”, incluindo-se aí “não apenas os mecanismos tradicionais de agregação e articulação de interesses, tais como os partidos políticos e grupos de pressão, como também redes sociais informais (de fornecedores, famílias, gerentes), hierarquias e associações de diversos tipos” (SANTOS, 1997, p. 342).

O Estado nas sociedades pré-capitalistas e pré-democráticas era marcado pela interpermeabilidade dos patrimônios público e privado. Práticas patrimonialistas eram usuais, ou seja, não havia distinção entre o patrimônio público e os bens pessoais do monarca. Com o advento do capitalismo e da democracia, passou a existir a divisão entre a coisa pública (res publica, que depois veio a tornar “república”) e os bens privados. Dessa forma a administração pública burocrática e a democracia tinham como objetivo resguardar o patrimônio público contra a privatização do Estado.

Entende-se por democracia, segundo Bresser-Pereira (2006, p.26): “o instrumento político que protege os direitos civis contra a tirania, que assegura os direitos sociais contra a exploração e que afirma os direitos públicos.” Com relação à burocracia, o autor a define como sendo: “a instituição administrativa que usa, como instrumento para combater o nepotismo e a corrupção (...) os princípios de um serviço público profissional e de um sistema administrativo impessoal, formal e racional”. (BRESSER-PEREIRA 2006, p.26)

Na gestão burocrática, o controle hierárquico e formalista dos procedimentos mostrou-se ineficiente, pois mesmo que evitassem a corrupção e o nepotismo, resultavam em procedimentos morosos, de alto custo e ineficientes. (BRAGA, 2011)

Surge então, a partir desse cenário, a necessidade de implantação de uma nova administração pública, onde não só é necessário evitar o nepotismo e a corrupção, mas também prover os bens públicos (cujo mercado não oferece ou não é capaz de executar) que cabe ao Estado produzir ou financiar de forma indireta, garantindo os direitos sociais através de um leque de serviços públicos e políticas públicas. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

Tal demanda surge após a crise do Estado Burocrático, trazendo novos paradigmas gerenciais como a ruptura com estruturas formalizadas, piramidais, centralizadas e hierarquizadas regidas por um sistema de controle altamente sistemático.

Tais características, inerentes ao Modelo Burocrático weberiano, perfaziam uma estrutura de governo que não atende às necessidades do mesmo. Os procedimentos baseados em muitas regras e extrema rigidez passaram a ser vistos como superados, morosos e inúteis. Os cidadãos reclamavam da burocracia estatal autoritária que não funcionava, da inflexibilidade que ninguém conseguia alterar, da falta de coordenação dos programas e organizações que muitas vezes se superpunham, dos entes públicos que pareciam mais interessados em promover negócios próprios do que servir ao cidadão. Até as mais conceituadas teorias de autoridade e hierarquia, pedra de toque do modelo burocrático weberiano, foram superadas. (KETLL apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.79)

Essa ruptura propõe a incorporação de novas direções para as políticas ligadas à Administração com o intuito de, paulatinamente, encerrar a tradicional burocracia para constituir uma máquina pública nova e moderna.

Tendo em vista essa reforma, toma-se como três as principais dimensões em questão segundo o Plano Diretor para Reforma do Aparelho do Estado, da Presidência da República (Câmara da Reforma do Estado), de 1995:

1) **dimensão institucional-legal**, remetendo à descentralização da estrutura organizacional do aparato estatal através da elaboração de novos arranjos organizacionais, por exemplo: as agências regulatórias, executivas, e as organizações sociais;

2) **dimensão da gestão**, voltada para crescente autonomia e a adoção de três novos mecanismos de responsabilização dos administradores públicos tais como a gestão por resultados, o controle social, e a competição administrada por excelência, substituindo parcialmente os regulamentos rígidos, a supervisão e a auditoria, que são traços inerentes à administração burocrática; e

3) **dimensão cultural**: através de uma modificação de mentalidade, propondo superar a desconfiança generalizada oriunda da administração burocrática alcançando uma maior confiança, ainda que limitada, própria da administração gerencial.

Cardoso apud Bresser-Pereira (2006) aponta que reformas no Estado não buscam desmantelá-lo, mas sim abrir mão de visões do passado de uma Administração Pública paternalista e assistencialista voltada para a promoção de bens e serviços.

Hoje, todos sabemos que a produção de bens e serviços pode e deve ser transferida à sociedade, à iniciativa privada, com grande eficiência e com menor custo para o consumidor. (CARDOSO apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.15)

No entanto, faz parte do novo papel do Estado, apontar metas compatíveis com os anseios sociais, além de prestar os serviços básicos à população. Para atender às demandas da sociedade, fazendo-se cumprir seu papel, a Administração deve se reorganizar, adotando critérios de gestão capazes de reduzir custos, articulando-se com os cidadãos, estabelecendo prioridades e cobrando os resultados (CARDOSO apud BRESSER-PEREIRA, 2006).

Com relação à dimensão legal, Abrúcio (2007), afirma que a reforma, sob esse aspecto, se deveu muito a reestruturação constitucional de 1988 que proporcionou a construção de um cenário legal sólido e coerente para que a reforma pudesse ser realizada.

Sendo assim, a nova Constituição de 88 propiciaria a reforma e, ao mesmo tempo o rompimento com os governos militares, onde a burocracia era a regra. Entre as medidas tomadas pelo governo, Abrucio (2007) enfatiza as:

Medidas que implicaram tetos para o gasto com funcionalismo, alterações no caráter rígido e equivocada do Regime Jurídico Único e a introdução do princípio da eficiência entre os pilares do direito administrativo. Tais mudanças constituíram peças essenciais na criação de uma ordem jurídica que estabeleceu parâmetros de restrição orçamentária e otimização das políticas (ABRUCIO, 2007, p.5).

Na supracitada dimensão cultural, Kettl apud Bresser-Pereira (2006), se insere uma reforma também baseada nas idéias e costumes. Kettl realiza alguns questionamentos a respeito dessa dimensão:

A chave da reforma governamental estará em varrer todo e qualquer obstáculo antiquado e irracional e abrir caminho para administradores públicos esforçados e bem-intencionados? Ou devem-se reformar as condições de trabalho atuais dos administradores públicos para obrigá-los a deixar o relativo conforto dos monopólios estatais e enfrentar a concorrência, com o que acabarão por desenvolver seus talentos e chegarão a melhores resultados? (KETLL apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.80)

Cardoso (2006) corrobora com as afirmações de Kettl, reafirmando a necessidade de se mudar a mentalidade com fins de se concretizar bons resultados oriundos da reforma. Sendo assim, essa mudança “implica efetivamente a alteração de práticas que estão enraizadas nas nossas sociedades. E o que é ainda mais difícil de mudar: práticas enraizadas que cristalizaram interesses concretos” (CARDOSO apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.16).

No caso brasileiro, Cardoso (2006) toca no assunto da participação cidadã que ainda, muitas vezes, se restringe apenas ao voto. Além dos cidadãos em geral, Cardoso enfatiza a grande importância do funcionalismo público abraçar essa causa em prol de um Estado mais eficiente. Nesse sentido, o autor defende que “o Estado tem que se abrir a pressões da sociedade, mas a sociedade também tem que aprender a dialogar com o Estado, de uma maneira que seja adequada aos objetivos da população” (CARDOSO apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.17).

Nesse momento transitório entre a administração burocrática e a gerencial, busca-se a superação do primeiro, marcado por traços rígidos e altamente hierarquizados, e o alcance do segundo, definido por:

um Estado que, além de eficiente, esteja orientado por valores gerados pela própria sociedade. Um aparelho de Estado capaz de comunicar-se com o público de forma desimpedida. Essa passagem é um dos grandes desafios do mundo contemporâneo. É uma transição à qual todos devemos nos dedicar, a fim de reorganizar o aparelho do Estado. (CARDOSO apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.18).

Ainda segundo Ketll (2006), a partir dos anos 80, os governos em todo mundo vêm empreendendo esforços para se modernizarem e agilizarem a Administração Pública. Porém, Ketll aponta dois dilemas observados nas propostas reformistas. O primeiro deles está ligado ao esforço de os governos funcionarem melhor, com custos menores.

Com relação ao primeiro dilema, os reformadores procuram obter vitórias transparentes e rápidas. E, verifica-se que a partir do momento em que um plano de reforma é anunciado pelas autoridades, forma-se e cresce uma forte pressão pelo alcance dos resultados. Embora os resultados sejam muito importantes para a reforma, a preocupação com bons e rápidos resultados mediante uma situação de restrição orçamentária, frequentemente, impedem o alcance de resultados de longo prazo.

Reformas autênticas no setor público exigem esforço concentrado e duradouro. (...) Para se ter uma reforma efetiva e duradoura é preciso encontrar mecanismos que conciliem interesses políticos imperativos de curto prazo e metas de longo prazo (KETLL apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.77).

No caso brasileiro, Abrúcio (2007) afirma que:

Uma agenda de longo prazo para reforma a gestão pública brasileira depende, como em qualquer outro campo de políticas públicas, não só de idéias e análises. Acima de tudo, é preciso construir coalizões. Atores estratégicos precisam ser convencidos da centralidade dessa questão, como já o foram em outros tópicos (ABRUCIO, 2007, p. 19).

O segundo dilema baseava-se, principalmente, na definição do papel do governo: ao realizar os cortes orçamentários e de pessoal, o que fazer com o que sobrou? Dessa maneira, tornou-se comum e, mundialmente verificável, ações voltadas para reduzir os contornos da administração pública valendo-se de mecanismos como: limitação das dimensões do setor público, privatizações, comercialização ou corporatização de órgãos públicos, descentralização para governos subnacionais, desconcentração no governo central, uso de

mecanismos típicos de mercado (como a terceirização), entre outras iniciativas de reestruturação e racionalização (KETLL apud BRESSER-PEREIRA, 2006).

Dessa forma, feito os cortes necessários e redefinidas as estruturas organizacionais, os reformadores têm de decidir o que o governo fará, seu plano de ação, e a elaboração de uma agenda positiva estabelecendo-se as principais funções, essenciais e irredutíveis, do Estado. Vale ressaltar que KETLL (2006, p.79) afirma que “todas as reformas levam à maior e mais importante questão: a busca de meios que asseguram a *res publica*, o uso do estado para promover o interesse público”.

Com relação aos princípios que norteiam a reforma em discussão, o Estado só deve executar diretamente as tarefas que são de sua exclusividade, abarcando o emprego do poder de Estado, ou que apliquem os recursos estatais. Com relação às atividades de cunho exclusivo do Estado devem-se distinguir:

a) atividades centralizadas de formulação e controle das políticas públicas e das leis, que devem ser executadas por órgãos do aparelho do Estado;

b) tarefas de execução, que devem ser descentralizadas para agências executivas e agências reguladoras autônomas.

Os demais serviços que os cidadãos decidem prover com os recursos provenientes dos impostos devem ser contratados através de terceirização. (BRESSER-PEREIRA, 2006)

Segundo Bresser-Pereira:

Os serviços sociais e científicos, para os quais os respectivos mercados são particularmente imperfeitos, já que neles impera a assimetria de informações, devem ser contratados com organizações públicas não-estatais de serviço, as ‘organizações sociais’, enquanto que os demais podem ser contratados com empresas privadas. As três formas gerenciais de controle – controle social, controle de resultados e competição administrada – devem ser aplicadas tanto às agências, quanto às organizações sociais. (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.15).

A presente reforma institucional não desconsiderou as relações patrimonialistas e clientelistas ainda presentes no estado brasileiro, mas, ao invés de permanecer com os holofotes voltados para essa herança cultural, como procedia a reforma burocrática desde que foi iniciada com Getúlio Vargas, avançou na direção de uma administração mais autônoma e mais responsabilizada perante a sociedade.

O que se pressupõe é o seguinte: a forma mais eficaz de vencer o clientelismo e outras formas de captura do Estado é tornando-o mais eficiente e moderno. Embora sofrendo com os

entraves e paralisações previsíveis, a Reforma da Administração Pública da década de 90 está sendo bem sucedida em tornar gerencial o Estado brasileiro. Sua implementação deverá se prolongar, ainda, por muitos anos, assim como se verificou em outros países que já alcançaram esse novo paradigma da gestão pública (BRESSER-PEREIRA, 2006).

A administração pública gerencial surgiu como uma forma de enfrentar a crise fiscal do Estado, vindo a emergir na segunda metade do século XX. Ela visou a redução do custo e tornar mais eficiente a administração dos diversos gastos do setor público. Segundo Luiz Carlos Bresser-Pereira, em seu texto “Gestão do setor público: estratégia e estrutura para um novo Estado”, a administração pública gerencial tem como características:

É orientada para o cidadão e para a obtenção de resultados, pressupões que os políticos e funcionários públicos são merecedores de grau limitado de confiança; como estratégia, serve da descentralização e do incentivo à criatividade e à inovação. E utiliza o contrato de gestão como instrumento de controle dos gestores públicos.”(BRESSER-PEREIRA, 2006, p.28).

Bresser-Pereira ainda completa seu argumento, analisando que:

A administração gerencial; a descentralização, a delegação de autoridade e de responsabilidade ao gestor público, o rígido controle sobre o desempenho, aferidos mediante indicadores acordados e definidos por contrato, além de serem modos muito mais eficientes de gerir o Estado, são recursos muito mais efetivos na luta contra as novas modalidades de privatização do Estado (BRESSER-PEREIRA, 2006, p.29).

No artigo “A reforma do Estado nos anos 90”, de Luiz Carlos Bresser-Pereira, o autor afirma que a referida reforma engloba quatro problemas distintos, porém interdependentes. São eles: dois problemas econômicos e políticos que envolvem a delimitação do tamanho do Estado e a redefinição do papel regulador do mesmo; um problema econômico e administrativo que envolve a capacidade de governança ou capacidade financeira e administrativa de colocar em prática as decisões políticas do governo; um problema político ligado a governabilidade através da capacidade política de intermediação de interesses, garantindo legitimidade e, possibilitando assim, governar.

Com relação à delimitação do tamanho do Estado, Bresser-Pereira (1998) concorda com Ketll (2006) estabelecendo que para o alcance desse objetivo deve-se privatizar empresas

estatais, “publicizar” e terceirizar alguns serviços. O Problema da desregulação, também apontado por Bresser-Pereira (1998) e Abrúcio (2007), deve ser orientado no sentido de definir o grau da intervenção estatal na regulação do mercado. Para aumentar a governança deve-se superar a crise fiscal e redefinir formas de intervenção no plano econômico-social. No plano administrativo, visa-se a superação do modo burocrático de se gerenciar a máquina pública. Com relação a governabilidade Bresser-Pereira (1998) concorda com Cardoso (2006) ao afirmar que, procura-se aumentar a legitimidade do governo perante a sociedade, bem como criar mecanismos para intermediar interesses na relação Estado-cidadão através da adequação das instituições.

Reduzir o tamanho do Estado e modernizar a administração pública tornaram-se pontos importantes de uma nova agenda política. Ao contrário das experiências anteriores, essa modernização se inspirou fortemente nos modelos de gestão privada, considerados superiores e mais eficazes. Assim, as principais mudanças seriam transferir funções estatais para a área privada e as restantes seriam administradas com formas o mais próximo possível das praticadas nas empresas privadas. (MOTTA, 2007, p.92)

Dessa maneira, segundo Braga (2011), o resultado dessa reforma será um Estado mais eficiente voltado para atender as demandas do cidadão, que age em parceria com a sociedade, respondendo-a em seus anseios através da substituição do Estado Social-Burocrático pelo Estado Social-Liberal, palco da democracia e revestido de estabilidade institucional e política.

Objetiva-se a construção de um Estado na qual os políticos possam fiscalizar os burocratas e ambos sejam obrigados por lei a prestar contas à sociedade, gerando assim, maior legitimidade aos governos através de uma reforma que propiciará o estabelecimento de uma administração pública gerencial revestida de uma máquina pública com instituições flexíveis e eficientes, focando os resultados e os interesses públicos.

O Brasil criou uma série de instrumentos e arenas participativas capazes de estabelecer controle político e social dos agentes governamentais. Talvez possam ser montados mais alguns ou disseminados outros para localidades que não os tenham. Mas o problema maior do caso brasileiro é fazer valer o que já existe. Tribunais de contas, conselho de políticas públicas e ouvidorias precisam cumprir seus papéis institucionais onde não são efetivos – e na maior parte do país infelizmente esta é a realidade (ABRÚCIO, 2007, p. 18).

Tal Estado terá foco no cidadão, na garantia dos seus direitos individuais e contará com a ampla participação do cidadão nas discussões das arenas políticas, onde a sociedade

estará ciente de seus direitos e deveres como plenos cidadãos de um ambiente altamente democrático.

Com relação aos benefícios da reforma gerencial do Estado, um dos principais focos se voltou para o aperfeiçoamento da estrutura das organizações públicas, bem como dos inúmeros processos que se dão no âmbito do Estado. Tal aperfeiçoamento visa a realização dos serviços públicos de forma mais eficiente possível, trazendo o benefício esperado pela sociedade, ao realizar a entrega do valor real proporcionado pelas políticas públicas.

Ao adquirir esse caráter essencial e estratégico, discutir-se à adiante, o princípio da eficiência e suas implicações no setor público, tendo sempre como plano de fundo o momento de reforma e inovação em gestão pública que está sendo vivido pelo Estado Brasileiro, onde o foco é nos resultados. Estes, por sua vez, são oriundos de processos e ações que devem se dar de forma a estar de acordo com o Princípio da Eficiência.

2.2 O princípio da eficiência

No atual momento vivido pela Administração Pública, fala-se muito em eficiência e economicidade, principalmente no que diz respeito aos gastos públicos com a área meio, fazendo com que os recursos sejam utilizados, prioritariamente, com a área fim, na execução de políticas públicas resguardando, dessa maneira, o interesse público.

Nesse momento da administração pública gerencial, torna-se cada vez mais evidente a necessidade de respeitar os princípios da administração pública, sobretudo o princípio da eficiência descrito pelo art. 37 da Constituição de 1988: “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência”. Assim, esclarece-se que o princípio da eficiência administrativa deve ser interpretado de forma a abalizar a melhor utilização dos *inputs* administrativos (recursos, meios e esforços) bem como os seus *outputs* (resultados). Segundo Alexandre de Moraes apud Celso Antônio Bandeira de Mello:

“Princípio da eficiência é o que impõe à administração pública direta e indireta e a seus agentes a persecução do bem comum, por meio do exercício de suas competências de forma imparcial, neutra, transparente, participativa, eficaz, sem burocracia e sempre em busca da qualidade, rimando pela adoção dos critérios legais e morais necessários para melhor

utilização possível dos recursos públicos, de maneira a evitarem-se desperdícios e garantir-se maior rentabilidade social”. (MORAIS apud MELLO, 2010, p. 327)

De acordo com o texto constitucional, o administrador público deverá maximizar a utilização dos meios para, dessa forma, obter maiores e melhores resultados em favor da sociedade.

O controle de custos na Administração já estava previsto no artigo 85, da Lei 4.320, de 17 de março de 1964, para os serviços industriais explorados pelo Estado e o Decreto-lei 200, de 1967, amplia essa condição para todo o setor público. Porém, ainda é desconhecido qualquer avanço significativo nesta área, até a retomada do assunto pela Lei Complementar 101/2000, Lei de Responsabilidade Fiscal.

Controlar os custos das atividades do governo é um importante instrumento de gestão e controle da aplicação dos recursos públicos que devem estar voltados para a inclusão social. A implantação de um sistema de controle de custos no setor público irá estimular a eficiência na obtenção e alocação dos recursos oriundos da sociedade. A racionalidade na ação governamental evita os desperdícios de verbas públicas. Esses, por sua vez, serão reduzidos sensivelmente e, conseqüentemente, mais recursos poderão ser destinados para acatar as demandas da sociedade, nas diversas esferas no qual atua o setor Estado.

Torna-se necessário o estabelecimento uma nova forma de abordagem sobre a gestão dos recursos públicos de acordo com o princípio da eficiência. A Emenda Constitucional nº 19, de 4 de junho de 1998, adicionou, em seu Art. 3º, o princípio da eficiência entre os demais princípios da Administração Pública, previstos no caput do Art. 37 da Carta Magna de 1988. Entretanto, a Emenda 19 não inovou ao constitucionalizar o princípio da eficiência, pois o Decreto-lei 200, de 25 de fevereiro de 1967, já abordava sobre o tema, inserindo o princípio da eficiência na Administração, quando submeteu toda atividade do Executivo ao controle de resultados:

Art. 13 O contrôle das atividades da Administração Federal deverá exercer-se em todos os níveis e em todos os órgãos (...)

(...)

Art. 25 A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:

(...)

V Avaliar o comportamento administrativo dos órgãos supervisionados e diligenciar no sentido de que estejam confiados a dirigentes capacitados.

O referido decreto definiu, também, o sistema de mérito:

Art . 25. A supervisão ministerial tem por principal objetivo, na área de competência do Ministro de Estado:
(...)
VII - Fortalecer o sistema do mérito.

Novamente, com relação a eficiência, o Decreto expõe o seguinte:

Art. 26. No que se refere à Administração Indireta, a supervisão ministerial visará a assegurar, essencialmente:
III - A eficiência administrativa.

E, finalmente, inseriu no Art. 30:

§ 3º É dever dos responsáveis pelos diversos órgãos competentes dos sistemas atuar de modo a imprimir o máximo rendimento e a reduzir os custos operacionais da Administração.

Vale ressaltar que o princípio da eficiência já estava registrado na Constituição de 88, conforme o Art. 74:

Art. 74 - Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de:
(...)
II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado”.

A Constituição Mineira, de 21 de setembro de 1989, também corrobora com os excertos supracitados com relação ao princípio da eficiência:

Art. 13 - A atividade de administração pública dos Poderes do Estado e a de entidade descentralizada se sujeitarão aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e razoabilidade.”

Segundo Maximiano (2007, p.4), “eficiência é a palavra usada para indicar que a organização utiliza produtivamente, ou de maneira econômica, seus recursos. Quanto mais

alto o grau de produtividade ou economia na utilização dos recursos, mais eficiente a organização é.”

Dessa forma, eficiência significa a correta utilização dos meios de produção disponíveis, bem como a melhor maneira pela qual os processos devem ser feitos ou executados a fim de que os recursos sejam aplicados de formas mais racional possível. (PAGANELLA, 2004)

Conforme os supracitados textos normativos, torna-se evidente que desenvolver e implementar sistemas de controle de custos é condição *sine qua non* para gestão responsável dos recursos públicos. No escopo do Estado, a decisão a serem tomadas, deveria focar nas alternativas que demandassem o menor volume de recursos e gerasse o maior benefício social.

Leal também faz considerações a respeito do princípio da eficiência ao afirmar que:

O principal fundamento do princípio da eficiência é o rendimento maximizado dos recursos, enquanto o desperdício representa o antiprincípio da eficiência. No setor empresarial, o desperdício do processo produtivo aumenta o custo final dos produtos e transforma-se em fator restritivo de competitividade, razão pela qual os métodos de gestão estratégica de custos estão sendo aperfeiçoados diariamente. No setor público, a eficiência dos meios com significativa redução dos desperdícios deverá contribuir para ampliar os benefícios sociais com a mesma parcela de recursos, sem aumentar a carga tributária. (LEAL, 2003, p. 11)

Segundo Aragão (2006):

A eficiência não pode ser entendida apenas como maximização do lucro, mas sim como um melhor exercício das missões de interesse coletivo que incumbe ao Estado, que deve obter a maior realização prática possível das finalidades do ordenamento jurídico, com os menores ônus possíveis, tanto para o próprio Estado, especialmente de índole financeira, como para as liberdades dos cidadãos. (ARAGÃO, 2006, p.1)

O governo de Minas Gerais definiu, a partir de 2003, através do Choque de Gestão (Vilhena et.al, 2006), um conjunto de medidas dirigidas para deter a tendência crescente das despesas através de um controle rígido das despesas com pessoal, custos operacionais e a inevitável redução das despesas de investimento. O controle de gastos em todas as esferas do serviço público estadual deixou de ser bônus de produtividade e passou a ser meta em todas as unidades públicas. Esforços produzidos pelo Estado propiciaram a retomada do equilíbrio das contas públicas.

O Choque de Gestão, de acordo com Vilhena et al (2006), se insere no contexto da reforma do Estado, bem como no cenário do princípio da eficiência, pois além da contenção de gastos e enxugamento da máquina burocrática (inclusive com a extinção de secretarias de Estado), propõe a reorganização e modernização do aparato estatal através da busca de novos modelos de gestão governamental.

Segundo Quirino (2010), durante o Governo Aécio Neves, que abrangeu o período de 2003 a 2010, foi implementado o Choque de Gestão no Governo do Estado de Minas Gerais que estabeleceu uma série de metas de médio prazo e projetos estruturadores, de caráter estratégico. Além disso, o Choque de Gestão contém os desafios e prioridades do governo que serão tratadas com o estabelecimento de áreas de resultados, bem como metas para serem atingidas em cada uma das áreas.

O Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI), um instrumento de planejamento de longo prazo, que possui a vigência de 2007 a 2023, tem como grande preocupação a questão fiscal. O ajuste fiscal é tido como elemento chave para o desenvolvimento de longo prazo do Estado. Dessa maneira várias metas foram acordadas e estabelecidas visando racionamento e corte de gastos em prol de uma qualidade fiscal que gere uma maior estabilidade e sustentabilidade nas contas públicas ao longo do tempo. (VILHENA et.al., 2006)

Nos últimos anos o governo de Minas Gerais tem orientado sua gestão pública para os resultados, desenvolvendo sua estratégia sob dois pilares fundamentais: a qualidade fiscal e a inovação na gestão pública. O PPAG (Plano Plurianual de Ação Governamental), responsável pelo planejamento de médio prazo no âmbito do estado, tem duração de quatro anos, sendo o atual, vigente no período de 2008-2011. Ele consta de projetos estruturadores, que são os de maior importância e de caráter estratégico no cenário do Estado, sendo assim, considerados prioritários.

Com vistas a melhorar o processo de compras do Estado de Minas Gerais, o Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES) se encontra na Área de Resultados de Qualidade Fiscal do PPAG 2008-2011. O objetivo do presente projeto está ligado a melhorias no modelo das diversas famílias de compras do Estado, visando à redução dos gastos públicos, melhorando a qualidade do gasto setorial, de acordo com o princípio da economicidade e, sobretudo, da eficiência (QUIRINO, 2010).

O projeto GES, em suas duas ondas (fases) abordou várias categorias (famílias) de compras, a saber:

1ª onda: Passagens Aéreas, Material de Escritório, Softwares Prontos, Refeições Coletivas, Betuminosos, Medicamentos e Equipamentos de Informática;

2ª onda: Diárias e Hospedagem, Serviços da PRODEMGE, Materiais Médico-Hospitalares, Equipamentos Médico-Hospitalares, Frota e Combustíveis.

Nesse sentido, ao abordar a manutenção da frota de veículos do governo mineiro, objeto dessa pesquisa, estaremos inseridos na “Segunda Onda” do projeto GES. Tal projeto visa propor inovações nesse setor através da implantação do modelo de terceirização da gestão dos serviços de manutenção da frota de veículos.

Ao pensar no panorama da Reforma do Estado, que propõe novos mecanismos de gestão, revestidos do princípio da eficiência, visa-se gerar melhores resultados à sociedade, verificando que o governo de Minas se preocupa em gerar novos modelos de gestão e novas roupagens aos processos, tornando-os mais eficientes.

Ao se abordar, especificamente, a manutenção de veículos, trata-se de um segmento de mercado onde se faz presente a assimetria de informações. Nesse sentido, os novos modelos e processos que estão sendo traçados pelo Governo de Minas Gerais, se preocupam em minimizar tais assimetrias. Sendo assim, processos e ações eficientes devem consistir numa ferramenta de combate à assimetria de informações. Dessa forma, ao elaborar editais e contratos para contratação de serviços em que a assimetria de informação existe, deve-se ter o cuidado de delimitar muito bem as cláusulas de tais documentos, para que, através de processos eficientes, reduza-se significativamente as assimetrias oriundas dos mercados, que por sua natureza, são falhos e incompletos.

2.3 Assimetrias de informação

Nem sempre os consumidores e produtores possuem informações completas a respeito das variáveis econômicas relevantes para realizarem suas escolhas. Muitas vezes uma das partes possui mais informações que outras, havendo, dessa maneira informações assimétricas. Mankiw (2009, p. 468) define informação assimétrica como “uma diferença de acesso a conhecimento relevante”.

Situações nas quais há informações assimétricas não são raras, pois, frequentemente, o vendedor de um produto (bem ou serviço) conhece mais a respeito de sua qualidade do que o seu comprador.

Segundo Pindyck e Rubinfeld (2006), muitos arranjos institucionais que podem ser observados em nossa sociedade decorrem de situações onde estão presentes as informações assimétricas como: garantia para peças e serviços de automóveis novos, contratos que incluem incentivos e recompensas, seguros, contratação de novos empregados, oficinas de manutenção de veículos, entre outros.

No mercado existem produtos e prestação de serviços de alta e de baixa qualidade. Muitas vezes o consumidor sabe que está comprando um bom produto, mas em várias outras ocasiões, diante da urgência e ou da falta de informações objetivas e fidedignas, adquire-se sem o devido conhecimento. Porém, determinados bens e serviços fazem com que o consumidor encontre dificuldade de determinar o nível de qualidade do mesmo. Uma maneira de amenizar tais assimetrias é através da reputação e da padronização do produto/serviço.

Um exemplo de padronização é facilmente exemplificado nas grandes redes de fast food como no McDonald's. Em qualquer parte do mundo, a qualidade do produto será muito semelhante. A reputação de organizações também consiste em uma maneira de se evitar, ou de reduzir as assimetrias informacionais. Dessa maneira, determinadas empresas são bem vistas no mercado por oferecer bons serviços e produtos de qualidade.

Por exemplo: os alunos que formam no Curso de Administração Pública da Fundação João Pinheiro, geralmente, são bem vistos no mercado de trabalho. Isso se deve à excelente reputação do curso oferecido pela fundação, que desde o concorrido vestibular seleciona alunos de alto nível, o que pode ser observado pelos altos índices obtidos pelo curso nas avaliações governamentais feitas nos cursos superiores do país. Tais características provêm de várias fontes como: Guia Melhores Universidades, Guia do Estudante, Site da FJP, diversos jornais on-line e impressos, portais da Internet do ENADE e do MEC, entre outros que têm como objetivo sinalizar ao mercado a qualidade do ensino da instituição.

Estratégias de sinalização de mercado, nesse sentido, são importantes, pois visam reduzir a margem de assimetria: uma empresa ao recrutar candidatos para ocupar uma vaga em um de seus setores pouco conhece a respeito da capacidade dos mesmos de executar as tarefas relativas ao cargo pretendido. Dessa maneira, somente os candidatos possuem a informação de com qual afinco tendem a trabalhar, quão responsáveis são, quais habilidades possuem, etc. Sendo assim, existem maneiras do candidato sinalizar sua qualidade através de

um bom currículo, de boas recomendações de empregadores, de certificados, experiências profissionais, entre outros.

Se as informações estivessem amplamente disponíveis e se a monitoração da produtividade dos trabalhadores não envolvesse custos, os proprietários de uma empresa poderiam estar seguros de que seus administradores e funcionários estariam trabalhando com eficácia. Entretanto, na maioria das organizações os proprietários não têm condições de monitorar tudo o que fazem seus funcionários- isto é, funcionários possuem melhores informações do que proprietários. Esta assimetria de informações o problema da relação agente-principal. (PINDYCK e RUBINFELD, 2006, p.541)

Na relação agente-principal, existe uma relação contratual em que uma das partes, o principal, engaja a outra parte, o agente a desempenhar algum serviço em seu nome, e que envolve uma delegação de autoridade para o agente. Conforme Mankiw (2009):

O risco moral é um problema que surge quando alguém, chamado agente, realiza alguma tarefa em nome de outra pessoa, chamada principal. Se o principal não puder monitorar o comportamento do agente, este tende a empregar menos esforços do que o principal considera desejável. A expressão “risco moral” refere-se ao risco de comportamento inadequado ou “imoral” por parte de agente. Em tal situação, o principal tenta, de diversas maneiras, encorajar o agente a agir de maneira mais responsável (MANKIW, 2009, p.468).

Dessa maneira, o agente representa a pessoa atuante, e o principal, a parte que é afetada pela ação do agente. Esse tipo de relação pode ser encontrado em várias situações cotidianas, como no caso, do objeto desse trabalho, que diz respeito às oficinas responsáveis pela manutenção e reparo de veículos do governo do Estado de Minas.

Przeworski apud Bresser-Pereira (2006) ilustra bem essa situação com um exemplo:

Suponha que seu carro comece a fazer barulhos estranhos. Você vai a um mecânico, explica o problema, deixa o carro e aguarda o resultado, no dia seguinte, o carro está pronto, o mecânico lhe diz que teve que trocar os amortecedores e que isso lhe tomou cinco horas. Você paga e sai com o carro da oficina. O barulho cessou. Você escolhe o mecânico e pode recompensá-lo voltando a usar seus serviços – se ficou satisfeito com o resultado – ou puni-lo, procurando outra oficina, se não gostou do serviço. Mas o mecânico sabe de muitas coisas de que você não sabe: se ele se empenhou para fazer o melhor trabalho possível, ou se fez o mínimo necessário; se o carro precisava de um pequeno ajuste ou de um conserto maior; se ele executou o mesmo trabalho em cinco horas, ou se bastou uma hora. Você é o principal e o mecânico é o agente. Você o contrata para que ele atue em defesa de seus interesses. Cabe a você premiá-lo ou puni-lo. Mas

you have imperfect information to decide what to do, because the mechanic knows things that you don't know and does things that you don't see. What to do to induce him to provide you with the best service that he is capable of? (PRZEWORSKI apud BRESSER-PEREIRA, 2006, p.45)

The mechanic, in the quality of agent, can act, intentionally, in a disvirtuous way, exchanging unnecessary parts, charging for services and parts under warranty, spending more time than necessary for the service and charging for it, damaging other parts by incorrect handling, diagnosing defects in a mistaken way, among other possibilities in which the principal, in this case, the State, does not have control or technical capacity to evaluate the correct need for service, as well as its proper execution and correct billing.

For this it is necessary that there is not only a relationship of trust between the parties but also the presence in contracts of services of technical criteria (including with the aid of information technology) that reduce the situation of informational asymmetry, such as the agent-principal, in order to obtain a greater control of the quality of the service, of the price charged, and of the reliability of the providers of this service. In addition, it must be made clear that punitive clauses in case of delinquent action by the contractor, actions that can lead to contractual rescission.

These technical criteria that aim to guarantee a contractual relationship between State and private company (service manager), so that it can provide services in the most efficient way possible, minimizing the informational asymmetries present in the vehicle maintenance sector.

Still, focused on efficiency, and in new models of public management, to be addressed is a topic that I have contributed to, in a strategic way, so that organizations can carry out their activities as means and ends, in a more organized, synergistic, systematized and efficient way: Logistics. This area of study is becoming increasingly important and strategic within organizations and, just as the State in a general way, Logistics also undergoes various modifications and innovations over time.

3 LOGÍSTICA E COMPRAS PÚBLICAS

3.1 Logística: conceitos importantes, evolução histórica e gerenciamento da cadeia de suprimentos

O fenômeno da globalização, ocorrido principalmente no pós-guerra, promoveu a abertura de mercados e acirrou a concorrência, fazendo surgir a necessidade das empresas serem competitivas e reduzirem seus custos. Devido a esse processo, surgiram exigências para a logística cumprir e tentar garantir a inserção das economias nos mercados, tais como: aumento de controle, redução de custos e de prazo de entrega, aumento na qualidade e programação das entregas, disponibilidade constante dos produtos, facilidade na gestão dos pedidos e flexibilização da fabricação, análises de longo prazo com incrementos em inovação tecnológica, novas metodologias de custeio, novas ferramentas para redefinição de processos e adequação dos negócios (Novaes, 2007).

O conceito de logística surge na época das duas grandes guerras mundiais. A logística nesse tempo era considerada como sendo uma atividade de apoio, ou seja, ao avançar e retroagir das tropas nas guerras, uma equipe de homens era responsável pelo deslocamento de munição, equipamentos, alimentos, socorro médico entre outros, sempre na retaguarda.

De forma semelhante, a logística foi tratada por muito tempo nas empresas sendo um foco de custos que não agregava nenhum valor ao produto. Sua função se limitava ao transporte e armazenagem, estocagem. A logística era, dessa forma, desprovida de implicações estratégicas e de geração de negócios, atuando não de forma proativa, mas sim reativamente.

A área tinha um status secundário na empresas (...) Em muitas empresas a logística era considerada , por exemplo, o setor responsável pela expedição de produtos ou o setor que contratava os serviços das transportadoras (PIRES, 2007, p.36)

De acordo com Pires (2007), o conceito de agregação de valor ao produto, mudou, assim como os processos logísticos vêm se modernizando. A simples idéia de que o produto agregava valor ao passar pela cadeia de suprimentos (desde matéria prima até a entrega do produto acabado ao consumidor final) já não pode ser considerada sem uma análise mais cuidadosa da cadeia de valor. Nem sempre a mera transformação física do produto vem

representar um ganho de valor na perspectiva do cliente final, bem como, nem todo processo logístico seria passível de ser enquadrado como desperdícios. Sendo assim, o conceito de valor agregado no posicionamento do produto (na quantidade certa e no momento certo) ganhou nova dimensão, destacando-se a importância dos processos logísticos.

Pires (2007) ressalta ainda que tais processos logísticos, constituem em um “meio” para atingir e viabilizar os processos que são “fins” como vender, produzir e entregar.

A questão é que classificar um processo como sendo “meio” não significa que ele é menos importante, ou de que deva ser tratado como tal no processo de gestão. Nas últimas décadas, muitas empresas de sucesso mostraram ao mundo que a velha lógica do meio/fim já não se aplicava tão facilmente em alguns setores mais competitivos da economia mundial. Em muitas situações, a obtenção de vantagens competitivas foi conseguida de forma bem mais sólida e ampla via processos logísticos. (PIRES , 2007, p.36)

Porter apud Figueiredo (2006, p.28) concorda com Pires (2007) ao afirmar que, por mais que a logística seja área meio, ela é capaz de proporcionar e criar vantagem competitiva na cadeia de suprimentos.

Ao passar do tempo, com o aumento e desenvolvimento de diversos setores produtivos (indústria, comércio, serviços) e com um cenário econômico cada vez mais competitivo, a atividade logística foi incorporando valores às suas atividades e, conseqüentemente, ao produto final. De acordo com Novaes (2007) a logística incorpora quatro valores aos produtos/serviços:

- Valor de lugar: O produto deve ser entregue no lugar desejado pelo cliente que o adquiriu;
- Valor de tempo: O mesmo deve ser entregue a seu destinatário no prazo combinado;
- Valor de Qualidade: O bem deve possuir as características acordadas, a qualidade esperada e não deve possuir danos decorrentes de possíveis externalidade;
- Valor de informação: Deve-se informar aos clientes sobre a posição de seus pedidos, através de rastreamento, bem como pode ser dadas outras informações úteis aos clientes;

Ao agregar esses valores, a logística procura também eliminar do processo tudo o que resulte em gastos e não agregue valor ao cliente. Nesse sentido empresas que adotem uma Logística Empresarial moderna que agregue cada vez mais valores como os supracitados, tendem a ganhar cada vez mais a preferência de seus clientes perante a concorrência.

Outros elementos também são envolvidos pela logística como elementos humanos, materiais (instalações, veículos, equipamentos...), tecnológicos e de informação. A logística, munida de seu caráter estratégico em prol do alcance de uma vantagem competitiva cada vez

maior para a empresa, busca o aumento da eficiência e a melhoria dos níveis de serviço ao cliente num ambiente de mercado competitivo e acirrado que obriga a empresa a uma redução contínua nos custos.

Pode-se conceituar logística a partir da definição do Concil of Supply Chain Management Professionals norte-americano como sendo:

O processo de planejar, implementar e controlar de maneira eficiente o fluxo e armazenagem de produtos, bem como os serviços e informações associados, cobrindo desde o ponto de origem até o ponto de consumo, com o objetivo de atender aos requisitos do consumidor. (NOVAES, 2007, p.35)

Os fluxos relacionados à logística estão presentes em todas as fases da cadeia de suprimentos envolvendo:

- Armazenagem (de matéria prima, materiais em processamento e produtos acabados) e fluxo de materiais que se dá desde o âmbito dos fornecedores, passando pela fabricação, pelo varejo e atingindo o consumidor, que é o fim e o principal ator de toda cadeia de suprimentos.
- Fluxo de dinheiro: se dá no sentido oposto ao fluxo de materiais;
- Fluxo de informações: se dá em todo o processo em ambos os sentidos;



Fig. 1 – Fluxos logísticos na cadeia de suprimentos
Fonte: NOVAES, 2007, p.37.

Os fluxos supracitados podem ser visualizados de uma forma melhor na Fig. 1, identificando cada elemento da cadeia logística como cliente de seu fornecedor. Dessa forma, torna-se necessário conhecer as necessidades de cada um dos componentes do processo para que as demandas desses possam ser satisfeitas. Porém, resta lembrar que o objetivo principal

de uma cadeia de suprimentos continua sendo a satisfação das preferências e necessidades dos consumidores finais.

Torna-se importante, nesse cenário, a adoção de soluções tecnicamente corretas. Mas, tais soluções podem se tornar incompletas e insuficientes se não se levar em conta uma proposta eficiente, otimizando-se os custos e, que sejam eficazes na realização plena de seus objetivos pretendidos.

Segundo Novaes (2007), a Logística procura incorporar determinados valores, como:

- Prazos previamente acertados e cumpridos integralmente por cada elemento da cadeia logística;
- Integração efetiva e sistêmica de todos os setores da empresa;
- Integração efetiva e estreita, em forma de parcerias, com fornecedores e clientes;
- Busca da otimização global, envolvendo a racionalização dos processos e a redução de custos em toda a cadeia de suprimentos;
- Satisfação plena do cliente, mantendo nível de serviço preestabelecido e adequado; (NOVAES, 2007, p.37)

Para Bowersox et al (2007):

A logística é o trabalho necessário para transportar e posicionar o estoque ao longo de uma cadeia de suprimentos. Como tal, a logística é um subconjunto e ocorre dentro do quadro mais abrangente de uma cadeia de suprimentos. A logística é o processo que cria valor por ter o estoque adequado no tempo adequado. A logística é a combinação do gerenciamento de pedidos, do estoque, do transporte, da armazenagem do manuseio de materiais e da embalagem de uma empresa integrados por uma rede de instalações. A logística integrada serve para vincular e sincronizar a cadeia de suprimentos. (BOWERSOX et.al., 2007, p.4)

Entende-se por cadeia de suprimento o processo que abrange desde as fontes de matéria prima, as fábricas de componentes, a manufatura do produto, os distribuidores, até finalmente chegar ao consumidor final, o cliente. Vale ressaltar que existem outros fluxos na cadeia de suprimento para além do fluxo de materiais como o fluxo de informação e o fluxo de dinheiro, conforme já foi dito. (NOVAES, 2007).

Com relação a cadeias de suprimentos, Cox apud Pires (2007), estabelece que uma cadeia de suprimentos pode ser definida como:

Os processos que envolvem fornecedores-clientes e ligam empresas desde a fonte inicial de matéria-prima até o ponto de consumo acabado; as funções dentro e fora de uma empresa que garantem que a cadeia de valor

possa fazer e providenciar produtos e serviços aos clientes. (COX apud PIRES, 2007, p.47)

É interessante ressaltar que tal conceito, de cadeia de suprimentos (SC), é convergente na literatura, conforme o apanhado realizado por PIRES (2007):

Para Quinn (1997), uma SC pode ser definida como todas as atividades associadas com o movimento de bens desde o estágio de matéria-prima até o usuário final. Para Lee e Billington (1993), uma SC representa um rede de trabalho (network) para as funções de busca de material, sua transformação em produtos intermediários e acabados e a distribuição desses produtos acabados aos clientes finais. Lummus e Albert (1997) relatam que uma SC é uma rede de entidades na qual o material flui. Essas entidades podem incluir fornecedores, transportadores, fábricas, centros de distribuição, varejistas e clientes finais. Christopher (1998) define SC como uma rede de organizações que estão envolvidas através das ligações a jusante e a montante nos diferentes processos e atividades que produzem valor na forma de produtos e serviços liberados ao consumidor final. Lambert et al. (1998) lembram que, mais estritamente falando, uma SC não é apenas uma cadeia de negócios “um a um”, mas uma rede de múltiplos negócios e relações. Mentzer et al. (2001) define uma SC como o conjunto de três ou mais entidades (organizações ou indivíduos) diretamente envolvidas nos fluxos a montante ou a jusante de produtos, serviços, financeiro e de informação, desde a fonte primária até o cliente final. (PIRES, 2007, p.48)

Tendo em vista essa convergência conceitual, uma cadeia de suprimentos pode ser entendida como uma rede de organizações (autônomas ou semi-autônomas), que são responsáveis por obter, produzir e liberar bens e serviços ao consumidor final. (PIRES, 2007)

A logística tem passado, desde seu surgimento, por várias fases decorrentes de um processo histórico de evolução. Segundo Novaes (2007), a primeira fase se dá a partir de seu surgimento, na Segunda Guerra Mundial. No cenário empresarial do pós-guerra, o desenvolvimento industrial, aproveitando-se da capacidade ociosa¹, se deu de forma a padronizar os produtos (bebidas, eletrodomésticos, carros).

Nessa fase, denominada “Atuação Segmentada” o estoque tinha importante papel no balanceamento da cadeia de suprimento. Tomando-se como exemplo o comércio de geladeiras, essas eram estocadas na fábrica para atender aos varejistas, e esses também as estocavam para vendê-las aos clientes. Tais estoques eram repostos periodicamente de acordo com a demanda de cada elemento da cadeia logística.

¹ Capacidade ociosa: a diferença entre o volume efetivamente produzido e aquele que poderia se produzido se houvesse plena utilização da capacidade instalada

Considerando todo o estoque existente, desde o estoque dos fornecedores de peças para a geladeira, o estoque de geladeiras prontas na fábrica, até o estoque no varejo, verificamos que a quantidade de material parado é muito grande. Ao considerar que o produto vai adquirindo valor ao longo da cadeia de suprimento, o custo do estoque tende a crescer de forma acentuada. Assim, a racionalização do estoque passa a ser uma das primeiras estratégias competitivas das empresas modernas.

Também nessa fase, as empresas procuravam gerar economias no transporte, com a utilização de veículos maiores para gerar ganhos de escala², e na busca de transportadoras cujo frete fosse mais barato. O gerenciamento de estoque era realizado pelo EOQ (Economic Order Quantity, Quantidade Econômica do Pedido) no qual o estoque era renovado para diminuir custos com elaboração de pedidos, inventário e transporte. A realização do pedido junto aos fornecedores se dava através de pesquisa via telefone, carta, fax, ou in loco o que mostra um cenário de comunicação e um fluxo informacional ainda muito precário.

A segunda fase, denominada integração rígida, surge em um período em que os produtos começam a se diversificar bem como verifica-se o surgimento de outros de diversas categorias para atender às necessidades e maiores exigências do cliente. Essa maior diversidade na oferta de produtos veio acompanhada de uma maior flexibilidade nos processos de fabricação. Dessa forma, as manufaturas passaram a necessitar de maior racionalização da cadeia de suprimentos a fim de reduzir custos e buscar mais eficiência.

A década de 1970, marcada pelo encarecimento dos transportes devido a crise do petróleo, pelo crescimento das cidades e a piora do trânsito, pelo aumento do valor da mão de obra, sobretudo nos países desenvolvidos, proporcionaram um cenário em que se verificou o aumento dos custos relacionados à logística. Como busca de redução de custos logísticos ligados ao transporte, começou-se a utilizar a multimodalidade no transporte com o uso de vários meios de transporte visando enxugar custos e aproveitar a capacidade ociosa nos setores de transporte.

Um grande marco, nessa fase, foi a introdução da informática, em 1960, nas empresas. Isso se deu de forma tímida e ainda muito arcaica, mas já substituía algumas atividades antes feitas manualmente e permitia a resolução de uma variedade de problemas como, por

² Ganhos de escala: Ao organizar o processo produtivo, procura-se alcançar, através da busca do tamanho ótimo, a máxima utilização dos fatores que influenciam em tal processo. Como resultado esperado, baixa-se os custos de produção e incrementam-se os bens e serviços.

exemplo, na busca de otimização de estoques, para localizar fornecedores de forma otimizada, para fins de sequenciamento da produção nas fábricas, entre outros.

Nessa segunda fase, a otimização de atividades e o planejamento eram práticas comuns visando à racionalização das atividades ligadas a produção e a logística. Os fatores supracitados (busca de eficiência nos transportes, melhoria na comunicação, introdução da informática e melhoria de processos) possibilitaram que as empresas se modernizassem, através de uma maior racionalização dos processos de produção, transporte, estocagem, comunicação interna e externa, etc.

Porém, nesse período, as empresas planejavam sua produção de acordo com seus próprios critérios e objetivos, muitas vezes, sem consultar as outras áreas da empresa, o que poderia gerar excesso de estoques. Isso poderia ser amenizado ao incorporar outros setores, como clientes, fornecedores, distribuidores na tomada de decisão. Assim, periodicamente, os centros de distribuição das indústrias consultavam os varejistas e seus clientes, para construir sua demanda de produção e comunicá-la, por conseguinte, aos seus fornecedores de peças e matérias primas, e assim por diante.

Essa estrutura, sem flexibilidade, era prejudicial à toda cadeia de suprimentos, pois uma vez que a manufatura mudasse, por conta própria a programação da produção, todos os seus fornecedores e clientes sofreriam conseqüências dessa decisão. Da mesma maneira, se um fornecedor de matéria prima ou o setor varejista alterasse sua programação de produção e venda, todos os setores da cadeia de suprimento seriam afetados, devido a essa interdependência rígida entre os mesmos.

Mesmo que houvesse um melhor planejamento, nessa fase, poderia haver um descompasso entre os setores da cadeia produtiva, ao inexistir a correção dinâmica, real time, do planejamento ao longo da cadeia de suprimentos por parte de cada setor da mesma.

A Terceira fase, “Integração Flexível” é marcada pela integração dinâmica e flexível da cadeia de suprimentos e se iniciou nos últimos anos da década de 1980. A integração se dá dentro da empresa e entre elas, nas relações com clientes e fornecedores. Porém essa relação ainda se dá duas a duas. Essa inter-relação ainda está sendo implantada em várias empresas que passaram a utilizar-se do EDI (Intercâmbio Eletrônico de Dados) permitindo o intercâmbio eletrônico de informações entre fornecedores e clientes.

O EDI pode proporcionar uma maior flexibilização do processo de programação, possibilitando ajustes freqüentes, adaptando-se às demandas momentâneas do processo. Nessa fase foi desenvolvida a tecnologia dos códigos de barras, que possibilitavam um controle

informatizado dos estoques e dos balanços de venda. O desenvolvimento contínuo da informática fez com que toda a cadeia de suprimentos torna-se mais flexível e mais ágil em seus processos.

Ainda na terceira fase era grande a preocupação com a satisfação total dos clientes (não só o consumidor final, mas toda a cadeia de suprimentos). Outra preocupação, oriunda desse período foi a busca de uma redução drástica no estoque, tendendo a situação ideal de estoque zero. Mesmo sendo impossível de se alcançar essa situação utópica, a tendência de redução dos estoques implica em aprimoramentos contínuos e sistemáticos dos processos.

A quarta fase, denominada por *Supply Chain Management* - SCM ou Gerenciamento da Cadeia de Suprimentos, é marcada pela integração entre os processos ao longo da cadeia de suprimentos, através do fluxo de materiais, dinheiro e informações. Porém, os integrantes da cadeia de suprimentos atuam juntamente, de forma estratégica, buscando os melhores resultados de forma agregar o maior valor ao consumidor final, ao passo que visa a atingir o menor índice de desperdícios e busca-se os menores custos por detrás dos processos.

Nessa fase, quebra-se barreiras entre os integrantes da cadeia de suprimentos. Onde a relação, se dava, nas fases anteriores, de dois a dois, agora se dá de forma integrada, entre todos os níveis da cadeia de forma estratégica e sistêmica. Nesse momento as empresas procuram reduzir ao máximo os prazos e as incertezas.

A logística, na ótica do SCM, torna-se função estratégica. As empresas deixam de tratar os processos de forma pontual e passam a criar novas soluções para ganhar mais competitividade e para induzir novos negócios no momento em que a competição empresarial num ambiente globalizado está cada vez mais acirrada como o período compreendido na transição dos séculos XX e XXI e início do século XXI.

O papel dos integrantes da cadeia de suprimentos era, até a terceira fase, bem delimitado. Na quarta fase essa separação tende a ser enfraquecida havendo uma interpenetração de operações entre diferentes elementos da cadeia.

As empresas investiram alto em tecnologias de informação (TIs) para que conseguissem melhorar o nível dos produtos e serviços e reduzir os custos devido a uma maior qualidade do serviço logístico. Ao mesmo tempo, as empresas se especializavam em sua atividade fim, ao passo que para isso tivessem que terceirizar muitas de suas atividades e buscar novas parcerias com clientes e fornecedores.

Segundo Novaes (2007):

O intercambio de informações, mais do que nunca, é intenso nessa quarta fase da Logística, mas o que a distingue significativamente das demais são:

- Ênfase absoluta na satisfação do consumidor final;
- Formação de parcerias entre fornecedores e clientes, ao longo da cadeia de suprimentos;
- Abertura plena, entre parceiros, possibilitando acesso mútuo às informações operacionais e estratégicas;
- Aplicação de esforços de forma sistemática e continuada, visando agregar o máximo valor para o consumidor final e eliminar os desperdícios, reduzindo custos e aumentando a eficiência. (NOVAES, 2007, p. 49)

De acordo com Wanke apud Figueiredo (2006) é comum a confusão entre os conceitos de logística e gestão da cadeia de suprimentos (SCM). Dessa forma, procura-se estabelecer bem claramente o escopo de cada um desses elementos.

Dentre os diversos processos relevantes para o gerenciamento da cadeia de suprimentos, a logística seria fundamental. O sucesso de qualquer arranjo operacional nem cadeia de suprimentos estaria diretamente relacionado ao componente logístico. Esta seria, provavelmente, a principal razão para a confusão no meio acadêmico e empresarial sobre os termos gerenciamento de cadeias de suprimento e logística. O primeiro seria muitas vezes percebido como a simples extensão do segundo, quando são incorporados os clientes e os fornecedores de uma empresa. (...) O gerenciamento da cadeia de suprimentos seria, portanto, uma tarefa substancialmente mais complexa que a gerência logística do fluxo de produtos, serviços e informações relacionadas do ponto de origem para o ponto de consumo. (WANKE apud FIGUEIREDO, 2006, p.28)

Pires (2007), assim como Wanke, também demonstra claramente essa preocupação em definir cada um dos conceitos (logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos). Assim, Pires afirma ser a logística um subconjunto do gerenciamento da cadeia de suprimentos e, essa última abrange um escopo mais amplo. Assim a logística é a parte dos processos da cadeia de suprimento que “planeja, implementa e controla o efetivo fluxo e estocagem de bens, serviços e informações” (2007, p.58) do ponto de origem até o ponto de consumo, focando em atender as necessidades dos clientes. Enquanto o gerenciamento da cadeia de suprimentos tem como função integrar os processos de negócios desde o usuário final até os fornecedores originais (primários) que providenciam produtos, serviços e informações que adicionam valor para os clientes e stakeholders.

De acordo com Pires (2007), a gestão da cadeia de suprimentos é claramente multifuncional atuando como uma expansão da gestão da produção, da logística, do marketing e de compras, estabelecendo-se como uma filosofia gerencial.

Segundo Novaes (2007), a logística surge como uma ferramenta e pode ser definida como o conjunto de ações estruturadoras e responsivas ao processo de produção. Estruturadoras, pois buscam oferecer todas as condições de infra-estrutura e de insumos para que as funções de cada setor e conseqüentemente, a missão institucional da organização possa ser cumprida. Ao mesmo tempo responsivas, pois ao atender à necessidade devidamente manifestada, busca-se apresentar respostas mais imediatas, em conformidade com o desejo e com as expectativas de cada setor demandante.

É certo que ao ser responsiva, a ação deve ser ao mesmo tempo propositiva, isto é, apresentando uma visão mais ampla, com ingredientes que possam não apenas responder (resposta tradicional), mas ir além, isto é, indicar proposições que atendam e apontem alternativas que direcionem para o novo, ao ainda não percebido, para uma visão compartilhada e agregadora (NOVAES, 2007).

Assim, a logística é utilizada para atender às expectativas de setores ou organizações demandantes, mas como ação que questiona o fazer atual por meio de provocações para um novo fazer, um novo produto, um resultado melhor. Na iniciativa privada, a logística precisa indicar o lucro factível e o lucro potencial.

Segundo Wanke apud Figueiredo (2006), estabeleceu-se paradigmas e premissas relacionados à logística e à organização do fluxo de produtos, muitas vezes advindos de casos de sucesso em contextos específicos.

Paradigma do Custo total: O custo total foi definido como todos os gastos necessários para desenvolver as atividades logísticas. Sendo assim, prevaleceu durante muitos anos a idéia de que os custos de cada uma das funções logísticas deveriam ser reduzidos individualmente. Porém, com esse paradigma o “nível aceitável de gastos incorridos na logística estaria diretamente relacionado com a qualidade de serviço que se deseja prestar” (2006, p.29). Alcançar elevada disponibilidade, confiabilidade e bom desempenho operacional, envolveria grandes custos.

Paradigma da melhoria de processos: sob o ponto de vista logístico, o objeto do trabalho seria os fluxos de produtos e as tarefas consistiriam no acompanhamento do sujeito do trabalho (maquinas, veículos, etc) no tempo e espaço. Acreditou-se, por muito tempo que melhorar as tarefas, melhoraria os processos e, por conseqüência, melhoraria todo sistema produtivo. Porém, de acordo com o paradigma, o eixo central das melhorias deviam se voltar para os processos, ou mais especificamente, para os fluxos de produtos.

Premissa do ressurgimento enxuto: consistiria na entrega de pequenas quantidades, com maior frequência e no momento certo de sua necessidade. O desafio seria como realizar essas exigências sem aumentos significativos nos custos.

Premissa da presença local: uma empresa deveria se localizar próxima a seus clientes, o que indicaria sua capacidade de suprimento. Atualmente, os serviços de transportes vêm se aperfeiçoando e os serviços de entrega se tornaram muito mais previsíveis. As tecnologias de informação reduziram o tempo para transmitir e processar as necessidades dos clientes. Atualmente utiliza-se até mesmo monitoramento em tempo real e acompanhamento do andamento de entregas.

O Brasil, segundo Fleury e Wanke apud Figueiredo (2006), a partir do plano real, da reforma do Estado e da estabilização da economia, despertou nas grandes empresas uma visão de que a logística possui importância fundamental para criação e manutenção de uma vantagem competitiva. Isso vem ocorrendo através de uma revolução organizacional, e nesse processo, a logística vem ocupando, cada vez mais, um importante papel.

A introdução do conceito de logística integrada juntamente com a estabilização da moeda, trouxe à luz do dia a verdadeira dimensão dos custos logísticos, que passaram a ser gerenciados com rédea muito mais curta do que no passado. (FLEURY e WANKE apud FIGUEIREDO, 2006, p.56)

A introdução de novas empresas especializadas em logística no mercado brasileiro criou e, tem criado novas alternativas para gerir a logística no Brasil, aumentando a flexibilidade operacional e financeira no país. Nesse mesmo sentido, discutir-se-á, a seguir, como o setor público tem se apropriado de idéias, conceitos e procedimentos logísticos do setor privado, e como tais insumos tem sido adaptados à realidade do Estado para gerar benefícios tais como os que vêm sendo observados na seara privada como melhoria nos processos, diminuição de custos e, no caso público como essa eficiência trazida pela logística geraria uma maior disponibilidade de gastos com a área fim para a realização de políticas públicas para o cidadão.

3.2 A logística no setor público

No setor público, a logística ainda tem sido pouco estudada e se encontra pouca literatura sobre a logística aplicada a este setor. De qualquer forma, a logística na Administração Pública deve promover as melhores condições (preços, prazos, qualidade)

visando a dinamizar a prestação de serviço público, com o foco no atendimento das demandas dos cidadãos visando cumprir e legitimar os interesses públicos.

Com o advento da Reforma gerencial da máquina pública, várias medidas voltadas para a modernização da Administração foram tomadas, sendo que, a idéia de eficiência é tida como um dos pontos centrais dessa reforma e da adoção de tais medidas:

Com relação à eficiência, essas medidas buscam cortar gastos do Estado considerando seu grau de prioridade para a ação estatal. Além disso, buscam um enxugamento dos recursos públicos buscando melhoria da forma de execução das ações, tendo como foco os resultados a serem atingidos. É neste sentido que as chamadas áreas-meio do Estado começam a ser priorizadas como pontos centrais para a melhoria dos próprios resultados da ação governamental, considerando-se que a busca da qualidade e da efetividade dos serviços públicos depende de como as organizações se estruturam internamente para darem respostas rápidas e adequadas às necessidades e demandas dos cidadãos. (VAZ e LOTTA, 2011, p.111)

Segundo Tridapalli et al. (2011), a crescente preocupação com o uso eficiente dos recursos do Estado no Brasil tem resultado em iniciativas voltadas para o controle das despesas com compras e contratações. Mesmo que essas despesas representem uma parcela menor do orçamento se comparado às despesas com pessoal, o bom gerenciamento dos recursos aplicados em custeio da máquina pública constitui uma alternativa complementar para o aumento da eficiência na utilização dos gastos públicos e para melhorar o desempenho das organizações governamentais.

Grande parte das unidades governamentais brasileiras está concentrando seus esforços em uma parte do ciclo dos gastos, ou seja, no processo de compras. Nesse sentido, é clara a necessidade de se ter um adequado sistema de gestão da cadeia de suprimento do setor público (GCSSP). Falta um direcionamento para as áreas de suprimentos que realmente traga mudanças fundamentais agregadoras de valor, tanto nos métodos utilizados para solicitar, adquirir, usar, estocar e controlar os bens de consumo, como também na prestação de informações tempestivas, necessárias à tomada de decisão. Entretanto, é preciso ter claro que a melhoria na gestão de suprimentos não dependerá somente da implantação dos sistemas computadorizados, que servirão apenas como ferramenta de execução.

Fernandes (2002) apud Tridapalli (2011), ao afirmar que se tem de abandonar a velha idéia de que cada aquisição é um processo único, deve-se buscar introduzir no setor público o conceito de gerenciamento integral do processo de compras, SCM (*Supply Chain Management*), buscando associações estratégicas, não só de curto, mas de longo prazo com o

setor privado no desenvolvimento de portais e outras soluções. Procura-se buscar associações permanentes ou temporárias com outros níveis de governo ou mesmo com outros países para agregar demandas e reduzir custos, treinando e atualizando continuamente os funcionários encarregados dos processos de compras. Outro aspecto importante a ressaltar é o aperfeiçoamento da legislação vigente para adequá-la às novas possibilidades e à realidade das compras eletrônicas. Essas são tarefas sobre as quais Administradores Públicos terão de se debruçar nos próximos anos, incorporando conceitos novos da iniciativa privada.

Uma ferramenta que pode ser muito útil para fazer com que essas inovações possam se fazer possíveis e se concretizarem no setor público é o conceito de governo eletrônico:

Governo Eletrônico é um conceito emergente que objetiva fornecer ou tornar disponíveis informações, serviços ou produtos, através de meio eletrônico, a partir ou através de órgãos públicos, a qualquer momento, local e cidadão, de modo a agregar valor a todos os stakeholders envolvidos com a esfera pública". (TRIDAPALLI, 2011. p.406)

Lenk e Traunmuller apud Tridapalli (2011) ilustram quatro perspectivas a respeito de governo eletrônico as quais são representadas por:

1. A perspectiva do cidadão: visando oferecer serviços de utilidade pública ao cidadão contribuinte;
2. A perspectiva de processo: visando repensar o *modus operandi* dos processos produtivos existentes no governo, em suas várias esferas, tais como os processos de licitação para compras (*e-procurement*);
3. A perspectiva da cooperação: visando integrar os vários órgãos governamentais, e estes com outras organizações privadas e não governamentais, de modo que o processo decisório possa ser agilizado sem perda de qualidade, assim como se evitando fragmentação e redundâncias hoje existentes nas relações entre esses vários atores;
4. A perspectiva da gestão do conhecimento: visando permitir ao governo, em suas várias esferas, criar, gerenciar e disponibilizar em repositórios adequados, o conhecimento tanto gerado quanto acumulado por seus vários órgãos. (TRIDAPALLI, 2011, p.406)

Tem-se como uma das principais áreas de ação do governo eletrônico as compras e suprimentos. Assim, foi criado nesta área o maior ferramental de estrutura burocrática para controle e prevenção de possíveis desvios e de melhoria da eficiência dos processos internos e externos dos governos. Juntamente a estes conceitos de gestão eletrônica, procura-se incorporar ainda conceitos de gestão da iniciativa privada devido a sua maior capacidade de inovação tendo em vista o setor público.

Adequando os conceitos de gestão da cadeia de suprimentos já discutidos com base no setor privado ao setor público, poderíamos afirmar que as fontes de informações e materiais seriam os fornecedores públicos cadastrados de acordo com a legislação, e os usuários seriam a população e servidores públicos que executam serviços para a sociedade. No entanto, o deslocamento de produtos e serviços seria otimizado de forma a atender as demandas dos usuários, evitando-se estoques desnecessários nos órgãos e diminuindo o custo de operação das fases do processo. Com relação ao gerenciamento da Cadeia de Suprimentos no setor público:

Este conceito é difícil de ser compreendido no setor público, pois não existe competição. Os serviços são executados de forma tradicional, consumindo recursos dos orçamentos limitados e com isto não atendendo as demandas na sua capacidade máxima, ou seja, boa parte dos recursos é desperdiçada sem chegar à população. Considerando a relevância do assunto, isto deveria ter maior atenção no setor público e participar da agenda de todos os gestores públicos. Neste contexto, é fundamental a concepção de um modelo para Gestão de Cadeia de Suprimento Integrada, utilizando-se como suporte o comércio eletrônico e a tecnologia da informação. (TRIDAPALLI, 2011, p. 408)

Torna-se importante ter no setor público sistemas de gestão logística, construídos a partir da utilização das ferramentas de governo eletrônico com incorporação de técnicas, processos e princípios extraídos da iniciativa privada. Sendo assim, a gestão da cadeia de suprimentos do setor público é um processo importante que deve ser incorporado na administração pública para que a Administração possa liberar recursos para melhoria de sua capacidade de investimentos, por meio da racionalização dos gastos correntes, visando assim uma gestão mais eficiente. (TRIDAPALLI, 2011)

Ao pensar no processo logístico, surge a preocupação de eliminar custos de estocagem e com a realização de todas as fases com maximização dos serviços aos interessados no processo que, no setor público, são representados pelos agentes públicos e a população, que é a usuária final dos serviços. Isso deve ser realizado com o menor custo possível em toda a cadeia de suprimentos, sendo o processo de aquisição de bens e serviços uma das fases mais importantes. Uma compra bem-sucedida significa adquirir bens e serviços na quantidade e qualidade certa, no momento certo, ao preço mais econômico possível para a administração pública.

Conforme Tridapalli (2011) uma atividade que tem ganhado cada vez mais importância dentro do processo de logística é a padronização e normalização de material e serviço, obtendo dessa forma o menor número de variedades existentes de determinado tipo

de material ou serviço por meio de unificação e especificação dos mesmos. O caso a ser estudado neste trabalho nos próximos capítulos está relacionado a essas características, principalmente no tocante a padronização dos serviços de manutenção de veículos da frota do governo de Minas Gerais. Tais atividades organizadas com ferramentas de TIC (tecnologia da informação e comunicação) e de gestão podem alavancar resultados positivos tanto na iniciativa privada quanto na pública.

Vaz e Lotta (2011) concordam com Tridapalli (2011) ao ressaltar a importância do papel que a logística desempenha no setor público ao visar melhores processos e mais eficiência inerente aos mesmos.

A importância atribuída aos processos que interferem diretamente na eficiência das organizações e políticas públicas abriu um espaço para que atividades de cunho logístico fossem objeto de maior atenção dos gestores públicos.(...) Funções logísticas básicas como suprimentos passaram a ser objeto de intervenções significativas no sentido de garantir um objetivo perseguido pela logística também nas empresas privadas: maior integração dos serviços logísticos e controle sobre as cadeias de suprimento. (VAZ e LOTTA, 2011, p.112)

Para se realizar uma adequada gestão dos gastos correntes do setor público existe a necessidade de tratar toda a cadeia de suprimentos de forma integrada. Assim, os resultados esperados podem ser obtidos em todo o ciclo e não apenas nas compras, como se tem enfatizado atualmente, principalmente no tocante às compras eletrônicas. Tomando por base o caso brasileiro, Tridapalli (2011) afirma que um sistema de gestão da cadeia de suprimentos do setor público deve conter os subsistemas que abrangem atividades indispensáveis ao bom funcionamento de todas as fases da cadeia de suprimentos.

Os subsistemas praticados hoje e defendidos por pesquisadores e gestores, que entendemos relevantes, são os seguintes: cadastramento dos materiais e serviços, engenharia de padronização de materiais, cadastramento de fornecedores, processo de aquisição governamental, estratégias de compras, planejamento estratégico de compras, gestão das compras sustentáveis, gestão do custo total de propriedade, gestão da criticidade dos itens de materiais e serviços, gestão da aquisição pública de pequenos fornecedores, sistemas de compras referenciais, gestão dos estoques no serviço público, diligenciamento das compras, gestão de banco de preços referenciais, gestão das alianças estratégicas, gestão financeira e orçamentária, gestão de recursos humanos, homologação de marcas e produtos, gerenciamento do armazenamento e movimentação física dos estoques, gestão técnica da redução de gastos, aqui incluindo a gestão da frota de veículos, gestão de bens patrimoniais, gestão das diárias e passagens, gestão de consumo de contas de energia, água, telefone e outros controles de custos relevantes em

cada unidade de governo, gestão de contratos, gestão estratégica por indicadores da cadeia de suprimento, gestão de protocolo e trâmite de processos, gestão jurídica, gestão de atas de registro de preços, gestão da transparência e da ética, gestão da capacitação de fornecedores, usuários internos e sociedade, gestão da distribuição logística, gestão da assinatura digital, gestão de suprimento de fundos para pequenas compras, gestão da auditoria interna. (TRIDAPALLI, 2011, p. 414)

Existem condições técnicas para o aprimoramento da logística e da gestão eficiente da cadeia de suprimentos no setor público, conforme se tem demonstrado. Para que as condições tornem realidade, necessita-se que haja vontade política por parte dos representantes e que os mesmos tomem frente para levar tais avanços e inovações ao setor público.

Pode-se afirmar que as atividades de compras públicas e de gestão da cadeia de suprimentos, em sua grande maioria, podem ser realizadas, online, através do acesso à Internet: na perspectiva do cidadão, oferecendo serviços de utilidade pública, na perspectiva de processo, visando repensar os processos produtivos internos da organização, na perspectiva da cooperação, procurando integrar os vários órgãos governamentais, e estes com outras organizações privadas e não governamentais, de forma que os processos de decisão possam ser agilizados, proporcionando, além disso, uma melhoria na qualidade dos mesmos, assim como na busca de se evitar fragmentação e redundâncias que existem nas relações entre esses vários atores. Na perspectiva da gestão do conhecimento, a tecnologia pode ser suporte para “criar, gerenciar e disponibilizar em repositórios adequados o conhecimento tanto gerado quanto acumulado por seus vários órgãos”. (TRIDAPALLI, 2011, p.416)

Sendo assim, existem vários estágios de desenvolvimento que podem ser mapeados para indicar o nível de aprimoramento destas atividades. Tem se avaliado os estágios de desenvolvimento na internet de vários serviços públicos, entre eles as compras públicas. A metodologia utilizada que está inserida no relatório da European Comisión (2007) apud Tridapalli (2011) foi adaptada para avaliar a gestão da cadeia de suprimentos da Administração, no Brasil com os seguintes estágios:

Fase 0 — Sem presença: o órgão público responsável por compras não tem nenhuma informação sobre compras e editais na internet ou acessível em site gerido pelo prestador de serviços. Realiza as operações de GCS na forma tradicional, sem uso de ferramentas de TIC.

Fase 1 — Informação: nesta fase, o órgão público presta informação sobre licitações pela internet ou em site gerido pelo prestador do serviço, ou por órgãos de administração. Realiza apenas publicações estáticas, sem realizar nenhuma operação online.

Fase 2 — Prospecção ou *one way interaction*: neste estágio, o órgão público que compra oferece a possibilidade de obter o material impresso através de *download* de editais para a apresentação de propostas de forma não eletrônica.

Fase 3 — Interação ou *two way interaction*: neste caso, alguns formulários já são preenchidos na internet de forma online, como cadastro de fornecedores. Nesta fase, pode utilizar ferramentas de pregões de outros órgãos. No nosso caso, podem ser *e-licitações* do Banco do Brasil, Caixa Econômica Federal e Cidade Compras. Também pode disponibilizar legislação de compras.

Fase 4 — Transação ou transformação: neste estágio já é possível realizar pregões eletrônicos e emissão de certificados de cadastramento. Portanto, oferece a possibilidade de tratar a licitação sem nenhum procedimento em papel. Neste caso, já é utilizada a assinatura digital para eliminação dos papéis. Também executa atividades de requisição de estoques online.

Fase 5 — Personalização: este estágio é o mais avançado em que as transações são executadas sem papel, online e validadas com outras bases de dados e o órgão público torna-se proativo, ou seja, antecipam-se as operações que devem ser executadas, como poder avisar o nível de suprimento de produtos, ou avisar ao fornecedor quando vence uma certidão negativa. Neste estágio existe uma grande integração com bases externas de dados, sistemas corporativos, fornecedores e outros órgãos públicos envolvidos em compras públicas. (EUROPEAN COMISIÓN ,2007 apud TRIDAPALLI. 2011, p. 416)

Na fase 5 não foram registrados nenhuma unidade, sendo que governo federal e estados de São Paulo e Minas Gerais estão mais próximos de atingir este nível. Assim, há evidências claras de que existe um grande espaço para o Estado brasileiro avançar na melhoria do processo de gestão da cadeia de suprimento, mesmo nas unidades que estão na fase 4, pois o ideal seria o alcance de pelo menos 75% dos serviços potenciais que já são consenso de uso em todas as unidades, e que podem representar o escopo do modelo mínimo a ser implementado. Atualmente, a grande maioria das unidades está em fase de simples presença, ou nenhuma presença (fases 0 e 1), ou seja, com poucas informações estáticas, quando deveriam estar no estágio de realização de operações online, internas e externas, sejam elas com fornecedores, sociedade em geral e entre unidades de governo.

Vale ressaltar que cada setor da Administração deve identificar os processos ideais com relação à sua capacidade de gerenciamento e com os objetivos finalísticos a que se propõe cada organização, porém uma grande unanimidade em compras, no âmbito do Estado, é a necessidade de existência de mecanismos que possam garantir transparência nos processos, controle social e combate à corrupção, pois somente dessa forma serão criadas as condições para alcance de resultados maximizadores. “As pesquisas comprovam que, apesar

de serem princípios defendidos por muitos governantes, muitas ações dão apenas a impressão da existência destes princípios, sendo isto na prática camuflado por ações contrárias aos princípios.” (TRIDAPALLI, 2011, p.419)

Essas assertivas se relacionam com o objetivo central do presente trabalho: desenvolver mecanismos, através de cláusulas editalícias e contratuais, para garantir a transparência e a qualidade do gasto, evitar a corrupção, minimizar as informações assimétricas, padronizar processos, entre outros visando aumentar a qualidade dos serviços e das informações acerca dos mesmos com vistas a gerar melhorias na atividade meio que, certamente refletirão na atividade fim do governo que é atender às demandas do cidadão.

Isso será possível com iniciativas de melhoria de sua gestão, de tal modo que qualquer interveniência junto aos fornecedores e cidadãos seja realizada de forma menos traumática possível e com o menor custo, pois para se buscar novos mercados é inadmissível agregação de custos da ineficiência do setor público. (TRIDAPALLI, 2011, p.427)

O sistema de gestão terceirizada da manutenção da frota de veículos, contará com suporte da tecnologia de informação, já que a comunicação, o controle, a disponibilização dos relatórios gerenciais e informações se darão por meio de sistema online, disponibilizado pela empresa gestora, interligando os 3 principais elementos da cadeia de suprimentos que abrangem o modelo em questão a saber: as oficinas, a empresa gestora e, na ponta, o Estado (representado pelos gestores de frota das repartições). Mais detalhamentos do modelo de gestão terceirizada da manutenção veicular serão proporcionados no capítulo seguinte. Ainda, ressaltando a importância da tecnologia de informação e comunicação para os processos logísticos, no âmbito do governo

A TIC está associada às reformas de processos que poderão gerar uma estrutura de governo eletrônico capaz de atender perspectivas importantes nas compras e prestação de serviços governamentais e processos de gestão, como a perspectiva do cidadão oferecendo transparência com disponibilização de informações na internet; a perspectiva de processo, visando repensar os processos de compras e gestão da cadeia de suprimento; a perspectiva da cooperação, visando integrar os vários órgãos governamentais e estes com os fornecedores (...) a perspectiva da gestão do conhecimento, visando permitir ao governo em suas várias esferas condições de treinamento e acumulação de conhecimento necessária à boa execução de todas as tarefas atinentes ao processo. (TRIDAPALLI, 2011, p. 428)

A logística tem como objetivo o melhor resultado econômico e financeiro para a Administração (menor custo, maior qualidade, no momento exato). Desta forma, a logística deve conhecer o mercado e nele localizar o menor custo conciliando preço efetivo, custo de transporte, de armazenamento; além disso, deve também perceber a qualidade que atende à necessidade que pode ser um diferencial no tempo e nos resultados. (CHING, 2010)

Segundo Soares, (2005, p.24) o gerenciamento logístico pode trazer vantagens ao setor público mas ressalta-se que “tal vantagem não se insere num contexto de concorrência e busca ao lucro. Ela representa uma forma efetiva de redução de custos e/ou de aumento do nível de serviço oferecido ao público atendido.”

A Logística desempenha importante papel para que a Gerência Pública obtenha alta qualidade. Esse se relaciona ao fato de a logística ser crucial para garantir a eficiência do setor público, assim como para reduzir ao máximo os gastos relacionados a ela de forma a viabilizar o saneamento das contas e liberação de recursos a serem investidos para o benefício da sociedade e também proporcionar uma maior credibilidade ao governo facilitando a aquisição de financiamentos.

Os gastos relacionados à logística na Administração Pública são gastos que não geram benefícios anticíclicos, inviabilizam saneamento de balanços e liberação de recursos a serem investidos para o benefício da sociedade como, por exemplo, na qualificação profissional, assistência social, saúde, educação, cultura, etc. além do fato de diminuírem a credibilidade do governo dificultando a aquisição de financiamento. Dessa forma, como uma atividade meio, a logística deve ser eficientemente gerida de forma a proporcionar adequadamente o apoio necessário à área fim combinado a uma redução dos gastos que permita uma maior liberação de recursos a essa, proporcionando uma prestação de serviço público mais eficiente e de melhor qualidade.

As políticas públicas, tidas como resultado das áreas finalísticas do governo não se isentam dos processos logísticos. Vaz e Lotta (2011) defendem esse ponto de vista, afirmando que:

é preciso recordar que a logística é componente essencial da gestão de políticas públicas, uma vez que grande parte das políticas públicas depende da movimentação de materiais, documentos, informações e pessoas. Some-se a isso outro elemento de necessidade: as aquisições de bens e serviços são um importante gargalo na implementação e operação de políticas públicas. (...) O setor público gerencia simultaneamente distintas cadeias de suprimentos das várias políticas públicas, o que lhe abre grandes possibilidades de integração e otimização de esforços, elemento central neste

novo paradigma de gestão pública. Ao privilegiar a otimização das várias etapas da cadeia de suprimentos com foco no cliente, a abordagem e as ferramentas da logística contribuem para a ampliação do repertório do gestor público na busca de eficiência e qualidade dos serviços. (VAZ e LOTTA, 2011, p. 113)

Vale ressaltar que as compras consistem em uma importante área de atuação da logística. Comprar bem é saber negociar com clientes externos e internos à organização. Dessa maneira, o profissional responsável pelo setor de compras deve ter visão sistêmica e deve agir de acordo com a conjuntura econômica do momento. Vale ressaltar que sua atuação pode vir a influenciar o desempenho de outros os setores da organização por meio da negociação de prazos, preços, garantias, qualidade, entrega. Como o foco deste trabalho é o aperfeiçoamento de um edital para contratação dos serviços de manutenção de veículos (por meio de empresa gestora terceirizada), a próxima sessão abordará, brevemente sobre licitação, compras, registro de preços e, focando-se no pregão (eletrônico).

3.3 Compras Públicas

As compras públicas, para serem realizadas, têm de seguir a legislação pertinente. A norma geral para o procedimento de compras está devidamente estatuída na Constituição Brasileira de 1988, em seu Capítulo VII que reza sobre procedimentos que envolvem a Administração Pública:

Art. 37 - A administração pública direta e indireta de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

(...)

Inciso XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

A Lei Federal n. 8666 de 21 de junho de 1993 regulamenta o Inciso XXI do Art. 37 da Constituição Federal, supracitado, instituindo normas para licitação e contratos da

Administração Pública. No texto dessa lei, define-se a destinação da licitação, conforme o Art. 3:

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia e a selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos.

A respeito da matéria licitações, o jurista Celso Antonio Bandeira de Mello faz as seguintes definições e considerações acerca do tema em questão:

Pode-se conceituar licitação da seguinte maneira: é o procedimento administrativo pelo qual uma pessoa governamental pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, outorgar concessões, permissões de obras, serviço ou de uso exclusivo de bem público, sendo condições por ela estipuladas previamente, convoca interessados na apresentação de propostas, a fim de selecionar a que se revele mais conveniente em função de parâmetros antecipadamente estabelecidos e divulgados. A licitação visa a alcançar duplo objetivo: proporcionar às entidades governamentais possibilidade de realizarem um negócio mais vantajoso (pois a instauração de competição entre ofertantes preordena-se a isto) vê assegurar aos administrados ensejo de disputarem a participação nos negócios que as pessoas governamentais pretendam realizar com os particulares. Destarte, atendem-se três exigências públicas impostergáveis: proteção aos interesses públicos e recursos governamentais – ao se procurar a oferta mais satisfatória; respeito aos princípios da isonomia e impessoalidade (previsto no Arts. 5º e 37, caput) – pela abertura de disputa do certame; e, finalmente, obediência aos reclusos de probidade administrativa imposta pelo Arts. 37, caput, e 85, V, da Carta magna Brasileira. (MELLO, 2010, p.526)

Conforme Soares (2005), para a realização de um procedimento licitatório exige-se que haja a previsão e indicação dos recursos orçamentários para o pagamento das obrigações que serão assumidas no contrato bem como a completa e minuciosa descrição do objeto a ser licitado. Segundo a Lei de Licitações, Art.7, parágrafo segundo:

As obras e os serviços somente poderão ser licitados quando:

I - houver projeto básico aprovado pela autoridade competente e disponível para exame dos interessados em participar do processo licitatório;

II - existir orçamento detalhado em planilhas que expressem a composição de todos os seus custos unitários;

III - houver previsão de recursos orçamentários que assegurem o pagamento das obrigações decorrentes de obras ou serviços a serem

executadas no exercício financeiro em curso, de acordo com o respectivo cronograma;

IV - o produto dela esperado estiver contemplado nas metas estabelecidas no Plano Plurianual de que trata o art. 165 da Constituição Federal, quando for o caso.

De maneira semelhante, a Lei Federal 8666, estabelece que, para as compras públicas, o objeto a ser licitado deve ser caracterizado de forma adequada e completa (sem indicação de marca), bem como deve ser informado os recursos orçamentários para realização de seu pagamento. Na medida do possível, a norma recomenda que haja um registro de preços que deve ser procedido por uma ampla pesquisa de mercado sob condições de concorrência. Deve se observar também, o princípio de padronização, observando-se a compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho bem como condições de armazenamento, manutenção, assistência técnica e garantias. Informações a respeito de unidades e quantidades a serem adquiridas devem ser estimadas em função do provável consumo (DI PIETRO, 2010).

Com relação ao sistema de registro de preços (SRP), o Decreto nº 3.931, de 19 de setembro de 2001 estabelece que:

Art 1º (...):

I - Sistema de Registro de Preços - SRP - conjunto de procedimentos para registro formal de preços relativos à prestação de serviços e aquisição de bens, para contratações futuras

Art. 2º - Será adotado, preferencialmente, o SRP nas seguintes hipóteses:

I - quando, pelas características do bem ou serviço, houver necessidade de contratações freqüentes;

II - quando for mais conveniente a aquisição de bens com previsão de entregas parceladas ou contratação de serviços necessários à Administração para o desempenho de suas atribuições;

III - quando for conveniente a aquisição de bens ou a contratação de serviços para atendimento a mais de um órgão ou entidade, ou a programas de governo; e

IV - quando pela natureza do objeto não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração.”

Com relação às características referentes ao decreto supracitado, a contratação de serviços de manutenção de uma frota de veículos própria, como a que se tratará nesse trabalho, deve se proceder através de SRP, por se enquadrar em todas as hipóteses previstas nos incisos do Art. 2º. O SRP pode garantir ganhos de escala, padronização e eficiência traduzidas em maior economicidade de verbas públicas (MEIRELLES, 2010).

A Lei Federal 8666 de 1993, estabelece cinco modalidades³ de licitação citadas em seu Art. 22, a saber: Concorrência, Tomada de Preços, Convite, Concurso e Leilão. O Quadro 1, a seguir, descreve algumas informações importantes sobre as referidas modalidades:

Modalidade	Concorrência	Tomada de Preços	Convite
Valor estimado da contratação para obras e serviços de engenharia	Acima de R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 1.500.000,00	Até R\$ 150.000,00
Valor estimado da contratação para as demais compras e serviços	Acima de R\$ 650.000,00	Até R\$ 650.000,00	Até R\$ 80.000,00
Aplicação	Pode ser usada no lugar da Tomada de Preços e Convite.	Pode ser utilizada no lugar de Convite	
Utilização em Licitações Internacionais	Sem Restrições	Utilizada somente quando o órgão ou entidade pública dispuser de cadastro internacional de fornecedores	Utilizada somente quando não houver fornecedor do bem ou serviço no País
Instrumento convocatório	Edital	Edital	Convite
O licitante deve ser cadastrado para participar da licitação?	Não	Sim	Não
Prazo mínimo até o recebimento das propostas, após a última publicação do edital, expedição do convite, ou efetiva disponibilidade de ambos.	45 dias quando o contrato a ser celebrado contemplar o regime de empreitada integral ou quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço"; 30 dias para os demais casos	30 dias quando a licitação for do tipo "melhor técnica" ou "técnica e preço". 15 dias para os demais casos.	05 dias úteis

Quadro 1: Características das modalidades. Fonte: Soares (2005, p. 31)

O pregão é a sexta modalidade de licitação regulamentado pela Lei 10.520 de 17 de julho de 2002, em seu Art 4º. Essa modalidade é utilizada para aquisição de bens e serviços

³ Modalidades de licitação

a) Concorrência é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados que, na fase inicial de habilitação preliminar, comprovem possuir os requisitos mínimos de qualificação exigidos no edital para execução de seu objeto. **b)** Tomada de preços é a modalidade de licitação entre interessados devidamente cadastrados ou que atenderem a todas as condições exigidas para cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas, observada a necessária qualificação. **c)** Convite é a modalidade de licitação entre interessados do ramo pertinente ao seu objeto, cadastrados ou não, escolhidos e convidados em número mínimo de 3 (três) pela unidade administrativa, a qual afixará, em local apropriado, cópia do instrumento convocatório e o estenderá aos demais cadastrados na correspondente especialidade que manifestarem seu interesse com antecedência de até 24 (vinte e quatro) horas da apresentação das propostas. **d)** Concurso é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores, conforme critérios constantes de edital publicado na imprensa oficial com antecedência mínima de 45 (quarenta e cinco) dias. **e)** Leilão é a modalidade de licitação entre quaisquer interessados para a venda de bens móveis inservíveis para a Administração ou de produtos legalmente apreendidos ou penhorados, a quem oferecer o maior lance, igual ou superior ao da avaliação.

comuns, como é o caso da manutenção da frota de veículos. Dessa maneira, justifica-se a realização de breve análise dessa modalidade, que em sua versão eletrônica proporcionou mais dinamismo e eficiência ao processo de compras no setor público e pelo fato de que o edital para contratação dos serviços de gestão de manutenção veicular, foco de análise dessa monografia, estabelece o pregão como a modalidade utilizada para essa licitação.

Dois decretos foram emitidos para regulamentar a Lei 10.520: o Decreto 3.555, de 8 de agosto de 2000, que trata do pregão presencial; e o Decreto 5.450, de 31 de maio de 2005, que trata sobre o pregão eletrônico. No âmbito estadual, a lei que rege o pregão é a Lei 14.167, de 10 de janeiro de 2002. Essa lei foi posteriormente regulamentada pelo Decreto 42.408, de 8 de março de 2002.

É importante ressaltar que o pregão pode ser utilizado como modalidade de licitação cujo valor objeto (bem ou serviço) é ilimitado, de uma forma mais dinâmica e flexível se comparado as outras modalidades licitatórias pelo fato de ocorrer em tempo real, aguçando a concorrência, possibilitando à Administração Pública de contratar bens e serviços a preços mais baixos e de forma mais veloz. (SILVA, 2007)

Segundo o Decreto nº 5.450, em seu Art. 2º “o pregão, na forma eletrônica, como modalidade de licitação do tipo menor preço, realizar-se-á quando a disputa pelo fornecimento de bens ou serviços comuns for feita à distância em sessão pública, por meio de sistema que promova a comunicação pela internet”. E, ainda ressalta no Art. 4º, que “nas licitações para aquisição de bens e serviços comuns será obrigatória a modalidade pregão, sendo preferencial a utilização da sua forma eletrônica”.

Gasparini (2010) ainda completa, a respeito da utilização dos dois tipos de pregão:

De acordo com o artigo 4º do decreto 5450 nas licitações para a aquisição de bens e serviços comuns, será obrigatória a modalidade pregão eletrônico. Caso haja a impossibilidade da utilização do pregão eletrônico, deverá ser apresentada a motivação para utilização de outra modalidade. (GASPARINI, 2010, p.635)

De acordo com Meirelles (2010, p. 342) “pregão eletrônico é aquele efetuado por meio da utilização de recursos de tecnologia de informação, ou seja, por meio da comunicação pela Internet”. Mello (2010) afirma que:

o pregão é uma forma de leilão não para alienar, mas para adquirir “bens e serviços comuns”. Apresenta como característica distintiva em relação as modalidades da concorrência, tomada de preços e convite, previstas na lei 8666, pelos menos duas muito salientes. Uma, a de que, ao contrário delas,

em que o valor é determinantes de suas variedades, o pregão é utilizável qualquer que seja o valor do bem ou do serviço a ser adquirido; outra, a de que o exame da habilitação não é previsto ao exame das propostas, mas posterior a ele. (MELLO, 2010, p.567)

Di Pietro (2010, p.403-7) estabelece principais fases do pregão eletrônico, a saber:

- Fase interna (preparatória): justificativa, definição do objeto do certame, exigências de habilitação, critérios de aceitação das propostas, sanções por inadimplemento, cláusulas e prazos para fornecimento. É nessa fase que se encontra o edital para contratação de empresa gestora de manutenção de veículos, onde está sendo traçado os critérios de contratação dessa empresa, objeto desse estudo.
- Fase externa (publicação do aviso do edital de convocação): publicação do aviso (resumo) do edital; julgamento e classificação das propostas; habilitação do vencedor; adjudicação e homologação.

O certame se dá da seguinte forma:

1. Prévio credenciamento perante o provedor: da autoridade competente do órgão promotor da licitação, do pregoeiro, dos membros da equipe de apoio técnico e dos licitantes, através da atribuição de chave pessoal de identificação e de senha, pessoal e intransferível, para acesso e participação do certame.
2. As propostas são apresentadas no sistema eletrônico podendo ser substituídas ou retiradas até a abertura da sessão
3. Na sessão pública, que os licitantes podem acompanhar pela Internet, será feita a desclassificação dos que não atenderam aos requisitos do edital e ordenará as propostas classificadas que poderão participar da etapa de lances.
4. Os lances serão realizados pela Internet, podendo ser feitos de forma sucessiva pelo mesmo licitante caso sejam de menor valor. Os licitantes são informados do valor do menor lance registrado, porém não há a identificação de quem o apresentou.
5. Após a etapa de lances, o pregoeiro poderá apresentar a contraproposta ao licitante que tenha efetuado o menor lance, de acordo com as condições do edital.

6. A habilitação, que ocorre após a fase de julgamento, baseia-se nos dados do registro do fornecedor e, se houver necessidade, em documentos (originais ou autenticados) posteriormente, nos prazos previstos no edital.
7. Em caso pretender recorrer da decisão que proclamar o vencedor, o licitante deverá manifestar durante a sessão pública, de forma imediata e motivada, em campo próprio do sistema, quando lhe será concedido um prazo de 3 dias para apresentar razões do recurso, sob pena de caducidade
8. É admissível, tanto na habilitação, quanto no julgamento, o saneamento de falhas que não alterem a substância das propostas, dos documentos e sua validade jurídica
9. Após os recursos e constatada a regularidade dos atos praticados, a autoridade competente adjudicará o objeto e homologará o procedimento licitatório.
10. Ao ser convocado a assinar o contrato, o licitante deverá comprovar as condições de habilitação previstas no edital.

A seguir, com base na teoria exposta até aqui, se discutirá a terceirização e quarteirização da contratação de serviços no setor público. Tais modelos se inserem como mecanismos geradores de eficiência bem como aponta novos modelos, que poderão gerar valor ao governo. Tais modelos se inserem como inovações no setor público, de acordo com premissas da Administração Gerencial da Administração Pública e do SCM, buscando melhores processos, economicidade, melhores serviços e melhores resultados. Tais melhorias, por mais que se insiram na área meio da Administração, certamente influenciarão, de forma positiva, os fins das organizações públicas, quais sejam, os serviços e políticas públicas, focando nas necessidades da sociedade.

4 TERCEIRIZAÇÃO E “QUARTEIRIZAÇÃO” NO SETOR PÚBLICO

4.1 Terceirização no setor público

O procedimento administrativo adequado para efetivação da terceirização na Administração pública é a licitação (explicitada na sessão anterior), que tem como objetivo escolher a proposta mais vantajosa para atender as necessidades da Administração Pública e assegurar o princípio da isonomia perante aos interessados em participar do certame.

A contratação do terceiro deve se proceder de acordo com a CF-88 e com leis que fornecem as diretrizes para tais processos.

O conceito de terceirização aplicado à Administração Pública é o mesmo aplicado no âmbito do Direito do Trabalho, uma vez que este celebra, com muita frequência, contratos de empreitada (de obra e de serviço) e de fornecimento, mas sempre com fundamento no art. 37, XXI, da Constituição Federal, observadas as normas da Lei 8,666/93. Trata-se da execução indireta a que se referem os artigos 6º, VIII, e 10. (DI PIETRO, 2010, p.34)

É de responsabilidade do Estado, como gestor dos interesses da sociedade, proporcionar aos cidadãos mecanismos para a satisfação de suas necessidades. Para tanto, em outras facilidades, o Estado fornece a prestação de serviços públicos. Entretanto, a escassez de recursos, a exigência de agilidade e qualidade na prestação de serviços, impõe ao administrador público o emprego da técnica da terceirização, observadas às particularidades inerentes ao setor público.

A terceirização oferece inúmeras vantagens, com ênfase para as que se destacam como principais: a especialização da empresa contratada, a possibilidade de a empresa tomadora do serviço concentrar-se na execução de suas atividades, a diminuição dos encargos trabalhistas e previdenciários, com a conseqüente redução do preço do produto ou serviço, a simplificação da estrutura empresarial. (DI PIETRO, 2010)

Nesse sentido o Estado adota a terceirização como mecanismo de recuperação de sua eficácia organizacional com intuito de aumentar sua produtividade e garantir maior agilidade

e qualidade na prestação de serviços, tendo em vista o bem estar de uma coletividade cada dia mais exigente. (VIANA, 2009)

Em se tratando da terceirização na administração pública, vale ressaltar que essa não se confunde com a concessão, permissão ou outros institutos afins, já que não se aplica a terceirização em relação à atividade fim de cada órgão, o que somente se reserva as hipóteses constitucionais e legais de concessão e permissão, dentro outros institutos específicos.

Nota-se que nestes, a administração pública transfere ao particular a gestão operacional e matéria do serviço público; na terceirização transfere tão somente a gestão matéria e de alguns serviços acessórios, como no caso da manutenção de veículos.

Em ambos os casos, permanecerá sempre com a administração a gestão estratégica do serviço público. Outras diferenças apontadas por Di Pietro (2010) é que na terceirização a remuneração é inteiramente paga pelo poder público em troca do serviço que lhe é prestado pela empresa interposta. Já na concessão e permissão a regra é que o pagamento é efetuado pelos próprios usuários.

Outra dissimilitude apontada por Di Pietro (2010) é que na concessão e permissão ha transferência de determinadas prerrogativas ao particular, pois ele assume posição de administração pública na prestação do serviço público. Já na terceirização, o contratado é simples executor material da atividade, ou seja, perante os usuários, a Administração Pública é a prestadora dos serviços públicos.

Sendo assim, somente poderá haver terceirização se a atividade realizada por um terceiro se referir a uma atividade-meio.

Em outras palavras, entregar-se-á a terceiros essencialmente aquelas atividades secundárias, isto é, meramente de apoio e sustentação da empresa principal. (VIANNA, 2009, p.35)

Nesse sentido, surge no setor privado, a quarteirização, dando a idéia de subcontratação. Como prática inovadora, a quarteirização vem sendo discutida no setor público, dada as peculiaridades das contratações no setor público. Sendo assim, será discutida, no próximo item, aspectos importantes sobre a quarteirização no setor público e sua aplicação no caso da quarteirização da manutenção dos veículos através de contratação de uma empresa responsável em gerenciar a manutenção da frota de veículos do governo. Discutir-se-á pontos positivos e negativos dessa novo modelo, incipiente na Administração pública, e serão postas algumas possibilidades que poderão ser aplicadas para que haja um melhor processo de contratação desses serviços na Administração.

4.2 A “quarteirização” do serviço de manutenção de veículos segundo a doutrina (Pereira Júnior e Dotti)

Nessa seção, abordar-se-á a respeito de um trabalho escrito por dois importantes juristas brasileiros: Jessé Torres Pereira Júnior e Marinês Restelatto Dotti intitulado de “Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: prenúncio da “quarteirização” na gestão pública?” que aborda o assunto da manutenção de veículos no âmbito do governo através da terceirização da gestão dos serviços de manutenção de veículos ou, por conseguinte, “quarteirização” do serviço de manutenção.

O processo em questão visa terceirizar as atividades auxiliares àquelas que são específicas e privativas da instituição estatal. Dessa forma, visa-se a contratação de empresas privadas para prestar esses serviços de apoio, liberando a estrutura administrativa da instituição pública a fim de que ela possa reunir suas forças para desempenhar, de forma mais focada, as tarefas inerentes às suas finalidades institucionais.

De acordo com a nova gestão pública e a modernização do Estado, a tendência à descentralização está cada vez mais acentuada no setor público. Dessa maneira a Administração, muitas vezes, tem sido influenciada pelas ações tomadas por empresas privadas, como no caso da terceirização a fim de que a organização se especialize em seu serviço finalístico, economizando recursos ao delegar para outra empresa, serviços acessórios que essa terceira executará de forma mais eficiente.

Nesse sentido, o setor privado, nos traz uma novidade: a da “quarteirização”, na qual empresas especializadas em gestão assumem a gerência da execução dos serviços de apoio prestado por outras empresas.

O Decreto 2271, de 7 de julho de 1997, defende a terceirização, alegando:

Art . 1º No âmbito da Administração Pública Federal direta, autárquica e fundacional poderão ser objeto de execução indireta as atividades materiais acessórias, instrumentais ou complementares aos assuntos que constituem área de competência legal do órgão ou entidade.

§ 1º As atividades de conservação, limpeza, segurança, vigilância, transportes, informática, copeiragem, recepção, reprografia, telecomunicações e manutenção de prédios, equipamentos e instalações serão, de preferência, objeto de execução indireta.

O setor público, visando modernização e eficiência, tem buscado a “quarteirização” dos serviços de apoio e, desafiando questões jurídico-administrativas, por se tratar de uma inovação. Tais desafios estão sendo enfrentados pelos gestores que estão procedendo com análise de conveniência e oportunidade, estabelecimento e fixação de conceitos, prevenção de equívocos e suscitação de alternativas cabíveis.

Essa evolução natural das relações comerciais refletem, por conseguinte, nas relações contratuais da Administração Pública. Essa por sua vez, procura incorporar adaptações aos modelos e paradigmas visando uma melhor adaptação às novas situações de mercado.

Dessa forma, a terceirização da Gestão dos serviços de manutenção no âmbito governamental, deve ser executada sem fugir dos mecanismos de controle e auditoria, oriundos do sistema jurídico-normativo.

Nesse sentido, Pereira Júnior e Dotti afirmam que:

O novo modelo propõe-se a modernizar os mecanismos de gestão pública - sem fugir à regra da licitação e da necessária fiscalização do contrato -, por meio da transferência de ações da Administração a particulares que se desdobram em dois níveis – o da gerência da prestação e o da execução da prestação. Ignorar esse processo, ou seja, não permitir a transcendência de um modelo para outro, presumidamente mais eficaz, pode desestimular esforços em prol da melhoria da qualidade do serviço público. (PEREIRA JÚNIOR e DOTTI 2010, p.3)

Vale ressaltar, que o pretexto da melhoria da qualidade do serviço público inerente a utilização do novo modelo, não deve ser distanciar da norma, da lei e dos princípios da Administração Pública que regem as licitações e contratos. Práticas inovadoras devem conciliar com os princípios Administrativos, pois, caso o contrário deverão ser descartados. Dessa forma, práticas de terceirização e “quarteirização” devem ocorrer nos limites impostos pela norma ao setor público ou, de forma a criar soluções que a esses limites tais práticas se afeiçoem.

Ao analisar esse novo cenário, Pereira Júnior e Dotti (2010) constatam que a contratação de uma empresa gestora, põe fim à contratação direta de serviços de manutenção veicular. Dessa forma, ocorre a centralização nessa empresa gestora que, por sua vez, possui oficinas cadastradas, possibilitando que pequenas oficinas do interior se credencie a ela. Sendo assim, há o estabelecimento de duas relações jurídicas: a do Estado com a empresa gestora e a da empresa gestora com as prestadoras de serviço (oficinas).

Nesse sistema, o Estado delega à empresa gestora o gerenciamento da frota por meio de sistema eletrônico para realizar a manutenção preventiva e corretiva, inclusive com o fornecimento de peças, acessórios, mão de obra especializada e serviços de guincho em tempo integral. Assim, a manutenção se dá nas oficinas credenciadas a essa empresa gestora, podendo ser a nível regional, estadual ou, até mesmo, nacional, de acordo com as demandas e necessidades da Administração.

O modelo pretende garantir à Administração: (a) gerenciamento de sua logística por empresa especializada em gestão, a propiciar presumível ganho de eficiência; (b) padronização dos serviços prestados; (c) atendimento tempestivo das demandas, em especial quando dos deslocamentos de veículos entre pontos diversos; (d) pronta disponibilidade de veículos em condições de trafegabilidade; (e) redução, ou mesmo supressão, do uso constante de suprimentos de fundos para fazer frente a despesas com manutenção de veículos, em localidades não alcançadas pela única oficina prestadora dos serviços, nos moldes da antiga contratação.” (PEREIRA JÚNIOR e DOTTI 2010, p. 3-4)

Se torna simples observar a desvantagem de um órgão em realizar contratação de apenas uma oficina para atender à sua frota pois, dependendo do tamanho da frota, da variedade de tipos e modelos de veículos, da natureza e atividades desempenhadas, essa não seria a melhor opção. Assim, em caso de enguiço de algum dos veículos da frota em outras cidades, durante viagens, por exemplo, a manutenção deveria ser custeada por suprimentos de fundos. Não é viável que a exceção se torne a regra, existindo, dessa forma, as situações “criticamente habituais”.

Um importante ponto a ser colocado em questão é o da discricionariedade da empresa gestora que credencia a oficina por ela desejada em ter como parte de sua rede.

Esse modelo de gestão pode proporcionar uma maior economicidade bem como outros benefícios à Gestão Pública por consistir em um sistema mais ágil, por gerar relatórios gerenciais para o controle do gestor da execução dos contratos, por gerar um gerenciamento mais eficaz da logística na Administração Pública, por manter uma padronização dos serviços, por gerar um atendimento tempestivo e célere das demandas, por cobrir o território a nível regional, estadual e até mesmo nacional (em caso de frotas que possuam muitos deslocamentos de maiores distâncias).

O processo, na prática, se dá da seguinte maneira: Ao precisar de manutenção, o responsável pelo veículo entra em contato com a empresa gestora que encaminha o veículo

para uma oficina da rede credenciada mais próxima. Na oficina será verificado a necessidade do serviço e de troca de peças, e, será emitido um orçamento para a gestora. A gestora recebe o orçamento e realiza outros dois orçamentos em outras oficinas da sua rede com os mesmos itens (peças e serviços). O servidor público, com base nos relatórios de serviço e nos orçamentos enviados pela gestora, realiza os seguintes procedimentos: aprova a execução do serviço de menor valor; diligencia acerca da regularidade da oficina credenciada; acessa o sistema através de senha fornecida pela empresa gestora; autoriza a realização do serviço.

Verifica-se que o modelo em discussão se sustenta na eficácia e celeridade, porém encontra-se barreiras quanto a adoção do mesmo no quesito economicidade. Sabe-se que a empresa gestora cobra uma taxa de administração que nada mais é do que um percentual do montante referente ao preço das peças e da mão de obra. De início parece vantajoso selecionar determinada empresa gestora que cobre taxa de administração de 0%, ou até mesmo negativa.

Porém, taxas de 0% ou negativas não são significado de melhores vantagens para o setor público e não estão de acordo com o princípio da economicidade, se forem deixados em aberto o valor a ser pago pelos serviços e peças. Os valores referente a esses itens representam o maior vulto financeiro do contrato e, sendo eles desconhecidos, não há como saber se o modelo é o mais vantajoso para a Administração.

A empresa gestora, como qualquer outra empresa do setor privado visa o lucro. E, sendo assim, se essa cobra taxa de administração de 0% ou menores torna-se evidente que essa empresa auferir os seus lucros de outras maneiras, podendo cobrar taxas extras sobre os orçamentos recebidos das oficinas ou auferindo rendimentos que são cobrados da própria rede credenciada, ou, até mesmo, ambas as possibilidades. Destarte, a cobrança de taxa de administração de 0% ou menor, não é, necessariamente, vantajosa para o contratante.

Prosseguindo com a análise do modelo, Pereira Júnior e Dotti (2010) verificam a existência de uma janela do livre arbítrio, por parte da empresa gestora que pode realizar a livre escolha das três oficinas a serem consultadas. Dessa forma a gestora escolhe a oficina que mais lhe convier para montar o rol dos três orçamentos a serem enviados pelo servidor público. Os autores observaram que existem casos que só vence a licitação a empresa gestora que realiza a menor oferta de taxa de administração, sendo ela maior do que zero. Mesmo assim, a taxa de administração representa pouco do quantitativo do contrato e os valores de maior vulto permanecem desconhecidos.

Outro vício do processo, também identificado pelos autores, ocorre na situação que ao coletar os três orçamentos, o mais vantajoso dos três não representará o menor preço levando

em conta toda a rede credenciada. Assim, a gestora poderá sempre indicar as oficinas de sua rede cujos preços são os maiores (preço máximo ou próximo do máximo das tabelas fornecidas pelas montadoras para valor de peças e mão de obra). Ao indicar as oficinas que cobram maior preço, maior será a resultante da porcentagem referente à taxa administrativa.

A partir de tais impasses, torna-se extremamente necessário e importante realizar as devidas definições contratuais, para que brechas como as apuradas pelos autores possam vir a ocorrer.

Com relação ao que foi disposto e analisado, surge a seguinte indagação: qual o critério ideal para que se realize o julgamento da proposta comercial, segundo o princípio da economicidade? Pereira Júnior e Dotti (2010) propõem duas maneiras:

- Estabelecimento, no instrumento convocatório o percentual de desconto que se deve praticar para o valor de peças e acessórios de acordo com o preço tabelado pelas montadoras. O critério para seleção da empresa gestora vencedora fica sendo a que lançasse o menor valor da hora homem.
- Estabelecimento, no instrumento convocatório do valor a ser cobrado pela mão de obra (valor da hora/homem) que deve ser calculada sobre os tempos padrão para os diversos serviços de manutenção de acordo com as tabelas temporário fornecidas pelas montadoras. O critério para seleção da empresa gestora vencedora fica sendo a que lançasse o maior percentual de desconto sobre o valor das tabelas de peças e acessórios (também fornecidas pelas montadoras).

Pereira Júnior e Dotti fazem as seguintes considerações sobre a escolha do critério a ser utilizado:

“Nem sempre a oferta de menor preço da peça ou do acessório de que necessita a Administração representa maior vantagem. Há outros fatores favoráveis à Administração, como a existência de fornecedor que ofereça prazo maior de garantia para o produto, ou menor prazo de entrega, ou assistência técnica em ampla rede de empresas autorizadas.” (PEREIRA JÚNIOR e DOTTI, 2010, p.7)

Ainda vale ressaltar, que, para a fixação do valor da mão de obra (hora/homem) para os serviços de manutenção de veículos, deve-se proceder de ampla e prévia pesquisa de mercado para cotação de preços. Os dados devem ser documentados e acompanhados das fontes de onde originaram para que possa existir uma maior transparência e controle. Da

mesma maneira, deverão ser realizados estudos e levantamentos suficientes, de forma precisa, para se obter a maior rentabilidade, através da relação dos custos envolvidos com a racionalização almejada.

Sobre essa questão da pesquisa de mercado e levantamento de custos, os autores fazem importantes considerações:

Imprescindível que Administração Pública, quando da licitação para a contratação de empresa gerenciadora (...) realize ampla pesquisa de mercado (...), inclusive no âmbito de outros órgãos e entidades públicas que hajam licitado o mesmo objeto. É dever jurídico da Administração Pública, ainda na fase interna do procedimento licitatório(...) apurar o custo estimado do objeto que pretende adquirir, por meio de ampla pesquisa de preços praticados pelo mercado. Trata-se de instrumento idôneo para a apuração e a avaliação dos custos da futura contratação, traduzindo aplicação dos princípios da economicidade e da eficiência.” (PEREIRA JÚNIOR e DOTTI, 2010, p.8)

Garantir a competitividade das empresas gestoras no processo licitatório é um dever da Administração. Dependendo da abrangência territorial da rede credenciada, consórcios entre empresas deverão ser permitidos para que consigam cobrir a área demandada. Porém, similarmente, caso a área de contemplação da rede credenciada não seja tão ampla (em caso de estados e regiões), a participação de empresas na forma de consórcios pode ser vedada em edital. Tais medidas visam garantir a plena competição, sem que haja a perda de coordenação, especialização e eficiência no processo.

Quando se opta por realizar a administração de sua frota, através de terceiros, o Estado tem que disponibilizar uma estrutura interna com os seus próprios quadros e meios, a fim de realizar a seleção, o gerenciamento e a fiscalização dos respectivos contratos firmados. Dessa maneira, os custos gerados, oriundos dessa estruturação interna do órgão, com até mesmo redistribuição dos servidores para o exercício de outras funções, praticamente anulam a economia gerada pela contratação dos serviços de terceiros, que deveria ser motivada pela economia e eficiência geradas, pela redução da máquina administrativa, pelo ganho de qualidade e produtividade. Dessa maneira, a “quarteirização” vem se estabelecendo como uma alternativa para evitar o inchaço da estrutura interna do Estado através de processos que gerem maior agilidade e pro atividade na realização de serviços no âmbito do setor público.

Nesse sentido, esse novo modelo em discussão, visa evitar desvios de função dos funcionários. Tais desvios podem gerar insatisfações pessoais, podem impedir que o funcionário realize o serviço para qual é especializado, havendo perda de eficiência. Ainda

com relação aos desvios, pode haver, por parte de um funcionário, mesmo que não intencionalmente, favorecimento de um contratado em detrimento de outro. Assim, a empresa gestora entraria para que evitar esses desvios ao ter uma relação despersonalizada com seu cliente, ou seja, as oficinas da rede credenciada e ela. Além de que é a gestora que acompanhará todos os seus contratados desocupando os agentes públicos dessa tarefa.

Com relação aos vínculos contratuais, referentes ao processo da “quarteirização” da manutenção, defende-se que a Administração não possui nenhuma relação com as oficinas prestadoras de serviço ao analisar que:

“Na medida em que a empresa especializada contratada assume a gestão da rede por ela credenciada, nenhuma, em princípio, é a relação desta com a Administração. Assim, espaço não haverá para questionamentos fundados em suposta subordinação hierárquica entre a Administração e os empregados das empresas executoras.” (Pereira Júnior e Dotti, 2010, p.13)

A empresa gestora deverá, por conseguinte, monitorar a idoneidade econômico-financeira e a regularidade fiscal das oficinas a ela subordinadas, controlando, dessa forma, o pagamento das obrigações trabalhistas, sociais e tributárias que decorram da execução dos serviços pela rede. Dessa maneira a Administração Pública não se responsabiliza solidária ou subsidiariamente por falhas da empresa gestora nas garantias contratuais para com sua rede de oficinas.

Ao contratar, a Administração Pública reveste-se de prerrogativas, de acordo com o regime jurídico do contrato administrativo, de acordo com os Arts. 58 e 79 da Lei de Licitações e Contratos, cabendo à Administração:

- Modificar o contrato, unilateralmente, visando que o mesmo se adéque às finalidades de interesse público, respeitando os direitos do contratado;
- Executar a Rescisão, unilateralmente, nos seguintes casos:

I - o não cumprimento de cláusulas contratuais, especificações, projetos ou prazos;

II - o cumprimento irregular de cláusulas contratuais, especificações, projetos e prazos;

III - a lentidão do seu cumprimento, levando a Administração a comprovar a impossibilidade da conclusão da obra, do serviço ou do fornecimento, nos prazos estipulados;

IV - o atraso injustificado no início da obra, serviço ou fornecimento;

V - a paralisação da obra, do serviço ou do fornecimento, sem justa causa e prévia comunicação à Administração;

VI - a subcontratação total ou parcial do seu objeto, a associação do contratado com outrem, a cessão ou transferência total ou parcial, bem como a fusão, cisão ou incorporação não admitidas no edital e no contrato;

VII - o desatendimento das determinações regulares da autoridade designada para acompanhar e fiscalizar a sua execução, assim como as de seus superiores;

VIII - o cometimento reiterado de faltas na sua execução(...)

IX - a decretação ou a instauração de insolvência civil;

X - a dissolução da sociedade ou o falecimento do contratado;

XI - a alteração social ou a modificação da finalidade ou da estrutura da empresa, que prejudique a execução do contrato;

XII - razões de interesse público, de alta relevância e amplo conhecimento, justificadas e determinadas pela máxima autoridade da esfera administrativa a que está subordinado o contratante e exaradas no processo administrativo a que se refere o contrato;

(...)

XVII - a ocorrência de caso fortuito ou de força maior, regularmente comprovada, impeditiva da execução do contrato. (Lei nº 8.666/93, Art. 78)

- Fiscalizar a execução do contrato;
- Aplicar sanções pela inexecução total ou parcial do contrato;
- Ao se tratar de serviços essenciais, a Administração pode ocupar, de forma provisória, bens móveis e imóveis, utilizar-se de pessoal e serviços vinculados ao objeto do contrato, caso haja necessidade de acautelamento apuração administrativa de faltas contratuais pelo contratado, ou mesmo na hipótese de rescisão do mesmo.

Não custa lembrar que a relação que se firma entre a empresa gestora e sua rede (oficinas por ela contratadas) é regida pelo Código Civil, de acordo com as normas de direito privado. Ao tempo que o contrato que se firma entre o Estado e a Empresa gestora se rege pela Lei 8.666, de acordo com a norma do Direito Administrativo, ou seja, público.

Sendo assim, o contrato administrativo firmado entre esses dois entes (Administração e empresa gestora) deve estabelecer cláusulas que garanta eventual ressarcimento por parte da empresa gestora no caso de descumprimento contratual e em casos de geração de danos para o setor público. Já, em relação ao contrato firmado entre a rede credenciada com a empresa gestora, é importante que deva conter:

Cláusulas acordadas com base em critérios objetivos, que precatem conflitos durante e após a execução das obrigações; e tracem normas técnicas e operacionais que pormenorizem a prestação, os meios de comprovação de sua execução e as exigências legais específicas para o credenciamento e autorização para funcionamento dos credenciados, inclusive quanto às normas ambientais pertinentes. (PEREIRA JÚNIOR e DOTTI, 2010, p.15)

Desenvolver e aperfeiçoar sistemas de gerenciamento, como o tratado aqui que se utilizem da tecnologia da informação é uma característica dos mercados atuais, gerando ganhos de escalas, e atendendo grandes números de demandas de forma mais rápida e eficiente. Ao substituir um modelo antigo e tradicional por um moderno e inovador deve se analisar profundamente o custo-benefício inerente ao novo projeto sem abster-se da norma, respeitando os limites jurídico-administrativos. Deve-se sempre priorizar o planejamento da contratação através da quantificação das necessidades e racionalização dos recursos (que são escassos), realizando pesquisas mercadológicas e análises de custos, observando a norma para realização de editais e contratos, prevendo possíveis falhas e, ao mesmo tempo, propondo soluções cabíveis para que a Administração torne cada vez mais eficiente ao utilizar de novidades no âmbito da tecnologia de informação e de gestão.

Nesse sentido, será analisado, a seguir, os passos realizados pela consultoria da PwC, analisando a situação interna dos órgãos do governo de Minas Gerais, bem como o que o mercado tem a oferecer no ramo de manutenção de veículos, chegando à conclusão de que o modelo de terceirização da gestão da manutenção de veículos é o mais adequado levando-se em conta as necessidades do governo e o que os serviços proporcionados pelo mercado.

5 O PROJETO GESTÃO ESTRATÉGICA DE SUPRIMENTOS (2ª FASE) E O SEGMENTO DE MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS

5.1 A consultoria da empresa PricewaterhouseCoopers - PwC

A empresa contratada para realizar a consultoria referente ao Projeto Gestão Estratégica de Suprimentos (GES) em sua segunda onda, foi a PricewaterhouseCoopers (PWC). Nessa segunda onda, o projeto GES abordou as seguintes modalidades: Materiais Hospitalares, Diárias e Hospedagem, Impressos e gráfica, Equipamentos Hospitalares e Frota e Combustíveis. No presente trabalho será analisada a questão da manutenção veicular que se enquadra na família “Frota e Combustíveis”.

De acordo com a consultoria da PWC, realizada em 2009 e finalizada em 2010, foi, primeiramente, realizado um levantamento e uma análise do diagnóstico da situação atual para que se pudesse selecionar as família que seriam contempladas pela segunda onda do projeto GES. No entanto, a família “Frota e Combustíveis” já tinha sido, de antemão, estabelecida como um dos focos do Projeto GES (2ª onda).

O foco do trabalho da Consultora PWC, se baseou na criação de mecanismos ao analisar a atual situação de cada elemento envolvido pela família “Frota e Combustíveis”, e criar estratégias que pudessem ser implementadas no âmbito do Estado, focando nos volumes financeiros envolvidos e potenciais ganhos na reestruturação desses setores visando a redução do custo dos mesmos. Além disso, outro foco foi baseado no aprimoramento de mecanismos de gestão e contratação visando a melhoria da qualidade dos bens e serviços adquiridos pelo Governo.

Ao se tratar da família “Frotas e Combustíveis”, a PWC considerou quatro principais aspectos que compõem essa família, a saber: aquisição, manutenção, abastecimento e motoristas. Ater-se-á, aqui, no segmento relativo à manutenção de veículos.

A PwC realizou dois tipos de análise: a interna (nos órgãos) e a externa (no mercado).

No período de análise da situação interna atual, a consultoria registrou que a manutenção de veículos no âmbito do governo de Minas Gerais se dava, basicamente, de duas maneiras:

- Manutenção em oficinas próprias e através de Convênios (PMMG, PCMG, CBMMG):

O serviço é realizado com mão-de-obra, estrutura e equipamentos próprios, quando a manutenção é feita em oficinas próprias. Quando há necessidade de aquisição de peças e acessórios, eles devem ser genuínos (originais das montadoras) com garantia de no mínimo seis meses. A entrega no órgão/ entidade deve ser realizada de acordo com prazos pré-estabelecidos. Podem ocorrer também aquisições avulsas (compra direta, cotação eletrônica) ou contínua (por meio de contrato) de quantidades avulsas ou lotes por fabricante (GM, Fiat, Ford, etc.). Os pagamentos geralmente se dão à vista, em até 30 dias contados de cada recebimento.

- Através de Oficinas Contratadas:

São firmados contratos *spots* (aqueles cuja entrega do bem e pagamento se dão no futuro) de fornecimento de peças (genuínas) e serviços ou somente serviços através de contratações regionalizadas (capital e interior) dentro de um mesmo órgão. A prestação do serviço se dá de forma parcelada, de acordo com a demanda do contratante. Com relação ao pagamento, ele se dá de forma mensal, ocorrido em até 30 dias contados da data de aceitação do produto/ serviço. Nesse sentido, ocorre dois tipos de contratação: por porte do veículo (leve ou pesado) ou por combustível (álcool, GNV, gasolina, diesel, bicombustível).

A evolução dos gastos com manutenção no período de 2006 a 2008, de acordo com dados do SIAD, levantados na consultoria da PWC é representada no Gráfico 1, abaixo:

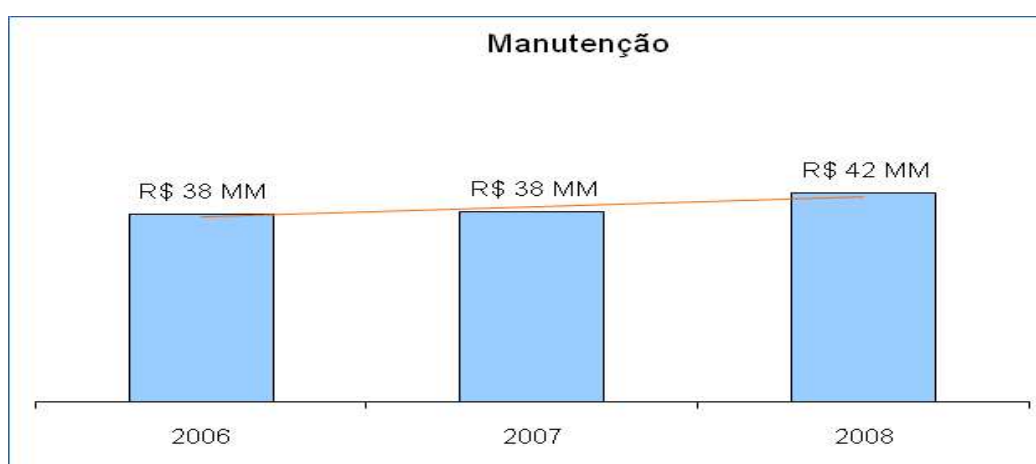


Gráfico 1: **Evolução dos gastos relativos à manutenção de veículos.**
Fonte: Armazém SIAD apud PwC.

Verifica-se que, no decorrer dos anos 2006-08, o gasto com manutenção nos órgãos do governo de Minas Gerais não tem se elevado muito, mas representa um expressivo montante de verbas públicas.

No ano de 2008, os gastos com manutenção representam aproximadamente 12,5% do gasto total referente à família “Frota e Combustíveis”. O gasto total da referida família, em 2008, ficou na casa de 336 milhões de reais e, de acordo com o Gráfico 1, o setor de manutenção representou 42 milhões de reais desse montante.

No ano de 2001, de acordo com os dados do Armazém de Informações, o governo de Minas Gerais conta com a frota de 21502 veículos, sendo que 10193 estão alçados na Polícia Militar de Minas Gerais. Os veículos estão dispersos por 68 órgãos da Administração, em modelos que contemplam centenas de modelos de 32 marcas diferentes, espalhados por diversas cidades mineiras, fabricados de 1951 a 2011. Em 11 de agosto de 2011, 998 do total de veículos se encontravam em manutenção por estarem acidentados, representando 4,6% da frota.

Através da análise dos dados de despesas empenhadas em 2008, com relação aos serviços de manutenção de veículos a PwC constatou que, em sua consultoria, havia 651 fornecedores, 2004 itens entre materiais e serviços de manutenção, 55 órgãos utilizaram da manutenção de veículos, sendo que a Polícia Militar de Minas Gerais realiza a manutenção veicular de parte de sua frota em um sistema de gestão terceirizada de frotas. De acordo com a PwC, no ano de 2008, os maiores fornecedores nesse ramo eram os seguintes, conforme o Gráfico 2, abaixo:

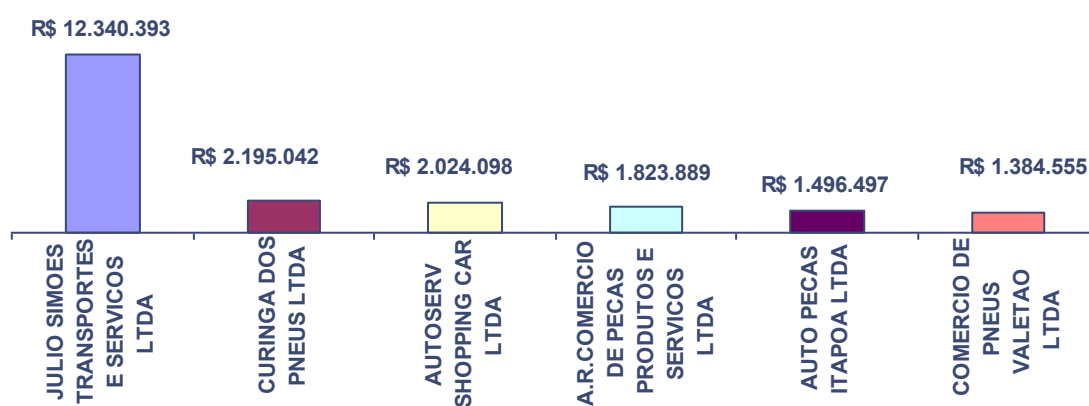


Gráfico 2: Maiores fornecedores (em reais consumidos) no ramo de manutenção de veículos, em 2008.

Fonte: PwC

Dos 151 fornecedores, apenas 36 perfaziam 80% do valor total gasto pelo Estado no pagamento aos mesmos, ao passo que os outros 115 fornecedores representavam apenas 20% do gasto do governo nesse setor. Isso nos mostra a miscelânea de pequenos fornecedores nesse setor.

Dentre os órgãos compradores, os mais significativos, no ano de 2008 foram os descritos no Gráfico 3, perfazendo 82% do valor total entre os 55 órgãos envolvidos. Vale ressaltar que entre eles estão os órgãos da área de segurança pública como a Polícia Militar, a Polícia Civil e o Corpo de Bombeiros, conforme o Gráfico 3:

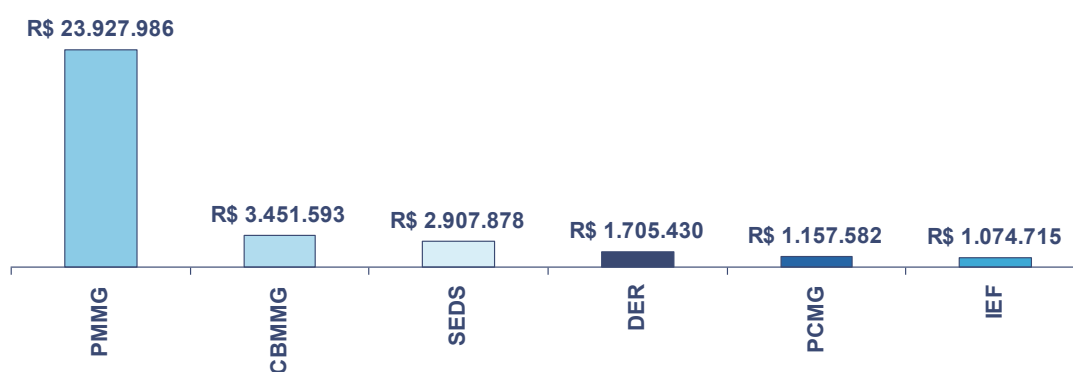


Gráfico 3: Órgãos com maiores gastos no setor de manutenção de veículos, em 2008.
Fonte: PWC

Com relação aos itens comprados, os nove mais significativos, segundo o Gráfico 4, são:

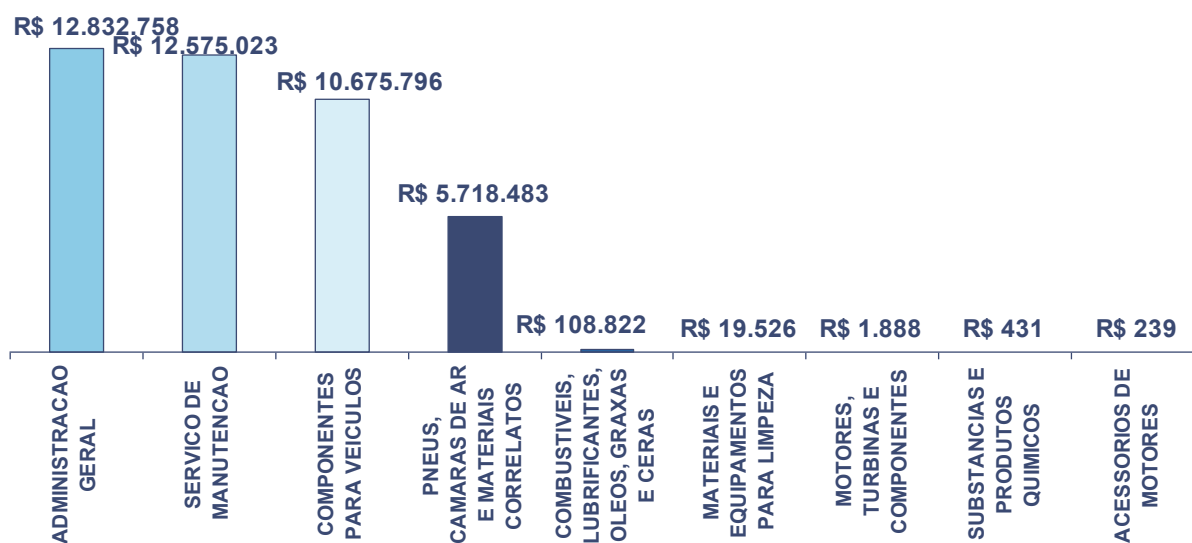


Gráfico 4: Itens adquiridos do setor de manutenção de maior vulto financeiro, em 2008.
Fonte: PWC

Com base na análise 80-20 realizada pela consultoria, verificou-se que 86% do valor gasto com os diferentes itens envolvidos no setor referem-se às três principais categorias representadas no Gráfico 4.

Com relação às modalidades de compras utilizadas para aquisição dos produtos e serviços de manutenção, a tabela abaixo mostra que o maior valor refere-se a modalidade “pregão presencial”, embora tenha sido registrado maior número de processos de “cotação eletrônica”:

Modalidade de compra	Valor	Número de processos
Pregão Presencial	R\$ 20.242.308	666
Concorrência	R\$ 12.340.393	2
Pregão Eletrônico	R\$ 7.379.518	276
Cotação Eletrônica	R\$ 1.014.586	1029
Compra Direta	R\$ 364.093	618
Inexigibilidade	R\$ 221.810	3
Tomada de Preços	R\$ 194.851	1
Dispensa Licitação	R\$ 151.105	18
Convite	R\$ 20.302	3
SHOPPING – BIRD	R\$ 4.000	1

Tabela 1: Modalidades de compras utilizadas para aquisições no setor de manutenção de veículos, em 2008.

Fonte: PWC

Com relação a situação observada, a PWC constatou que vários órgãos compravam e contratavam serviços de mesmas empresas, sem que houvesse negociações conjuntas, a priori. Além disso, a consultoria analisou que os órgãos firmavam, de forma isolada, seus contratos de manutenção de veículos, podendo ser contratos conjuntos de mão de obra e peças, ou mesmo, contratos isolados. Sendo assim, observa-se que a regra para licitações, conforme capítulo anterior, seria a de realizar as compras por pregão eletrônico através de prévio registro de preços, para gerar mais eficiência e economicidade, o que, para esse setor, de acordo com a Tabela 1, não ocorre.

Ao proceder a análise de editais e contratos de manutenção de veículos, a PWC diagnosticou que a contratação de serviços de manutenção e fornecimento de peças são comuns e recorrentes nos diversos órgãos da Administração, assim, a realização conjunta das licitações proporcionaria ganhos a todos os órgãos participantes.

Exs: No pregão da PMMG (Nº 40/2008), o desconto geral obtido nos lotes foi de 16,8%, enquanto que no pregão da SEDS (Nº 61/2008) o desconto obtido chegou a 30% e no pregão do SISEMA (Nº 2/2008) o desconto foi de 50% no preço de catálogo de fornecimento de peças; Valores discrepantes de hora-homem no serviço de manutenção, desde R\$ 7,00 (pregão SISEMA Nº2/2008) até R\$ 33,00 (pregão FHEMIG Nº78/2005). Não existe para o Estado um valor de referência no custo de hora-homem e nem um percentual de desconto padrão para ser praticado nos contratos. Um ganho para o Estado seria criar valores mínimos de referência para os contratos de manutenção. (PWC, 2010, slide 89)

Finalmente, a PWC observou que órgãos deveriam buscar montar um planejamento de manutenção veicular para que haja uma maior previsão de demanda de peças e assim realizar o detalhamento da demanda, principalmente quando se trata de marcas diferentes.

Foi verificada, também, a ausência de políticas/ estratégias de manutenção, com ênfase em manutenções preventivas e preditivas através da observação da predominância de manutenções corretivas. Há um alto índice de indisponibilidade da frota, em alguns órgãos, chegam a 45%. A despadronização das formas de contratação de peças e serviços de manutenção tem gerado grande variação dos preços unitários e níveis de qualidade do serviço praticados. A descentralização nas aquisições tem gerado perdas nas negociações por concentração de volume.

Com relação a realização da manutenção em oficinas próprias foi diagnosticado o baixo nível de serviço devido a falta de especialização da mão de obra, o desvio da atividade finalística, o alto custo de manutenção. Além disso, a baixa utilização do módulo Frota – SIAD, prejudica o histórico de manutenções e gerenciamento do custo no âmbito do Governo do Estado de Minas Gerais.

Ao realizar a (segunda) etapa de inteligência externa, a consultoria guiada pela PWC analisou o que o mercado tinha a oferecer de novidade e o que outros órgãos públicos e até mesmo empresas privadas estavam desenvolvendo com relação à sistemas de gestão de manutenção de frota de veículos que poderia ser utilizado no governo de Minas Gerais, de maneira a agregar valor à Administração Pública mineira.

Inicialmente, a PWC realizou uma análise da Cadeia de Suprimentos (de acordo com Seção 3.1) do segmento de manutenção, obtendo a seguinte relação entre os envolvidos:



Fig 2: Cadeia de valor do segmento manutenção de veículos.

Fonte: PwC

O segmento de manutenção de veículos possui grande importância no cenário nacional, uma vez que a frota circulante no país é extensa (composta por 65 milhões de veículos em 2010), e possui idade elevada: aproximadamente 12 anos, para automóveis e veículos comerciais e 17 anos, para caminhões.

Com relação à cadeia de valor (Fig. 2), verifica-se que essa se inicia na indústria de base. Ela gera os insumos utilizados pela indústria de componentes de veículos automotores e montadoras. Os referidos componentes (autopeças, pneus e acessórios) chegam primeiro ao setor atacadista (distribuidores), depois ao varejista (lojas de autopeças) e por fim às oficinas que atendem ao consumidor final (empresas ou proprietários individuais). Estes últimos também podem realizar a reparação de seus veículos na rede de concessionárias autorizadas das montadoras.

O segmento de manutenção veicular é dinâmico e, no caso brasileiro, apresenta peculiaridades que serão, a frente, discutidas. Muitas oficinas mecânicas têm se profissionalizado e firmado parcerias com fabricantes de autopeças, empresas de gestão de frota, seguradoras, concessionárias e locadoras de veículos, passando a fazer parte da rede credenciada de tais empresas. Visam, dessa maneira, reduzir a assimetria de informação existente no segmento e assim fidelizar e aumentar sua quantidade de clientes.

Dessa forma, consumidores dos serviços de reparação de veículos, seja ele corporativo ou individual, têm recorrido cada vez mais a tais redes buscando por qualidade, ampla capilaridade e redução das despesas com manutenção.

Nesse ramo, existem várias formas de organização das empresas prestadoras desses serviços. Segundo pesquisa de mercado realizada pela PWC, os referidos serviços podem ser encontrados no mercado, principalmente, na forma de:

a) Manutenção em Oficinas Independentes

É realizada por oficinas reparadoras e centros automotivos de diferentes portes que atuam de forma independente dentro de suas localidades. Na manutenção estão incluídos o fornecimento de peças e a mão-de-obra. Calcula-se que exista cerca de 7.700 oficinas independentes em Minas Gerais.

b) Manutenção na Rede Autorizada (Concessionárias)

Realizada pelos auto-centros presentes nas concessionárias de montadoras. O contratante pode efetuar a manutenção da frota em todas as oficinas da concessionária, caso ela possua mais de uma unidade. Na manutenção estão incluídos o fornecimento de peças e a mão-de-obra. A abrangência ainda é apenas local.

c) Manutenção em Rede de Oficinas

A manutenção pode ocorrer, basicamente, de duas formas, a saber:

- ✓ Oficinas franqueadas de uma rede de serviços automotivos:

Em geral efetuam serviços simples (balanceamento, alinhamento, check-up, pintura, martelinho de ouro, etc.), venda de pneus e lubrificantes.

- ✓ Oficinas credenciadas à empresas/ seguradoras/ oficina de maior porte :

A referidas redes possuem mais abrangência territorial se comparada aos modelos anteriores, verificando que há desde uma abrangência regional até a nível nacional.

Foram identificadas na pesquisa de mercado como principais empresas franqueadas: Dpaschoal, Oficina Brasil Serviços Automotivos, Rede ABC Super; e como empresas credenciadas como Ecocar, Bosch Car Service e Magneti Marelli Serviços Automotivos.

d) Aquisição de Peças, Pneus e Acessórios

A aquisição pode ser feita de empresas fabricantes, distribuidores ou varejistas.

Também é utilizada quando o adquirente possui oficina própria. Atualmente existem em torno de 500 fabricantes de autopeças vinculados ao Sindipeças no país.

e) Gestão Terceirizada da Manutenção

Tal sistema encontra-se vinculada às empresas de gestão da frota e de terceirização da frota. No primeiro caso, destaca-se o modelo de gestão por meio de cartões. No segundo, as

manutenções preventiva e corretiva são realizadas na rede de oficinas credenciadas à locadora, presentes, muitas vezes, em todo o território nacional.

Identificou-se várias empresas que atuam no mercado no ramo de terceirização da gestão da manutenção. As empresas localizadas pela consultoria da PwC possuem características semelhantes, com algumas variações em sua maneira de atuação, conforme abaixo demonstrado:

No serviço prestado por essas empresas, é utilizado o cartão de Manutenção, onde pode haver negociação de peças e reparos em grande escala. Empresas como a Good Car e Ticket Car possuem uma rede credenciada de aproximadamente 8 mil postos de combustíveis e 2 mil oficinas e centros automotivos credenciados, com cobertura de 92% dos municípios com mais de 30 mil habitantes.

As empresas prestam o serviço de gestão por meio de seu sistema (disponibilizado ao cliente) e cartão magnético (usado para a identificação do veículo e não como meio de pagamento). Há dois tipos de produto:

- **Auto gestão:** no caso de quebra, o gestor da frota (servidor) acessa o sistema do fornecedor e localiza a oficina mais próxima. É ele quem escolhe a oficina, negocia e aprova o orçamento.
- **Gestão Terceirizada:** neste caso, a escolha, cotação e negociação, assim como a análise da ordem de serviço da oficina é feita pela empresa fornecedora. O gestor de frota apenas faz a aprovação final.

Em ambos os produtos, além da manutenção corretiva em caso de pane e acidentes, também é feito o controle das manutenções preventivas. O cliente tem acesso a relatórios gerenciais e pode parametrizá-los para *upload* em sistema próprio, como o SIAD/SIAFI no caso do Governo de Minas. As principais empresas que prestam esses serviços, através do Cartão Manutenção são: Ticket car, Good car, LM Transportes, Julio Simões, Total Fleet (Localiza), Unidas S.A e Ecofrotas.

Análise do mercado

Com relação à pesquisa de mercado (inteligência externa) realizada pela PWC, no segmento manutenção de veículos, foi constatado que tal segmento é formado pelas redes de concessionárias autorizadas e o setor da reposição automotiva que compreende: fabricantes de autopeças, distribuidores, varejistas (lojas de autopeças) e reparadores (oficinas independentes). Em 2007, o setor da reposição automotiva foi responsável por mais de 900 mil empregos no país e movimentou mais de R\$ 50 bilhões.

Neste setor, é imensa a quantidade de oficinas reparadoras independentes. De acordo com o GMA (Grupo de Manutenção Automotiva) existem aproximadamente 85.663 oficinas no Brasil.

A evolução desse setor, no país se deu, resumidamente, da seguinte forma: Na década de 60 são formadas as primeiras redes resultantes da associação entre fabricantes de autopeças e oficinas, que passaram a ser um ponto de assistência técnica e garantia dos primeiros. A partir da década de 90, renomadas redes de outros países se instalam no Brasil e lançam modelos de franquias que eram sucesso em outros países. Entretanto, devido às adversidades do mercado interno brasileiro, bem como características inerentes à sua regulação, somadas ao fator cultural das oficinas, esse modelo não obteve sucesso.

No início do século XXI em diante, oficinas apresentaram a necessidade de treinamento, apoio técnico, gerencial, marketing, equipamentos, etc. Surge então o conceito de "pára-choque a pára-choque", onde o fabricante supria tais demandas das oficinas, e em contrapartida, elas se comprometiam a adquirir seus produtos e equipamentos, efetuar treinamentos periódicos de sua equipe e ceder com exclusividade seus espaços para divulgação da marca, etc. Este modelo persiste até hoje.

As redes de oficinas no país são mais abundantes na região sul do País e em São Paulo. Os serviços prestados nelas são limitados, abrangendo, em geral, a manutenção da parte de baixo do automóvel (escapamentos, amortecedores, freios, alinhamento e balanceamento, sistema de ar, pneus e troca de óleo). Ultimamente, verificou-se que o acesso a uma ampla rede de oficinas mecânicas encontra-se vinculado à contratação de um serviço de locação, terceirização de frotas, seguros automotivos (em empresas como Porto Seguros e Mapfre), ou de gestão de frota com manutenção.

Ainda com relação à análise no mercado de manutenção veicular, a consultoria realizada à SEPLAG, pela PwC, utilizou-se de ferramentas para análise da situação e do

ambiente onde se insere este setor com relação aos stakeholders envolvidos bem como a análise interna e externa à esse setor identificando as principais oportunidades, ameaças, forças e fraquezas do setor. Tais análises foram obtidas com auxílio das ferramentas “Modelo das cinco forças de Porter” e “Análise SWOT”.

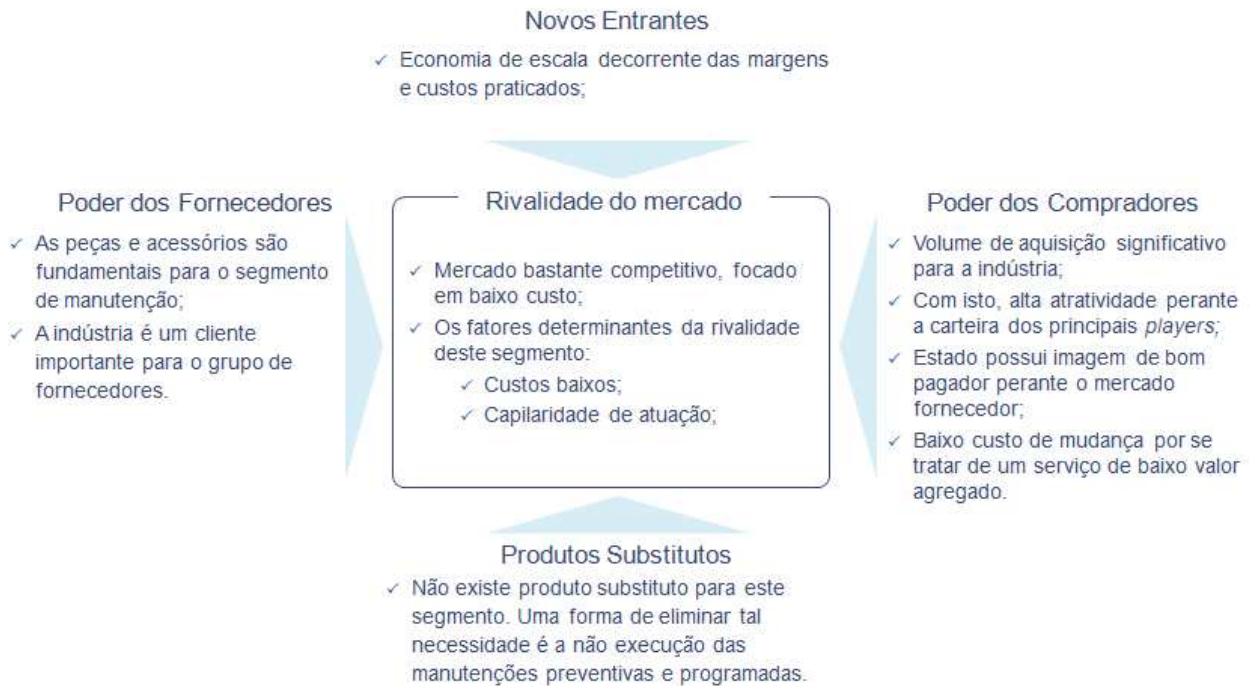


Fig. 3: **Modelo das 5 forças de Porter do Segmento manutenção.**

Fonte: PwC

Na Figura 3, pode-se observar a análise feita do ambiente relacionado ao setor de manutenção de veículos, identificando-se os principais envolvidos e suas características, a saber, no centro: a rivalidade entre os concorrentes; acima: ameaça de novos entrantes; abaixo: ameaças de produtos substitutos; à esquerda: o poder de barganha dos fornecedores; à direita: o poder de barganha dos clientes.

Sendo assim, esse modelo destina-se a análise de competição entre empresas, tendo em vista o cenário empresarial na qual as empresas do ramo se inserem.

O Quadro 2, analisa, de outra forma, através da análise SWOT, as potencialidades e os pontos fracos internos à determinada organização, com relação a um mercado específico. Bem como, são apontadas também potencialidades e ameaças que o mercado pode oferecer a essa organização. Tais ferramentas são de grande importância para realizar análises de oportunidades em um determinado setor, tendo em vista as características internas e do meio.

<p>Forças</p> <ul style="list-style-type: none"> • O volume de compras do Estado é muito significativo para o mercado fornecedor; • O Estado é reconhecido no mercado fornecedor como “bom” pagador; • Os investimentos do Estado tem impacto direto no desenvolvimento da indústria local 	<p>Fraquezas</p> <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).
<p>Oportunidades</p> <ul style="list-style-type: none"> • Potencial de padronização e racionalização dos itens do CATMAS; • Potencial de redução de investimento em ativo imobilizado através 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. 	<p>Ameaças</p> <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.

Quadro 2: **Análise Swot para o segmento Manutenção.**

Fonte: PwC

Tendo em vista a situação brasileira nesse setor, a consultoria da PwC verificou que a concentração neste mercado se faz extremamente difícil, por se tratar de um mercado muito pulverizado, onde a atuação mais expressiva se dá através de oficinas independentes.

Dessa forma, as principais tendências identificadas nesse setor consistem na expansão do setor de reposição automotiva, no desenvolvimento do modelo de parceria com montadoras: oficinas passam a atuar como postos assistenciais, atendendo inclusive um grande volume de veículos em garantia.

No cenário nacional, também se faz presente a 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, como a PMMG tem feito com parte de sua frota nos últimos anos.

Nesse sentido, tem sido comum a venda de veículos à frotistas por parte das montadoras, acrescidos do serviço de manutenção na rede de concessionárias autorizadas por um período determinado.

O Modelo de gestão terceirizada

A Figura 4 descreve, resumidamente, o modelo de gestão terceirizada na qual, ao demandar realizar manutenções nos veículos, o governo entra em contato com a empresa gestora dos serviços de manutenção, que indica uma de suas oficinas cadastradas em sua rede. É realizado um orçamento na oficina na qual o veículo foi encaminhado e, paralelamente, a empresa gestora realiza mais dois orçamentos em outras oficinas da rede, contendo os mesmos itens entre peças e mão de obra necessária. Assim, os três orçamentos são enviados ao governo, e esse aprova o que for de menor valor. Sobre o valor total deste serviço é cobrada uma taxa de administração pela empresa gestora.



Fig. 4: **Modelo de Gestão Terceirizada.**

Fonte: PwC

Através do esquema acima, demonstramos o funcionamento da gestão da manutenção, caso ela seja adotada. As economias geradas se devem ao controle e informações geradas por este modelo.

O Estado estabelece contrato de gestão da manutenção de sua frota de veículos com o fornecedor no qual a frota de veículos do Estado realiza a execução da manutenção na rede de oficinas credenciadas do fornecedor através dos dois modelos possíveis: a) Modelo de auto gestão: o Estado avalia orçamentos recebidos e negocia preço com oficinas; b) Modelo de gestão terceirizada: é o fornecedor quem escolhe a oficina com o preço mais econômico o gestor da frota (servidor) autoriza cada manutenção

Vale ressaltar que os dados de cada manutenção ficam registrados em sistema (sendo possível interligá-lo ao SIAD), e as oficinas enviam as notas fiscais de todas as manutenções do período ao fornecedor. O fornecedor, por sua vez, envia ao Estado a nota consolidada

acrescida da taxa de administração referente à prestação do serviço de gestão, que gira em torno de 2,5%.

A consultora PwC, em pareceria com a SEPLAG, através de pesquisas de tendências de mercado, análises de modelos variados e validações com a Administração, estabeleceu como visão de futuro para o segmento manutenção no Estado ações como: terceirizar toda a gestão e execução da manutenção de veículos novos; realizar manutenção de veículos antigos através de contratação de empresa de manutenção que possua uma base de oficinas cadastradas e que efetuem a gestão terceirizada da manutenção.

Devido à ausência de uma base comparativa, não serão estimados ganhos financeiros provenientes deste modelo, porém tais ganhos poderiam ser tidos através de um maior nível de informação gerada pelo modelo, pelos ganhos em padronização de processos e qualidade do serviço, através de ganhos atrelados a multiplicidade de fornecedores relativos à rede credenciada de oficinas espalhadas por todo o estado (capilaridade), melhorias na gestão das informações, entre outros.

Em discussões realizadas em workshop com participantes, gestores de frotas, de diversos órgãos da administração, foram relatados alguns pontos de melhora para o setor manutenção de veículos, a saber:

- Falta de autonomia financeira
- Manutenção própria x terceirizada
- Centralização x Descentralização
- Dificuldade na disponibilização de recursos orçamentários, principalmente para manutenções no interior do Estado
- Falta de padronização da frota, aumentando os custos de manutenção
- Elevado número de contratos

Como possíveis soluções, dentre as opções fornecidas pelo mercado, optou-se pela terceirização da gestão da manutenção do tipo “cartão”, alegando-se as seguintes razões para tal escolha: maior capilaridade, diversidade de serviços (mecânica básica, preventiva, corretiva, lanternagem, retífica, reboque), pagamento único através de uma fatura única e a possibilidade de emissão de relatórios sobre a frota do Estado, podendo gerar indicadores e informações estratégicas.

Sendo assim, decidiu-se que a manutenção dos veículos será totalmente via gestão terceirizada pelo fato de que esse modelo é o que mais se adéqua às necessidades do Estado e

é o que, segundo estudo da PwC traz mais benefícios como: maior controle (de custos, informações e de qualidade), maior capilaridade, mais informações sobre a frota, unificação dos serviços, possibilidade de comunicação entre o sistema da empresa gestora e os sistemas do Estado (SIAD), entre outros. Nenhum outro modelo disponibilizado no mercado traria à Administração tais benefícios supracitados, sendo assim, fica justificada a escolha da adoção deste para a frota do governo de Minas. A empresa fará a gestão da manutenção por meio de sistema informatizado, equipe técnica para a gestão da manutenção, inclusive análise e negociação de peças e serviços com a rede de estabelecimentos credenciados (distribuidoras, autopeças, oficinas, etc). A empresa contratada irá disponibilizar central de atendimento e serviços de guincho (24 horas por dia, 7 dias por semana) e de orientação aos motoristas e servidores de como proceder em situações comuns e adversas. O desempenho do fornecedor será avaliado com relação cumprimento dos acordos de nível de serviço e dos descontos obtidos na peças e serviços. Haverá um registro de preços gerenciado pela SEPLAG, garantindo a participação de todos interessados, através de um único processo mais célere, econômico e eficiente. Porém, as contratações serão feitas por cada órgão e entidade participante, de forma individual, embora coordenadas pela SEPLAG.

O processo do modelo em questão está representado, de forma simplificada na Figura 5, e, de forma mais detalhada no Anexo II, através do fluxograma proposto pela PwC.

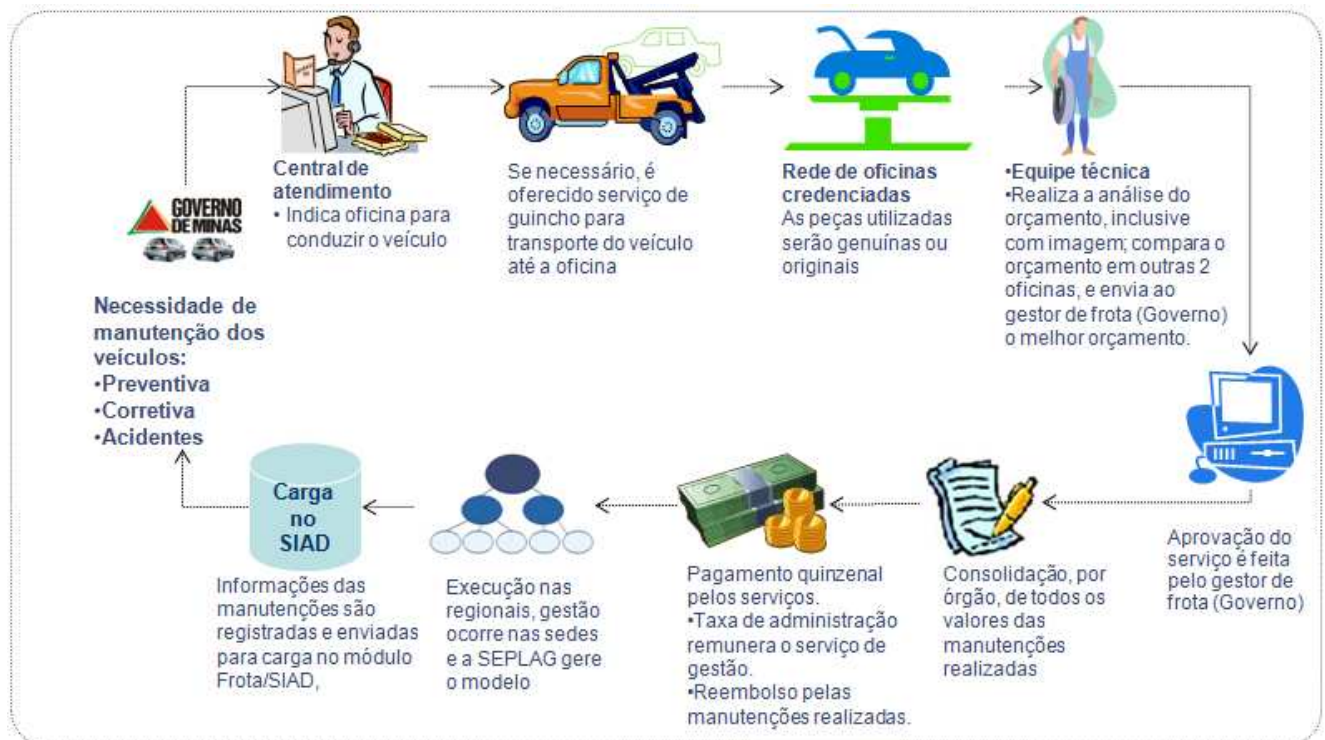


Fig. 5: Modelo de Terceirização da Gestão de Serviços de Manutenção. Fonte: PwC

De acordo com o edital de licitação do projeto GES caberia, à empresa vencedora, no caso a PwC, a elaboração da minuta do Edital para o modelo de manutenção a ser implantado, que, como já dito, foi o modelo de Gestão terceirizada da manutenção de veículos próprios. Segue os principais dados do Edital no Quadro 3:

Objeto	Gestão terceirizada da manutenção dos veículos próprios				
Valor estimado	R\$ 77 MM	Quantidade	Não aplicável	Data de publicação	18/05/2010*
Modalidade e Tipo	Pregão presencial para registro de preços – tipo menor preço	Justificativa	Complexidade do fornecimento e indisponibilidade de contratação via SIRP	Prazo de vigência	36 meses
Lotes	Único	Justificativa	Pela modelo de negócio objeto de aquisição e forma de pagamento e operacionalização do modelo		
Preço de referência	3% de taxa de administração sobre o valor contratado				
Condições de entrega	Conforme necessidade de manutenção dos órgãos e nível de serviço informado em edital				
Forma de pagamento	Cada órgão firmará contrato com o fornecedor e pagará , via reembolso, pelos serviços de manutenção realizados, e via taxa de administração, pelo serviço de gerenciamento				
Consulta pública	Sim	Justificativa	Validar os principais pontos do edital	Data	08/02/2010
Consórcio	Não	Justificativa	Não Aplicável		
Sub-contratação	Não	Justificativa	Não Aplicável		
Importação	Não	Justificativa	Não Aplicável		
Aspectos Gerais	Execução de manutenções corretivas e preventivas através de rede credenciada de oficinas, com acordo de nível de serviço, elaboração de pelo menos três orçamentos, validação técnica dos orçamentos, execução contratual descentralizada e controle efetivo. Serão realizados testes do sistema antes da homologação. O Gestor do RP será a SEPLAG				

Quadro 3: Visão geral da minuta do edital de manutenção de veículos.

Fonte: PwC (2010, slide 308)

5.2 O Edital: falhas apontadas e revisões realizadas

Com relação aos estudos realizados na consultoria da PwC e de acordo com a validação do mesmo na SEPLAG, o Edital para Licitação da Empresa Gestora da Manutenção de veículos, cujo “esqueleto” está representado pelo Quadro 3, foi desenvolvido, organizado e publicado. A sessão do Pregão Presencial foi marcada para 10 de junho de 2010, as 9h30, horário de Brasília.

Porém, alegando irregularidades no edital, a Associação das Oficinas Reparadoras de Automóveis de Minas Gerais (ASSORA/MG) e a Trivale Administração LTDA, entraram com recursos junto ao Ministério Público de Contas e ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais (TCE), suspendendo o certame.

A Coordenadoria de Análise de Editais de Licitação (CAEL) do TCE, elaborou um parecer, enviando-o a SEPLAG, com finalidade de ressaltar e justificar a irregularidade de determinadas cláusulas do edital. Sendo assim, a SEPLAG deveria justificar tais cláusulas ou se adequar ao exigido pelo TCE, para se adequar à Lei de Licitações e aos princípios da Administração Pública.

Os pontos questionados no Parecer da CAEL bem como as correções, justificativas e adequações às falhas do edital, apresentados em Defesa, pela SEPLAG, foram os seguintes:

- a) Vedação de Participação em consórcios: tal característica presente na primeira versão do edital foi contestada pelo TCE por ausência de justificativa por parte da SEPLAG em utilizar tal vedação. É da discricionariedade do administrador optar pela participação ou não-participação de empresas sob forma de consórcio, porém deve haver alguma motivação. Em nota técnica, a SEPLAG alegou que as empresas que estariam aptas a participar da licitação levando em conta a execução do objeto e dos serviços demandados. De acordo com a consultoria da PwC, as empresas desse ramo não se organizam em forma de consórcio, pois cada uma tem um sistema próprio de gerenciamento. Segundo a doutrina de Pereira Júnior e Dotti (2010), empresas desse ramo podem se organizar em forma de consórcio caso a área de abrangência da rede credenciada de oficinas seja muito extensa, como a nível nacional, por exemplo. A nível estadual, como no presente edital, torna-se desnecessária a utilização de consórcios. Além disso, outros editais com objeto semelhante já haviam procedido com essa medida (Prefeitura de Belo Horizonte, Banco Central do Brasil e IBGE). Depois de motivada, o TCE consentiu com a vedação da participação de consórcios no processo licitatório em questão.
- b) Exigência de comprovação de um mínimo de dois anos de experiência no ramo de manutenção de veículos por parte de dois membros da equipe especializada (vinculados a empresa gestora), responsável por realizar o diagnóstico dos veículos: tal assunto é bastante polêmico na seara das licitações. Tal exigência justifica-se para garantir segurança à administração de que tais profissionais selecionem o melhor orçamento das oficinas da rede credenciada, bem como consigam apurar alguma

possível irregularidade nos mesmos e, também façam os planos de manutenção dos veículos do Estado. É legítimo que se tome a experiência do particular como critério para as contratações públicas, de forma a resguardar o interesse público. Porém, não se torna adequado realizar exigências desembasadas e desrazoáveis. Dessa maneira cabe à Administração realizar estudos técnicos capazes de identificar e certificar a necessidade do requisito técnico. Assim, o TCE julga tal exigência ilegal. A SEPLAG respondeu, em defesa, o seguinte: os dois anos exigidos no edital em questão não foi estabelecido a partir de mera discricionariedade do administrador, sendo fruto de um processo lógico, embasado em razões técnico-científicas. Inclusive, conforme explicitado ao TCE pelo pregoeiro da SEPLAG, Thiago Gava Ramos, tomou-se como base as práticas de mercado para determinação de tal tempo mínimo de experiência. Sendo assim, a SEPLAG manteve sua posição perante o tema.

- c) Da exigência de comprovação de 50% da rede credenciada na data da sessão do pregão: Tal exigência foi considerada não razoável pelo TCE ao declarar que traria um ônus muito grande a um fornecedor que investisse em providenciar a rede e não fosse classificado. Assim, a SEPLAG modificou tal exigência para a seguinte forma: será requerida do licitante vencedor da etapa de lances e habilitado, a comprovação de sua rede credenciada em até 30 dias após a etapa recursal e antes da homologação do certame. Após a fase de recursos, já haverá a garantia de assinatura da ata e contratação junto ao licitante selecionado, caso ele comprove que detém a referida rede credenciada, não havendo, neste momento, o risco de impor-lhe ônus excessivo. Caso o licitante não atenda ao estipulado em edital, é possível, via sistema, retornar à fase de aceitação da proposta e chamar o segundo colocado, procedendo posteriormente sua habilitação. Dessa forma, garante-se a segurança do cumprimento do objeto do Edital, bem como não impede novos entrantes e não afeta a competitividade entre concorrentes. Mesmo com a revisão, o TCE considera ilegal a exigência do edital e defende que, mesmo sendo considerada imprescindível para execução do objeto do certame, somente após contratação, poderá exigir-se a rede credenciada, devendo proporcionar um tempo razoável para cadastramento da rede de oficinas.
- d) Prazo de contratação de 36 meses: tal prazo, segundo a SEPLAG, traz previsibilidade aos interessados, tornando a licitação mais atrativa e com a possibilidade de obtenção de melhores preços, considerando que o contratado realizará a disponibilização de seu

sistema junto a todos os contratantes. Além disso, defende que em contratações acima de 12 meses a Administração possa se beneficiar, pois contrataria a um menor preço devido aos ganhos de escala, a rede credenciada no início do contrato já estaria consolidada, as ações de integração entre os sistemas também estarão concluídas e as equipes já estarão treinadas, bem como os planos de manutenção definidos. Além disso, uma vigência maior, de 36 meses, permitiria que o fornecedor diluísse os custos de implementação do sistema de gerenciamento no decorrer da execução do contrato, permitindo a cobrança de taxas menores, garantindo a economicidade para a Administração. O TCE julga tal prática ilegal, pois segundo a Lei 8666/93, Art. 57, a duração dos contratos deve estar em consonância com a vigência dos créditos orçamentários. Contratos administrativos que excedam esse período devem ser vedados. Porém, em caso de serviços continuados como o caso da manutenção veicular, os contratos terão vigência de um ano orçamentário, mas poderão ser prorrogados, se for o interesse da Administração, por até 60 meses. Pelo exposto, concluiu-se que o contrato de serviços contínuos deve, em regra, ser estipulado, pelo prazo de 12 meses, possibilitando-se, prorrogações sucessivas, até o limite de 60 meses. No entanto, nada impede, considerando as particularidades do caso concreto, que seja estabelecido, desde logo, pela Administração Pública, um prazo contratual superior a 12 meses, desde que sejam devidamente motivadas as razões da escolha desse prazo mais alongado. Sendo assim, a SEPLAG insiste em sua posição.

- e) Insuficiência de informação das tabelas temporário: as tabelas referentes aos tempos base para os diversos serviços de manutenção não contempla a totalidade dos mesmos, segundo TCE. A SEPLAG apresentou em defesa que o Estado possui mais de 600 marcas/modelos de veículos, sendo inviável apresentar uma tabela temporário válida para todos esses modelos, abrangendo todos os serviços de manutenção existentes. A Administração optou por utilizar a tabela temporário já adotada pela Fundação Ezequiel Dias – FUNED de forma exitosa. Segundo o gestor da frota desta entidade, a tabela temporário foi desenvolvida com base em pesquisas em concessionárias, manuais dos fabricantes, internet, revistas especializadas, como a Quatro Rodas, e guias, como o Manual Molicar (para estimativa do tempo com os serviços de pintura e funilaria), que somados à experiência do gestor, resultaram em uma tabela enxuta, que foi cumprida sem dificuldades por seus fornecedores. Ademais, o serviço cujo tempo de execução for superior ao apresentado na Tabela do Edital deverá ser justificado pela equipe

especializada e aprovado pela SEPLAG antes da aprovação do gestor da frota do órgão contratante. O serviço não previsto na tabela anexa ao edital poderá ser realizado desde que tenha o aval da equipe especializada de que o tempo de execução apresentado encontra-se em conformidade com o demandado pelo fabricante. Caso se verifique que o tempo necessário para a execução do serviço é menor que o validado, o valor referente ao tempo excedente pago deverá ser ressarcido ao órgão contratante pela empresa gestora. Dessa forma, o TCE validou a tabela e os procedimentos utilizados para situações não cobertas pela mesma.

- f) Utilização de pregão presencial: A norma dá preferência à utilização do pregão em sua forma eletrônica. Porém, a SEPLAG decidiu, com base na consultoria da PwC, realizar um pregão presencial ao alegar que o critério de seleção seria a menor taxa de administração cobrada pela empresa gestora, resultando de uma forma de seleção não convencional (através de porcentagem e não de valores monetários), adotando-se, assim, o pregão presencial. O TCE, ao analisar o caso, solicitou a utilização de pregão eletrônico. Essa modalidade de licitação aceita registrar tanto valores monetários quanto valores em porcentagem, como é o caso em discussão. Sendo assim, a SEPLAG acatou a observação do TCE, e realizará o pregão na modalidade eletrônica.
- g) Adoção de prazos para esclarecimentos, impugnação e resposta do pregoeiro, diferentes dos previstos no Decreto 44.786/ 2008: A SEPLAG utilizou-se da norma federal (Lei 8666, Art. 41, § 1º) para estabelecer os prazos para esclarecimentos, impugnação e resposta do pregoeiro. Ou seja, o pedido deve ser protocolado até 5 dias úteis antes da data fixada para a abertura dos envelopes de habilitação, devendo a Administração julgar e responder à impugnação em até 3 dias úteis. Além disso, decairá do direito de impugnar os termos do edital de licitação perante a administração o licitante que não o fizer até o segundo dia útil que anteceder a abertura dos envelopes de habilitação. O TCE orientou para que a SEPLAG utilizasse a norma de acordo com o Decreto 44.786/2008. Dessa forma qualquer pessoa, inclusive licitante, poderá solicitar por escrito ao Pregoeiro esclarecimentos, providências ou impugnar o ato convocatório do Pregão, o até o quinto dia após a publicação do aviso do edital, excluindo-se o dia do início e inclui-se o do vencimento, e consideram-se os dias consecutivos; sendo que só se iniciam e expiram os prazos em dia de expediente do órgão. De acordo com o Decreto, a SEPLAG acatou a solicitação, alterando o texto do edital com relação aos referidos prazos.

- h) Comprovação de regularidade perante o INSS: o edital estabelecia que ela poderia ser comprovada mediante apresentação de prova de garantia em juízo de valor suficiente para pagamento de débito objeto de litígio, sendo esta disposição editalícia considerada irregular para o TCE. Dessa forma a SEPLAG realizou a correção no texto do edital, no capítulo referente à Regularidade Fiscal, exigindo, dessa forma o Certificado de Situação Regular perante o Sistema de Seguridade Social – INSS. Assim, as exigências foram cumpridas, ficando de acordo com o recomendado pelo Tribunal.
- i) Isenção de ICMS para fornecedores mineiros para efeito de elaboração das propostas pelo licitante: O edital garantia que nas etapas de classificação das propostas, dos lances e do julgamento dos preços, são realizadas a partir dos preços resultantes da dedução do ICMS para empresas mineiras. Isso interferiria no caráter competitivo do certame, bem como não cumpriria o princípio da isonomia com relação a fornecedores de outros estados, que estariam em situação desprivilegiada. Sendo assim, o TCE declarou a isenção, da maneira acima relatada, como inconstitucional. Na visão do tribunal, a concessão da isenção do tributo aos fornecedores mineiros pode ser perfeitamente aplicada, contando que, no momento do julgamento dos preços, todos os concorrentes, inclusive os mineiros, utilizem-se dos preços sem isenção de ICMS, garantindo a isonomia dos licitantes. Caso um licitante mineiro vença o certame, a isenção pode ser dada ao vencedor, a posteriori. Acatando a decisão, a SEPLAG através da Resolução Conjunta SEPLAG/SEF nº 3458 de 2003, decidiu que serão utilizados os preços dos produtos e serviços nos quais estejam inclusos o valor relativo ao ICMS nas etapas de classificação das propostas comerciais, de lances e julgamento quanto à aceitabilidade dos preços.
- j) Critério de julgamento através do menor lance de taxa de administração por parte da empresa gestora participante da licitação: já foi discutido, ao abordar o trabalho de Pereira Júnior e Dotti (2010) que a taxa de administração não é a melhor forma de se selecionar o melhor e mais econômico fornecedor. Esses autores defendem a fixação de um valor da hora/homem e de taxa de administração no edital e, a empresa vencedora seria a que ofertasse mais desconto em peças, no valor de tabela. Outra maneira seria a fixação, no edital, da taxa de administração e do valor de desconto de peças a ser dado com os valores de tabela, e, venceria a licitação aquela empresa que

ofertasse o menor valor para hora/homem trabalhada. A SEPLAG, ao ser admoestada pelo TCE, inovou nesse sentido, ao estabelecer um sistema de pesos para as três variáveis em questão (taxa de administração – peso 1; valor da hora/homem – peso 10; e desconto em peças - peso 10) gerando um indicador final de desconto. A empresa cujo indicador foi o menor, será a vencedora do certame. No Anexo III, estará exemplificado como se dá o processo de cálculo da taxa final de desconto.

5.3 Lacunas e sugestões ao modelo

A seguir serão identificadas algumas lacunas ainda não relatadas que foram observadas na análise do modelo da Gestão Terceirizada da Manutenção de Veículos. Procurar-se-á, também, perante à situação analisada, propor algumas sugestões que podem ser futuramente estudadas e analisadas a fim de que possam ser incorporadas ao modelos, se consideradas pertinentes e cabíveis ao caso.

1. Comprovação da real necessidade de executar o serviço de manutenção que se propõe: Atualmente, ao levar um veículo à oficina contratada torna-se difícil de avaliar a real necessidade de efetuar todos os procedimentos e trocas de peças propostos pelo mecânico. Como já discutido, essa relação de informações assimétricas é difícil de ser totalmente superada. Nesse sentido, no novo modelo haverá um progresso com relação a esse ponto. A equipe especializada, vinculada a empresa gestora, analisará os orçamentos enviados pelas oficinas, para verificar se há alguma irregularidade nos orçamentos: (cobrança de peças que estão na garantia, custo de manutenção muito elevado a ponto de não compensar sua realização). Esse novo sistema, contará com acompanhamento de fotografias, que poderão ser anexadas ao orçamento pelo mecânico demonstrando a necessidade de trocar determinada peça ou de se realizar determinado serviço. Mesmo diante de tais inovações que visam reduzir as assimetrias, elas continuarão existindo. Também se discute a viabilidade de se ter profissionais da equipe especializada in loco. Porém, ao se tratar de uma grande rede de oficinas, tal sugestão sairia demasiadamente dispendiosa. Poder-se-ia estabelecer critérios mais objetivos para que fosse necessário a avaliação, pessoalmente, de um membro da equipe especializada, a fim de verificar a real necessidade de se realizar determinados serviços e troca de peças. Tais critérios poderiam ser aplicados em casos em que os orçamentos

realizados representassem um grande custo com relação ao valor do veículo. Por exemplo: se o orçamento para manutenção de determinado veículo representar 30% ou mais do seu valor de mercado, o gestor de frota do Estado poderá pedir a empresa gestora que envie profissionais de sua equipe especializada no local.

2. Taxa de recompensa: de acordo com o edital (Anexo I, item 3.5), a cada porcentagem de economia gerada pela empresa gestora, ela será recompensada com um bônus, através de um acréscimo à sua taxa de administração. Ao realizar uma simulação cujo valor da taxa de administração é de 3% e o valor de mercado para o serviço é de R\$ 1000,00 propomos avaliar o que acontece com o valor efetivamente recebido pela empresa gestora:

Preço de mercado	Economia em relação ao preço de mercado	Preço executado	Taxa de administração	Remuneração da taxa de administração	Remuneração recebida	Taxa com remuneração	Montante arrecadado
R\$ 1.000,00	0%	R\$ 1.000,00	3%	0%	0,00%	3,00%	R\$ 30,00
R\$ 1.000,00	20%	R\$ 800,00	3%	10%	0,30%	3,30%	R\$ 26,40
R\$ 1.000,00	30%	R\$ 700,00	3%	15%	0,45%	3,45%	R\$ 24,15
R\$ 1.000,00	40%	R\$ 600,00	3%	20%	0,60%	3,60%	R\$ 21,60
R\$ 1.000,00	50%	R\$ 500,00	3%	25%	0,75%	3,75%	R\$ 18,75
R\$ 1.000,00	60%	R\$ 400,00	3%	40%	1,20%	4,20%	R\$ 16,80
R\$ 1.000,00	90%	R\$ 100,00	3%	40%	1,20%	4,20%	R\$ 4,20

Tabela 2: Simulação do acréscimo à taxa de administração gerado por economia (desconto) no valor das peças com base no valor de mercado.

Elaboração Própria.

Verifica-se, ao analisar a Tabela 2, que a tentativa de se elaborar um contrato por desempenho, acaba por desmotivar a empresa gestora em gerar economias. A cada economia feita pela gestora, o acréscimo referente à taxa de administração é cada vez menor, o que incentiva a empresa gestora a praticar o preço de mercado.

3. Com relação à cotação dos dois orçamentos a fim de se juntar ao orçamento oriundo do local de onde o veículo foi inicialmente direcionado, compondo assim os três orçamentos enviados ao gestor de frotas do Estado, sugere-se dois importantes procedimentos:

- As duas oficinas contatadas para compor os orçamentos devem estar próximas da localidade de onde se encontra o veículo. Orienta-se criar no edital, algum item que restrinja a área de cotação das duas oficinas à cidade onde se localiza o veículo. Caso seja impossível realizar três orçamentos na mesma cidade, a gestora deve contatar as

oficinas de sua rede mais próximas de onde o veículo se encontra. Tais critérios devem ser adotados para evitar supostas situações como: um veículo é acidentado em Pouso Alegre e direcionado a uma oficina da rede credenciada nessa cidade; a empresa gestora contata duas outras oficinas de sua rede para compor os 3 orçamentos: uma em Montes Claros e outra em Uberlândia. Por mais que os orçamentos de Montes Claros e Uberlândia pudessem ser mais em conta, seria inviável deslocar o veículo de Pouso Alegre até essas cidades. Por isso, coloca-se ênfase na seleção dos dois orçamentos em locais mais próximos possíveis de onde se localiza o veículo.

- A administração deve resguardar seu direito de, em casos excepcionais, não escolher a oficina que gerou o orçamento mais barato, de forma razoável e justificada. Por exemplo: o veículo se encontra em uma oficina cujo orçamento foi o mais caro dos três gerados: o gestor de frota pode autorizar a manutenção do veículo nessa oficina, caso o custo de deslocamento do veículo (que muitas vezes envolve reboque), faça com que não compense realizar o transporte até a oficina que gerou o orçamento de menor valor.

4. Com relação à insuficiência das tabelas tempário, uma possível solução seria através da utilização de sistemas de orçamentação como o Sistema Audatex. Esse sistema é comercializado e é composto de um software que possui informações, oriundas diretamente de todas as montadoras de veículos nacionais e grande parte de montadoras de veículos importados (o que cobriria a quase totalidade dos modelos de veículos do Governo de Minas, se não cobrir totalmente) com informações atualizadas via internet de todos os valores de peças e de tempos padrão para todas as modalidades de serviços de manutenção de veículos. Essas informações dificilmente são encontradas em tabelas tempário, pois essas variam de modelo para modelo, e seria de difícil atualização com o lançamento de cada novo modelo no mercado.

Vale lembrar que os preços de peças também são atualizados a cada variação promovida pela montadora, bem como são incorporados ao software os preços de peças e os tempos padrão para todos os serviços de manutenção dos modelos recém-lançados.

Ressalta-se ainda, que tal empresa não se vincula a nenhum sindicato, concessionária ou seguradora. Ele apenas vende as informações que compra das montadoras, sendo o único com a quase totalidade dos modelos existentes no mercado. Tais características são

comprovadas com certificados alegando a não vinculação da empresa com nenhum segmento como os supracitados e certificando sua qualidade e unicidade de mercado.

Além de conter todo esse banco de dados, é um software de orçamentação, onde se pode fazer e simular diversas situações orçamentárias. Tal sistema é capaz de gerar relatórios gerenciais, sendo possível cadastrar a frota do governo em sua base, que também é compatível com os sistemas utilizados no Governo de Minas, como o SIAD.

O sistema também possui mecanismos de controle, contra corrupção, evitando lançamentos de peças em duplicidade, evitando cobranças de peças em garantia, sinalizando valores de hora/homem acima do cadastrado para serviços em que foram lançados valores maiores do que os do banco de dados, é protegido contra alterações de dados por terceiros após consolidação dos orçamentos, entre outros mecanismos de segurança.

O que se discute é onde entraria tal sistema no modelo da gestão terceirizada dos serviços de manutenção. Como a empresa gestora já possui seu sistema próprio, (que será utilizado no Estado, na própria gestora e nas oficinas) a utilização do Sistema Audatex geraria algum retrabalho. Porém, tal sistema serviria de mecanismo de controle para avaliar se os descontos firmados no contrato estão sendo, de fato, sendo executados com base nos preços de tabela (das montadoras).

A possibilidade mais viável seria de se ter o Sistema Audatex na empresa gestora e, e essa, por sua vez, enviaria os orçamentos tanto em seu sistema, como no sistema da Audatex. Dessa forma, os gestores de frota, também teriam de adquirir o Sistema Audatex para receber os orçamentos e ter o controle dos descontos fornecidos pela empresa gestora com base nos valores de tabela, provenientes das montadoras.

5. As assimetrias de informação, com os mecanismos de controle do sistema de terceirização do gerenciamento da manutenção veicular, bem como da possível utilização do sistema Audatex, seriam reduzidas. Porém, continuariam existindo, pois na ponta, ou seja, nas oficinas a informação ainda estaria com quem a domina. De qualquer forma, ao ser adotada a gestão terceirizada da manutenção, procedimentos por parte do agente (oficinas) que prejudiquem o principal (Estado) põe em cheque a continuidade do modelo e a qualidade e economicidade do serviço prestado.

6. Restarão ainda, dúvidas quanto à economicidade do modelo: só se saberá sua possível geração de economia para os cofres públicos após a implementação do mesmo. Tal comprovação se dará através de comparativos (antes do modelo e depois do modelo, bem como no decorrer do modelo).

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente estudo teve como objetivo aprimorar o edital para contratação da empresa gestora dos serviços de manutenção de veículos, apontando as falhas e correções já realizadas e ainda apontando outras lacunas existentes e possíveis soluções às mesmas, como demonstrado na seção anterior. Tais sugestões poderão ser acatadas pela SEPLAG, na condução desse processo de licitação, que ainda se encontra na fase interna, visando confeccionar um edital de acordo com a norma que rege a Administração e visando garantir os interesses do governo ao realizar essa contratação.

A adoção do modelo de terceirização da gestão da manutenção de veículos se legitima ao agregar valor à Administração Pública do Estado de Minas Gerais. Certamente o modelo em questão é melhor do que o atualmente utilizado por gerar a padronização dos serviços, que, por sua vez, influenciará na qualidade do serviço.

Aspectos como o acesso a informações e a construção de um banco de dados, através dos relatórios gerenciais de cada veículo gerado pelo modelo, e devido à compatibilidade das informações do sistema às plataformas de informações do Estado, como o SIAD, permitirá a realização de uma série histórica bem como o estabelecimento de indicadores relacionados ao setor, gerando informações estratégicas ao governo.

Vale ressaltar que tais benefícios não são vistos no modelo atual de contratação de oficinas pelo Estado, pois o modelo vigente não gera informação sistematizada. Os contratos se dão de forma pulverizada, os serviços, muitas vezes são de má qualidade, e os órgãos ficam dependentes, muitas vezes, de uma só oficina contratada.

Ao invés de órgãos contratarem oficinas individualmente, a Administração terá a sua disposição uma rede de oficinas em todo o estado. Dessa forma, aumenta-se a capilaridade da prestação desse serviço, melhorando de forma significativa, a disponibilidade da frota para uso do servidor, com vistas a atender o interesse público.

É importante lembrar que o registro de preços ao firmar contrato único, abrangendo diversos órgãos da Administração gera ganhos de escala, eficiência e economicidade para o Estado. Ressalta-se aqui, a importância de se economizar na área meio, para que se disponibilize mais verbas para área fim, garantindo políticas públicas para atender ao cidadão. O foco do Estado é o cidadão e esse, por meio de suas políticas deve resguardar os interesses públicos.

É certo que o modelo debatido não é perfeito, pois foram identificadas várias lacunas, quanto à sua aplicação. Várias já foram superadas, e outras estão ainda sob estudos, a fim de alcançar uma alternativa viável e legal para solucionar tais entraves e falhas.

A questão referente à assimetria informacional, inerente ao setor de manutenção veicular continuará existindo, mas, no caso do modelo, existirão menos brechas para corrupção devido ao estabelecimento de processos de controle como: a existência de uma equipe especializada para controle e verificação dos orçamentos gerados pelas oficinas, o Sistema Audatex que proporcionaria o controle dos descontos e valores de hora/homem utilizados, a forma de classificação das propostas por meio de pesos relativos às variáveis (desconto no preço de peças, valor da hora/homem e taxa de administração), desenvolvida pela SEPLAG, entre outros.

Ainda restará a dúvida sobre a economicidade do modelo. Tal dúvida só poderá ser sanada após a implementação do mesmo e, ao realizar a posterior análise comparativa com o modelo anterior, através do desenvolvimento e cálculo de indicadores relativos à manutenção veicular no Estado de Minas Gerais.

O presente trabalho, de caráter exploratório, apenas proporcionou um “pontapé” inicial a esse assunto, ainda incipiente no setor público. Porém, julgo que o mesmo servirá como base e norte para futuras pesquisas no que tange à terceirização da gestão da manutenção de veículos no setor público.

7 REFERÊNCIAS

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Os avanços e os dilemas do modelo pós-burocrático: a reforma da administração pública à luz da experiência internacional recente.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7ª ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Reforma do Estado no federalismo brasileiro: a situação das administrações públicas estaduais.** In: Revista de Administração Pública, mar/abr 2005. Rio de Janeiro, 2005.

ABRUCIO, Fernando Luiz. **Trajetória Recente da Administração pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas.** In: Revista de Administração Pública, jun.2007. Rio de Janeiro, 2007.

AGUIAR, Clarence Silva. **Pregão eletrônico nos processos de compras: estudo de caso na Fundação João Pinheiro.** Monografia. PROAP. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2011.

ARAGÃO, Alexandre Santos. **O Princípio da eficiência.** In: Revista eletrônica do Direito Administrativo Econômico. No. 4. (Nov/dez 2005 e jan. 2006). Salvador. Bahia.

BOWERSOX, D.J. et.al. **Gestão da cadeia de suprimentos e logística.**Campus. Rio de Janeiro, 2007.

BOWERSOX, D.J. CLOSS, D. **Logística empresarial: o processo de integração da cadeia de suprimento.** 20ª ed. São Paulo. Atlas, 2007.

BRAGA, Pedro Lucas Fonseca. **Posto Orgânico Coletivo (POC): estudo do modelo de aquisição de combustíveis e controle de abastecimentos da frota de veículos dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais.** Monografia CSAP. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2011.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil**. Brasília: Senado, 1988.

BRASIL. **Decreto nº 2.271, de 7 de julho de 1997**.

BRASIL. **Decreto nº 3.555, de 8 de agosto de 2000**.

BRASIL. **Decreto nº 3.191, de 19 de setembro de 2001**.

BRASIL. **Decreto nº 5.450, de 31 de maio de 2005**.

BRASIL. **Lei Complementar nº101, de 4 de maio de 2000**.

BRASIL. **Lei nº 9.648, de 27 de maio de 1998**.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 07 de julho de 2002**.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **A reforma do Estado nos anos 90: lógica e mecanismos de controle**. 1998. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/view.asp?cod=493>>. Acesso em 23 de agosto de 2011.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Da Administração pública burocrática à gerencial**.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Gestão do Setor Público: estratégia e estrutura para um novo Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

CARDOSO, Fernando Henrique. **Reforma do Estado**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

CHING, Hong Yuh. Logística. **Gestão de estoques na cadeia logística integrada: supply chain**. 4ª ed. Atlas. São Paulo, 2010.

COELHO, Renata Resende. **Pregão eletrônico: Um estudo de seus benefícios para as aquisições da Superintendência Central de Administração de Materiais da Secretaria do Estado de Recursos Humanos e Administração**. Monografia CSAP. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2001.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 23ª ed. Atlas. São Paulo, 2010.

FIGUEIREDO, Kleber Fossati (org) et al. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 1ª ed. Atlas. São Paulo, 2006.

FLEURY, Paulo Fernando e WANKE, Peter. **Logística no Brasil**. In: FIGUEIREDO, Kleber Fossati (org) et al. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 1ª ed. Atlas. São Paulo, 2006.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 15ª ed. Saraiva. São Paulo, 2010.

GASPARINI, Diógenes (coord.). **Pregão presencial e eletrônico**. 2ª ed. Editora Fórum. Belo Horizonte, 2009.

GIL, Antônio Carlos. **Como elaborar projetos de pesquisa**. 5ª ed. Atlas. São Paulo. 2010.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Pregão (comentários à legislação do pregão comum e eletrônico)**. 4ª ed. Dialética. São Paulo, 2005.

KETTLE, Donald F. **A revolução Global: reforma da administração do setor público.** In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial.** 7ª ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

LEAL, José Paulo. **Custo na Administração Pública e inclusão social.** In: IX Convenção de contabilidade do Rio Grande do Sul. Porto Alegre, 31 de maio de 2003.

MACHADO, Thaís Portela. **Estudo do impacto de implementação do Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços (SIAD) no processo de compras do Estado de MG.** Monografia CSAP. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2004.

MANKIWI, N. Gregory. **Princípios de Microeconomia.** Tradução da 5ª ed. Norte-americana. Cenage Learning. São Paulo, 2009.

MARCONI, Maria de Andrade e LAKATOS, Eva Maria. **Fundamentos de metodologia científica.** 6ª ed. Atlas. São Paulo, 2007.

MAXIMINIANO, Antonio Cesar Amaru. **Teoria Geral da Administração.** 1ª ed. Atlas. São Paulo, 2007

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro.** 36ª ed. Malheiros, São Paulo, 2010.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e contrato Administrativo.** 14ª ed. Malheiros. São Paulo, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo.** 27ª ed. Malheiros. São Paulo, 2010.

MINAS GERAIS. **Constituição do Estado de Minas Gerais, de 21 de setembro de 1989.**

MINAS GERAIS. **Decreto nº 42.488, de 8 de março de 2008.**

MINAS GERAIS. **Lei nº 14.167, de 10 de janeiro de 2002.**

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Apresentação de defesa ao Tribunal de Contas do Estado de Minas Gerais. Processos de nº 837.099/ 2010 e 837.254/ 2010 (apenso), referente ao Registro de Preços – Processo de Compra: 1501122 102/2010.** Belo Horizonte, 9 de fevereiro de 2011.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Edital de licitação: pregão presencial para registro de preços processo de compra nº 1501122 102/2010.** Belo Horizonte, 2010.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Nota técnica SCRLP nº 053/2010.** Belo Horizonte, 4 de maio de 2010.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Parecer SEPLAG/AJA nº 0288/2010.** Belo Horizonte, 18 de maio de 2010.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Plano Mineiro de Desenvolvimento Integrado (PMDI) 2007-2023.** Belo Horizonte, 2007.

MINAS GERAIS, SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO, **Plano Plurianual de Ação Governamental (PPAG) 2008-2011.** Belo Horizonte, 2008.

MINAS GERAIS. SECRETARIA DE ESTADO DE PLANEJAMENTO E GESTÃO. **Processo nº837.099.** Belo Horizonte, 8 de julho de 2009.

MOTTA, Paulo Roberto. **A modernização da Administração Pública brasileira nos últimos 40 anos.** In: Revista de Administração Pública. Jun/07. Rio de Janeiro, 2007.

NOVAES, Antônio Galvão. **Logística e gerenciamento da Cadeia de distribuição: estratégia, operação e avaliação.** 3ª ed. Rio de Janeiro: Campus, 2007.

PAGANELLA, Marcelo Antonio. **O Servidor Público frente ao Princípio da Eficiência**. Monografia. Universidade do Vale do Itajaí – UNIVALI. Curso de Direito. São José (SC), jun, 2004.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres; DOTTI, Marinês Restelatto. **Manutenção da frota e fornecimento de combustíveis por rede credenciada, gerida por empresa contratada: Prenúncio da “quarteirização” na Administração Pública?**. In: Forum de Contratação e Gestão Pública – FCGP. Vol. 9, n. 102. Belo Horizonte, jun. 2010.

PINDYCK, Robert; RUBINFELD, Daniel. **Microeconomia**. 6ª ed. Pearson Prentice Hall. São Paulo, 2006.

PIRES, Sílvio R. I. **Gestão da Cadeia de Suprimentos (Supply Chain Management): Conceitos, estratégias práticas e casos**. 1ª ed. Atlas. São Paulo, 2007.

PRICEWATERHOUSE. **Novo Modelo de Gestão Estratégica de Suprimentos – GES da 2ª. Onda**. 2010. Disponível em <<http://www.compras.mg.gov.br/component/content/article/288>> Acesso em 9 de junho de 2011.

PRZEWORSKI, Adam. **Sobre o desenho do Estado: uma perspectiva agent x principal**. In: BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. SPINK, Peter (orgs). **Reforma do Estado e Administração Pública Gerencial**. 7ª ed. Fundação Getúlio Vargas. Rio de Janeiro, 2006.

QUIRINO, Fernando Gustavo da Silva. **Projeto GES - Gestão Estratégica de Suprimentos: um estudo de modelo de gestão da aquisição de serviço de transporte por veículos leves**. Monografia. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2010

SANTOS, Maria Helena de Castro. **Governabilidade, Governança e Democracia: Criação da Capacidade Governativa e Relações Executivo-Legislativo no Brasil Pós Constituinte**. In: DADOS – Revista de Ciências Sociais. Rio de Janeiro, vol. 40, nº3, 1997.

SILVA, Edna Lúcia e MENEZES, Estera Muszkat. **Metodologia da pesquisa e Elaboração de Dissertação**. 3ª ed. UFSC. Florianópolis, 2001.

SILVA, Loçanny Seixas da. **Otimização e Racionalização nas compras públicas: Estudo de caso: Pregão eletrônico**. Monografia. Pontifícia Universidade Católica: São Gabriel. Curso de Administração de empresas. Belo Horizonte, 2007.

SOARES, Marcos Eduardo Silva. **Aquisição do serviço de transporte através da compra ou locação de veículos: análise dos custos decorrentes de cada alternativa**. Monografia. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2005.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE MINAS GERAIS. **Ofício nº 8.526/2011**. Belo Horizonte, 30 de maio de 2011.

TRIDAPALLI, Juarez Paulo et al. **Gestão da cadeia de suprimentos do setor público: uma alternativa para controle de gastos correntes no Brasil**. In: Revista de Administração Pública, mar/abr 2011. FGV. Rio de Janeiro, 2011.

VAZ, José Carlos e LOTTA, Gabriela S. **A contribuição da logística integrada às decisões de gestão de Políticas Públicas no Brasil**. In: Revista de Administração Pública jan/fev 2011. FGV, Rio de Janeiro, 2011.

VIANA, Bruna Oliveira. **Terceirização no serviço público**. Monografia. Fundação João Pinheiro. Belo Horizonte, 2009.

VILHENA, Renata Maria Paes et. al. **O choque de gestão em Minas Gerais**. UFMG. Belo Horizonte, 2006.

WANKE, Peter. **Logística, gerenciamento de cadeias de suprimentos e organização do fluxo de produtos**. In: FIGUEIREDO, Kleber Fossati (org) et al. **Logística e gerenciamento da cadeia de suprimentos**. 1ª ed. Atlas. São Paulo, 2006.

8 ANEXOS

Anexo I:

Termo de Referência retirado do Edital para Contratação da Empresa Gestora dos Serviços de Manutenção de Veículos (Termo ainda na fase interna, já com algumas correções propostas pelo TCE-MG)

TERMO DE REFERÊNCIA

1. OBJETO

1.1. A presente licitação tem por objeto a contratação do serviço de gerenciamento da manutenção preventiva e corretiva da frota de veículos dos órgãos e entidades do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais, apresentada no Anexo II, 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 equipe especializada, bem como de uma rede credenciada de estabelecimentos do setor da reposição automotiva, em conformidade com as especificações e condições estabelecidas neste termo de referência.

2. DO VALOR ESTIMADO DE CONTRATAÇÃO

2.1. O valor estimado de contratação do serviço de manutenção preventiva e corretiva de veículos, incluindo o fornecimento de peças, componentes, acessórios, materiais, e o serviço de guincho/ reboque, para o período de vigência dos contratos a serem firmados é apresentado no Anexo II, detalhado por órgão e entidade participante.

2.2. Serão firmados contratos individuais com vigência de 36 (trinta e seis) meses entre os órgãos e entidades participantes deste Registro de Preços e o FORNECEDOR.

2.3. A contratação será descentralizada, tendo cada órgão ou entidade do Poder Executivo do Estado de Minas Gerais seu próprio contrato.

2.3.1. O valores apresentados consistem apenas em referência do que será contratado pelos órgãos e entidades, sendo que a contratação final será definida em função de cada demanda.

3. DA TAXA DE ADMINISTRAÇÃO

3.1. A remuneração do FORNECEDOR será resultante da aplicação da Taxa de Administração (%) somada de uma unidade (conforme fórmula abaixo) ao efetivo montante total dos gastos incorridos pelos órgãos e entidades com a manutenção de sua frota de veículos no período de referência.

$$P = \left(1 + \frac{T}{100}\right) \times G, \text{ onde:}$$

P = valor total do pagamento no período de referência;

T = taxa de administração;

G = gastos incorridos pelo órgão/ entidade com os serviços de manutenção preventiva e corretiva de sua frota de veículos.

3.2. O valor percentual relativo à taxa de administração será fixo e irrevogável, podendo, porém, sofrer ajustes remuneratórios, observando-se o disposto no item 3.5.

3.3. O valor cobrado pelo serviço de gerenciamento deverá constar do relatório analítico de despesa, que deve estar presente no sistema do FORNECEDOR, e ser aprovado pelo órgão/ entidade contratante antes da emissão da respectiva fatura, em conformidade com as regras de pagamento dispostas neste Edital.

3.3.1. Os órgãos e entidades contratantes devem ter acesso às notas fiscais digitalizadas, recolhidas pelo FORNECEDOR junto ao estabelecimentos do setor de reposição automotiva, a fim de subsidiar-lhes na conferência do valor apresentado no referido relatório.

3.4. Deverão estar incluídos na taxa de administração todos os tributos, salários, encargos sociais e fiscais e quaisquer outros ônus que porventura possam recair sobre o fornecimento do objeto, bem como todo o investimento necessário à implantação do sistema informatizado.

3.5. A taxa de administração poderá acarretar acréscimos remuneratórios ao FORNECEDOR quando verificada a economia, através de apuração trimestral, em relação aos preços de mercado, conforme tabela a seguir:

Economia gerada em relação aos preços de mercado	Acréscimo à taxa de administração
20%	10% sobre a taxa de administração
30%	15% sobre a taxa de administração
40%	20% sobre a taxa de administração
50%	25% sobre a taxa de administração
60% em diante	40% sobre a taxa de administração

3.5.1. A apuração será feita individualmente por cada órgão/ entidade contratante com base nos gastos incorridos com a manutenção de sua frota de veículos no trimestre de referência.

3.5.2. A apuração de economia irá considerar o somatório dos gastos com a manutenção preventiva e corretiva, bem como com o serviço de guincho/ reboque, no trimestre de referência e, sendo verificada a economia, o novo valor da taxa passará a contar para o trimestre corrente.

3.5.3. Será realizada ainda apuração mensal para se verificar a manutenção da economia apurada. Caso ela não seja mantida, a taxa de administração perderá o acréscimo recebido, retornando imediatamente ao valor percentual equivalente à economia levantada nesta apuração mensal.

3.5.4. Todos os acréscimos serão efetuados exclusivamente sobre a taxa de administração inicialmente registrada.

4. DO LOCAL DA PRESTAÇÃO DOS SERVIÇOS

O FORNECEDOR deverá prestar os serviços de manutenção, por meio de rede credenciada de estabelecimentos do setor de reposição automotiva, no mínimo, nos municípios descritos no Anexo V deste Edital, devendo manter neles a quantidade mínima de estabelecimentos especificados neste anexo.

5. DAS CONDIÇÕES DE EXECUÇÃO

5.1. O serviço de gerenciamento da manutenção, objeto desta licitação, abrange a disponibilização dos seguintes itens com as respectivas especificações:

- 5.1.1.** Sistema informatizado e integrado de gestão
- 5.1.2.** Equipe especializada para gestão das manutenções
- 5.1.3.** Rede credenciada de estabelecimentos

5.2. DO SISTEMA DE GESTÃO

5.2.1. O Sistema a ser fornecido e implantado deverá constituir-se em um aplicativo de gestão da manutenção compatível com o ambiente seguro, via *internet* e *online*, integrado a um sistema de controle e registro da manutenção, sem a utilização de cartão magnético ou micro processado, que emita relatórios gerenciais e permita a definição de parâmetros de controle para toda a frota e por veículo, e interligue a rede credenciada do FORNECEDOR e os órgãos e entidades participantes.

5.2.1.1. O acesso de cada usuário dos órgãos e entidades contratantes ao sistema do FORNECEDOR deverá ser feito por meio de *login* e senha individuais com armazenamento criptografado.

5.2.1.2. A definição dos parâmetros para a manutenção dos veículos dos órgãos e entidades contratantes será efetuado pela equipe especializada do FORNECEDOR, com base no Plano de Manutenção desenvolvido para cada veículo.

5.2.1.3. Cada serviço de manutenção somente será liberado após validação dos parâmetros pré-definidos, sendo estes, no mínimo, a identificação do veículo, a identificação do condutor que entregou o veículo, a disponibilidade de saldo financeiro para manutenção e a identificação do gestor da frota do órgão/entidade que autorizou a manutenção.

5.2.2. Do Aplicativo

O aplicativo deverá contemplar, no mínimo, as seguintes funcionalidades:

5.2.2.1. Plano de manutenção preventiva por veículo e controle das manutenções corretivas.

- 5.2.2.2.** Controle de revisões por veículo, conforme estabelecido no plano de manutenção.
 - 5.2.2.3.** Controle de troca de peças, componentes, acessórios, materiais e respectivas garantias.
 - 5.2.2.4.** Histórico de troca de peças, componentes, acessórios, materiais e serviços efetuados.
 - 5.2.2.5.** Estatísticas de vida útil por peças e/ou modelo de veículo.
 - 5.2.2.6.** Controle de sinistro de veículos.
 - 5.2.2.7.** Classificação das peças em genuínas, originais ou não genuínas/originais.
 - 5.2.2.8.** Controle de entrada de dados única, através da digitação das notas fiscais.
 - 5.2.2.9.** Criação de Ordens de Serviço, inclusive manuais, para lançamento das manutenções realizadas dentro e fora da rede credenciada.
 - 5.2.2.9.1.** O lançamento das ordens de serviço manuais será efetuado pela equipe especializada do FORNECEDOR.
 - 5.2.2.10.** Cotação eletrônica de preços na rede credenciada do FORNECEDOR com, no mínimo, 03 (três) orçamentos sobre as peças, componentes, acessórios e materiais a serem utilizados e serviços a serem efetuados.
 - 5.2.2.11.** Procedimento de vistoria por imagem, quando necessário, a fim de subsidiar a avaliação/ recomendação de manutenção apropriada pela equipe especializada, bem como conferência do gestor da frota do órgão/ entidade contratante.
 - 5.2.2.12.** Aprovação dos orçamentos de peças, componentes, acessórios, materiais, bem como dos serviços de reparação automotiva.
 - 5.2.2.13.** Definição de perfis de acesso e de limites de alçada, por parte do órgão/ entidade contratante, para aprovação dos serviços de manutenção.
 - 5.2.2.14.** Definição de limite de crédito por unidade administrativa, centro de custo ou veículo, o qual não poderá ser ultrapassado.
- 5.2.3.** O FORNECEDOR deverá disponibilizar, via sistema, tabela de preços de peças, venda à vista, emitidos pela Fábrica/Montadora, bem como tabela com os preços

históricos de peças e serviços praticados por sua rede credenciada para toda sua base de clientes, sem identificá-los, dando fé quanto à veracidade das informações apresentadas.

5.2.4. A Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão – SEPLAG deverá ter acesso às informações das manutenções dos veículos de todos os órgãos e entidades participantes do Registro de Preços, bem como autorizar os orçamentos que, ao serem somados as despesas com manutenção nos últimos 12 meses, sejam superiores a 40% do valor venal do veículo.

5.2.5. Da Integração

O sistema de gestão deve estar integrado com o Sistema Integrado de Administração de Materiais e Serviços – SIAD, do Governo de MG para:

5.2.5.1. Importação dos dados cadastrais dos veículos e condutores. A inclusão dos dados de novos veículos e condutores e a atualização dos dados daqueles já carregados ao sistema do FORNECEDOR será feita exclusivamente por esta importação. Entende-se por dados cadastrais do veículo aqueles necessários à sua identificação como: placa, marca/modelo, hodômetro, ano de fabricação e de modelo, unidade e órgão/ entidade que detém sua posse ou uso e situação do veículo no patrimônio estadual (ativo e inativo). Entende-se como dados cadastrais do condutor aqueles necessários à sua identificação, como: CPF, nome, órgão/ entidade a qual está vinculado, situação dele neste órgão (ativo e inativo).

5.2.5.2. Exportação da base de dados com a finalidade de alimentar o SIAD. As informações devem ser transmitidas, com prazo máximo de 24 (vinte e quatro) horas após a finalização da manutenção, no formato a ser definido pela Secretaria de Estado de Planejamento e Gestão - SEPLAG.

5.2.5.3. O modo de transmissão, bem como o formato e conteúdo dos arquivos a serem importados e exportados do sistema do FORNECEDOR encontram-se no Anexo IV deste Edital.

5.2.6. Dos Relatórios

5.2.6.1. Deverá ser possível aos usuários emitirem relatórios gerenciais, operacionais e financeiros para controle e gestão das informações sobre os veículos e

suas respectivas despesas com manutenção durante todo o período de vigência do contrato. Estes relatórios poderão ser detalhados ou consolidados por:

5.2.6.1.1. Período (dia, semana, mês, etc.);

5.2.6.1.2. Veículo, unidade (formado pelo conjunto de veículos alocados numa unidade), órgão ou entidade (formado pelo conjunto de veículos de todas suas unidades) e Estado (formado pelo conjunto de todos os veículos, de todos os órgãos e entidades do Estado de Minas Gerais participantes do Registro de Preços).

5.2.6.1.3. Local da manutenção (estabelecimento e município), a fim de acompanhar o histórico de manutenções realizadas em cada um deles.

5.2.6.1.4. Peças, componentes, acessórios, materiais e serviços; a fim de acompanhar a evolução de seus preços, bem como volume de gastos com cada um, por órgão, unidade, estabelecimento, município e período, além dos possíveis desvios em relação aos parâmetros adotados.

5.2.6.1.5. Gestores de frota, a fim de acompanhar as operações autorizadas por cada um.

5.2.6.2. Deverão ser disponibilizados ainda os seguintes relatórios:

5.2.6.2.1. Detalhamento de cada manutenção realizada por veículo, contendo: data, horário, identificação do estabelecimento, identificação dos condutores que levaram/ retiraram o veículo, identificações de todos os orçamentos efetuados, identificação do(s) gestor(s) que autorizaram a operação, descrição da mercadoria ou serviço adquirido, quantidade adquirida, valor unitário, valor total da operação e saldo do veículo.

5.2.6.2.2. Descritivo dos limites de crédito distribuídos a cada veículo, grupo de veículos da frota, unidade ou órgão/ entidade.

5.2.6.2.3. Relatório contendo nota fiscal digitalizada, discriminando as mercadorias fornecidas e serviços prestados, para conferência do gestor da frota de cada órgão.

5.2.6.2.4. Relatório analítico da despesa com manutenção preventiva e corretiva de cada órgão.

5.2.6.2.5. Relação de veículos que efetuaram serviços de manutenção preventiva e corretiva por órgão/ entidade e/ou por centro de custo.

5.2.6.2.6. *Ranking* de despesas por órgão e entidade e/ou centro de custo.

5.2.6.3. Os relatórios operacionais, contendo informações sobre cada manutenção, devem ser fornecidos em tempo real pelo sistema do FORNECEDOR, os demais, de acordo com o grau de consolidação das informações, poderão ser disponibilizados no sistema do fornecedor em até 07 (sete) dias corridos da realização de cada manutenção.

5.2.7. O sistema de gestão será avaliado, em todas as suas funcionalidades e integrações, na fase anterior à habilitação, para comprovação do atendimento ao Edital.

5.3. DA EQUIPE ESPECIALIZADA PARA GESTÃO DA MANUTENÇÃO

A CONTRATADA deverá possuir equipe especializada para treinamento e atendimento aos gestores e usuários dos órgãos/ entidades contratantes, sendo de sua competência:

5.3.1. Estabelecer planos de manutenção por veículo, a fim de orientar o gestor da frota na realização das manutenções preventivas, com base no manual do fabricante, o tipo de utilização e intensidade de uso do veículo.

5.3.2. Acompanhar e controlar a execução dos planos de manutenção.

5.3.3. Avisar com antecedência, via sistema e/ou contato telefônico, ao gestor de frota sobre a necessidade de efetuar a manutenção preventiva de veículo, de acordo com o plano de manutenção desenvolvido.

5.3.4. Prestar assistência aos usuários, quanto aos procedimentos a serem seguidos para manutenção preventiva, corretiva, serviço de guincho/ reboque, bem como em caso de sinistro.

5.3.5. Direcionar os veículos para oficinas credenciadas.

5.3.6. Avaliar tecnicamente e realizar o detalhamento dos itens (peças, componentes, acessórios, materiais e serviços) da Ordem de Serviço, além de realizar vistoria por imagem dos itens a serem substituídos, quando necessário ou quando solicitado pelo gestor de frota de cada órgão/ entidade.

5.3.7. Realizar, via sistema, a cotação eletrônica de preços na rede credenciada do FORNECEDOR com, no mínimo, 03 (três) orçamentos sobre as peças, componentes, acessórios e materiais a serem utilizados e serviços a serem efetuados, de acordo com o disposto no item 5.2.2.10 deste termo de referência.

5.3.8. Negociar pontualmente, caso seja necessário, cada item com os estabelecimentos da rede credenciada.

5.3.9. Apresentar ao gestor de frota, via sistema, o orçamento de menor valor, ou melhor custo/ benefício para a sua aprovação.

5.3.10. Realizar acompanhamento remoto da entrega do veículo, pela oficina, ao usuário e verificar se o serviço foi executado corretamente.

5.3.11. Prover orientação aos gestores sobre os procedimentos de aprovação.

5.3.12. Acompanhar as garantias das peças, componentes, acessórios, materiais e serviços realizados pela rede credenciada e solicitar junto a esta a reparação das mercadorias e serviços executados com vícios, defeitos, incorreções, erros, falhas, imperfeições ou recusados pelo gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes.

5.3.13. Efetuar o recolhimento das notas fiscais referentes aos serviços prestados pela rede credenciada, e disponibilizá-las digitalizadas, via sistema, aos órgãos e entidades contratantes.

5.4. DA REDE CREDENCIADA

5.4.1. O FORNECEDOR deverá cadastrar e manter uma rede credenciada de estabelecimentos de reposição automotiva formada por oficinas, autopeças, distribuidoras e concessionárias autorizadas a prestarem o serviço de manutenção preventiva e corretiva à frota de veículos do Estado, bem como serviços de assistência em situações de emergência, como serviço de guincho/ reboque 24 horas.

5.4.2. Os estabelecimentos da rede credenciada devem atender às necessidades de manutenção da frota de veículos do Estado em regime de:

5.4.2.1. Assistência a uma ou a multi-marcas de veículos;

5.4.2.2. Assistência a uma ou mais categorias de veículo;

5.4.2.3. Assistência a uma ou a várias especialidades, conforme necessidade do veículo.

5.4.3. Os estabelecimentos da rede credenciada devem ter estrutura adequada ao tipo de serviço prestado/ produto comercializado, devendo ainda:

5.4.3.1. Dispor de área física adequada à prestação dos serviços de manutenção.

5.4.3.2. Disponibilizar boxes de serviços cobertos e delimitados em pátio pavimentado, dotados de bancadas de alvenaria com revestimento cerâmico ou com chapas de metal.

5.4.3.3. Possuir equipamentos eletrônicos apropriados para aferições e regulagens de motores, balanceamentos e geometrias de rodas; equipamentos

computadorizados para a leitura e o rastreamento de todo o sistema de injeção eletrônica; equipamentos ópticos ou computadorizados para alinhamento de direção; e ainda, equipamentos indispensáveis aos serviços de lanternagem, tais como esticador hidráulico e mecânico, *cyborg*, solda mig, repuxador, lixadeiras, esmerilhadeiras, cortador, politriz entre outros.

5.4.3.4. Possuir elevadores para veículos leves e pesados.

5.4.3.5. Possuir câmara metálica para pintura de veículos, totalmente em aço galvanizado com capacidade para pintura de veículos pesados e em conformidade com as normas de segurança, qualidade e controle ambiental, tais como: pressão positiva, isolamento térmico, sistema de purificação de ar “a seco” e aquecimento ambiental, através de circulação de ar quente, com queimadores a gás e/ou diesel.

5.4.3.6. Possuir autorização para utilização de placa de experiência (placa verde) para testes.

5.4.3.7. Possuir seguro de pátio.

5.4.3.8. Dispor de ferramentas atualizadas para atendimento da frota da respectiva categoria de sua responsabilidade.

5.4.3.9. Dispor de condições apropriadas para lavagem geral e lubrificação de veículos

5.4.3.10. Dispor de equipe técnica especializada.

5.4.3.11. Dispor de equipamentos com recursos de tecnologia da informação que permitam a comunicação *online* dos dados relativos à manutenção com o sistema informatizado do FORNECEDOR.

5.4.4. Os estabelecimentos credenciados deverão prestar os serviços de manutenção, no mínimo, de segunda-feira a sábado das 7:00 às 20:00 horas.

5.4.5. O FORNECEDOR deverá manter, no mínimo, 3 (três) estabelecimentos credenciados em cada um dos municípios apresentados no Anexo V ou, na impossibilidade disto, manter pelo menos 3 (três) estabelecimentos credenciados localizados a uma distância de até 200 km dos referidos municípios.

5.4.6. Caso não haja estabelecimento credenciado nas localidades, em conformidade com o item anterior, o prazo para credenciamento deverá ser no máximo de 30 dias corridos, contados da data da formalização do primeiro contrato.

5.4.7. O credenciamento de novos estabelecimentos, conforme a necessidade dos órgãos e entidades contratantes, será solicitado exclusivamente pela SEPLAG e deverá ser

efetivado pelo FORNECEDOR no prazo máximo de 30 (trinta) dias contados da data da solicitação.

5.4.7.1. Na solicitação emitida pela SEPLAG deverá ser informado o tipo de serviço de que se tem necessidade e o município em que ele deverá ser prestado, sendo a vedada qualquer indicação ou referência a estabelecimento.

5.4.8. As eventuais alterações ou mudança nos estabelecimentos credenciados devem ser comunicadas imediatamente aos contratantes, por escrito ou no sistema informatizado do FORNECEDOR.

5.4.9. O FORNECEDOR é o único responsável pelo pagamento à rede credenciada, decorrentes dos serviços de manutenção efetivamente realizados, ficando claro que os órgãos/ entidades contratantes não respondem solidária ou subsidiariamente por esse pagamento.

5.4.10. Do Fornecimento de Materiais

Para os fornecimentos de peças, componentes, acessórios e materiais para manutenção da frota de veículos do Estado de Minas Gerais, a rede credenciada deve:

5.4.10.1. Somente fornecer peças, componentes, acessórios e materiais após autorização expressa do gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes, que deverá ser feita exclusivamente através do sistema informatizado do FORNECEDOR.

5.4.10.2. Utilizar peças obrigatoriamente genuínas e originais, ou seja, comercializadas exclusivamente pelas Revendedoras Autorizadas das marcas.

5.4.10.3. O tipo de peça a ser utilizado nas manutenções preventivas e corretivas deverá ser definido por cada órgão/ entidade contratante junto ao FORNECEDOR, de acordo com sua política de manutenção, podendo escolher entre:

5.4.10.3.1. Utilizar exclusivamente peças genuínas nos reparos de sua frota de veículos, podendo aceitar o uso de peças originais, na ausência da genuínas ou quando a utilização destas não for viável financeiramente, e após autorização do gestor da frota.

5.4.10.3.2. Utilizar peças genuínas ou originais, de acordo com a indicação da equipe especializada do FORNECEDOR.

5.4.10.4. Extraordinariamente, a critério exclusivo do gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes, poderão ser utilizadas peças não genuínas/ originais, desde que

os valores das mesmas sejam inferiores e que seja oferecida a mesma garantia da fábrica/montadora.

5.4.10.4.1. A autorização para o fornecimento de peças não genuínas/ originais será feita exclusivamente pelo sistema informatizado do FORNECEDOR e pelo gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes.

5.4.10.5. Fornecer peças, componentes, acessórios e materiais com preços à vista ou com desconto sobre o preço à vista, não podendo realizar o fornecimento dos mesmos com preços superiores ao praticado no mercado.

5.4.10.6. Na Nota Fiscal de material deverá ser explicitado o valor unitário de cada peça e o desconto sobre a tabela de preços de peças, componentes, acessórios e materiais, venda à vista, emitidos pela fábrica/montadora.

5.4.10.7. As peças substituídas deverão ser, obrigatoriamente, entregues no ato da conclusão dos serviços, ao servidor devidamente designado para retirar o veículo do estabelecimento, exceto pneus e baterias, que deverão receber a correta disposição final por parte do estabelecimento que efetuou a manutenção.

5.4.11. Da Execução do Serviço

Para a execução dos serviços de manutenção da frota de veículos do Estado de Minas Gerais, a rede credenciada deve:

5.4.11.1. Executar, nas suas instalações, os serviços de manutenção preventiva e corretiva de acordo com sua especialidade, com fornecimento de peças, componentes, acessórios e materiais necessários à manutenção da frota de veículos dos órgãos/ entidades contratantes.

5.4.11.2. Fornecer em seu orçamento, que será validado pela equipe especializada e encaminhado ao gestor da frota para a aprovação do serviço, a relação das peças, componentes, acessórios e materiais a serem trocados, bem como o volume de tempo de serviço, prazo de garantia e o preço dos materiais e serviços a serem empregados.

5.4.11.3. Executar somente os serviços autorizados, com pessoal qualificado, mediante o emprego de técnica e ferramental adequados, em conformidade com as

especificações de fábrica/ montadora, devolvendo os veículos ao servidor devidamente designado em perfeitas condições de funcionamento.

5.4.11.4. Entregar, logo após a conclusão dos serviços, o veículo no prazo máximo de 4 (quatro) horas, com todas as peças, componentes, acessórios e materiais substituídos, exceto pneus e baterias, preferencialmente limpo internamente e, obrigatoriamente lavado externamente.

5.4.11.5. Disponibilizar local adequado para inspeção prévia de todas as peças a serem substituídas nos veículos, fornecendo relação e seus respectivos códigos, que serão verificados pela equipe especializada do FORNECEDOR e, se necessário ou solicitado, pelo gestor da frota e/ou comissão especialmente designado(s) pelos órgãos/ entidades contratantes.

5.4.11.6. Aceitar inspeção de vistoria e/ou laudo técnico a ser realizado nos veículos consertados/recuperados, que tenham envolvimento em acidente automobilístico, tendo resultado danos de média monta. Entendendo por média monta, os danos sofridos pelo veículo que afetem seus componentes mecânicos e estruturais, envolvendo substituições de equipamentos de segurança especificados pelo fabricante e cujo reparo tenha orçamento superior a 40% de seu valor venal.

5.4.11.6.1. Os veículos enquadrados na situação acima deverão ser reparados em até 15 (quinze) dias, após a autorização do serviço pelo órgão/ entidade contratante.

5.4.11.7. O pagamento das despesas relativas às vistorias e laudos técnicos será realizado exclusivamente pelo FORNECEDOR, somente com a emissão da respectiva vistoria e/ou laudo, sendo este último reembolsado posteriormente pelo órgão/ entidade contratante.

5.4.11.8. Não aplicar materiais / serviços sem prévia autorização do gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes.

5.4.12. Da Garantia

5.4.12.1. A rede credenciada deverá fornecer obrigatoriamente a mesma garantia das peças, componentes, acessórios e materiais utilizados conforme garantia do fabricante da peça.

5.4.12.2. Durante o período da garantia os estabelecimentos credenciados estão obrigados a:

5.4.12.2.1. substituir o material defeituoso;

5.4.12.2.2. corrigir defeitos de fabricação;

5.4.12.2.3. trocar o material no prazo de 7 (sete) dias corridos, a contar da data de comunicação do gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes.

5.4.12.3. A rede credenciada deverá fornecer garantia a todo o serviço executado, pelo prazo mínimo de 06 (seis) meses ou 10.000 (dez) mil quilômetros, contados a partir da entrega dos serviços, sendo que durante este prazo, estará obrigada a refazer o(s) serviço(s) considerado(s) imperfeito(s), sem qualquer ônus adicional aos órgãos/ entidades contratantes, sendo reiniciados após a correção, o prazo de garantia.

5.4.12.4. A rede credenciada deve reparar, corrigir, remover, substituir, desfazer e/ou refazer, prioritariamente e exclusivamente à sua custa e risco, no total ou em parte, e dentro de um prazo não maior que o original, as peças, componentes, acessórios e materiais substituídos ou serviços executados com vícios, defeitos, incorreções, erros, falhas, imperfeições ou recusados pelo gestor da frota dos órgãos/ entidades contratantes, decorrente de sua culpa, inclusive por emprego de mão-de-obra, acessórios ou materiais impróprios ou de qualidade inferior, sem que tal fato possa ser invocado para justificar qualquer cobrança adicional, a qualquer título, mesmo nas aquisições e serviços recebidos pelo gestor da frota, mas cujas irregularidades venham a surgir quando da aceitação e/ou dentro do prazo de garantia.

5.4.12.5. A rede credenciada deve responsabilizar-se integralmente pelos veículos recebidos dos órgãos e entidades contratantes, incluindo todos os pertences, acessórios e objetos nele contidos, obrigando-se à reparação total da perda, em casos de furto ou roubo, incêndios ou acidentes, independente de culpa, não transferindo tal responsabilidade a possíveis subcontratadas ou terceiros, desde o momento do recebimento do veículo para orçamento até a entrega do bem ao final do serviço.

5.5. DO FLUXO DE ATENDIMENTO

5.5.1. A equipe especializada do FORNECEDOR deve contatar o gestor da frota dos órgãos e entidades contratantes quando houver a necessidade de efetuar a manutenção preventiva de veículo de sua frota, observando o disposto no item 5.3.3, e direcionar o veículo ao estabelecimento passível de realizar a revisão para emissão do orçamento.

5.5.2. Havendo necessidade de manutenção corretivas devido à quebras, defeitos, sinistros, etc., o gestor da frota ou servidor designado deverá contatar a equipe especializada do FORNECEDOR que direcionará o veículo ao estabelecimento passível

de realizar o serviço para emissão do orçamento, providenciando também o serviço de guincho/ reboque, na impossibilidade de locomoção com o veículo.

5.5.2.1. O direcionamento do veículo à rede credenciada para realização de manutenção corretiva deverá observar o prazo máximo de 3 (três) horas, exceto quando não houver estabelecimento em condições de efetuar o reparo no município onde o veículo se encontrar, ou quando o veículo estiver em estradas e sem condições de se locomover ou ainda quando o veículo estiver envolvido em acidente e aguardando laudo pericial e/ou a realização de Boletim de Ocorrência.

5.5.3. O estabelecimento da rede credenciada onde for encaminhado o veículo deverá receber, inspecionar o veículo e emitir orçamento por meio do sistema informatizado do FORNECEDOR, em até 24 (vinte e quatro horas) após o recebimento do veículo, exceto nos casos dos veículos que apresentem danos de média monta.

5.5.4. A equipe especializada do FORNECEDOR deverá avaliar o orçamento, em relação aos serviços, peças, componentes, acessórios e demais materiais considerados necessários à manutenção, solicitando informações complementares, como fotos do veículo ou laudo técnico, caso seja necessário, ou quando solicitado pelo gestor de frota de cada órgão/ entidade.

5.5.5. A equipe especializada deverá obrigatoriamente realizar mais (02) cotações em outros estabelecimentos, observado ao seguinte:

5.5.5.1. Se o orçamento recebido for inferior a R\$ 500,00 (quinhentos reais), para veículos leves, ou inferior a R\$ 1.000,00 (hum mil reais), para veículos pesados, fica dispensada a realização das demais cotações. Todavia o órgão/ entidade contratante poderá requisitá-los, caso julgue necessário.

5.5.5.2. Se não houver 03 (três) estabelecimentos no município onde se encontra o veículo, as cotações deverão ser realizadas em estabelecimentos localizados em municípios cuja distância em relação ao veículo não seja superior a 200km (duzentos quilômetros).

5.5.6. A equipe especializada deverá negociar junto aos estabelecimentos e após a obtenção do melhor preço, enviar ao gestor da frota, via sistema, os orçamentos, com as descrições das peças, componentes, acessórios, materiais e serviços que deverão ser substituídos/ aplicados ao veículo, com os tempos de execução em horas, preços unitários e totais; bem como a indicação do melhor orçamento, que deverá levar em conta os preços e a localização do estabelecimento.

5.5.7. As peças, componentes, acessórios e materiais listados no orçamento apresentado ao órgão/ entidade contratante deverão ter, obrigatoriamente, preços inferiores aos de mercado e inferiores, quando possível, aos preços da base histórica do FORNECEDOR. Já os tempos dos serviços não deverão ultrapassar os valores e quantidades da tabela Tempário, apresentada no Anexo VI, bem como da base histórica de preços e tempos de serviços do FORNECEDOR.

5.5.7.1. Considera-se como preço de mercado, aquele presente na Tabela de Preços de Peças, venda à vista, emitidos pela Fábrica/Montadora.

5.5.7.2. Os serviços com tempos superiores ao apresentado no Anexo VI deste Edital devem ser justificados pela equipe especializada e aprovados pelo gestor da frota do órgão/ entidade contratante.

5.5.8. O órgão/ entidade contratante deverá efetuar a aprovação do serviço, considerando o menor preço e melhor desconto ofertado, bem como a localidade onde os serviços serão executados, avaliando e justificando o custo/benefício.

5.5.9. Quando o valor do orçamento final aprovado pelo gestor da frota, associado às despesas com manutenção do veículo nos últimos 12 (doze) meses for superior a 40% (quarenta por cento) do valor venal do veículo, a manutenção em questão só será liberada após a autorização da SEPLAG.

5.5.10. Deverá ser possível à SEPLAG consultar o orçamento em questão e autorizá-lo, no todo ou em parte, por meio do sistema do FORNECEDOR.

5.5.11. As despesas com manutenção nos últimos 12 (doze) meses, bem como o valor venal do veículo serão advindos exclusivamente do Sistema Integrado de Materiais e Serviços – SIAD, por meio das cargas diárias, de acordo com o Anexo IV.

5.5.12. A rede credenciada somente deverá executar os serviços após aprovação expressa do gestor da frota dos órgãos e entidades contratantes e autorização do gestor da frota estadual (SEPLAG), através do sistema informatizado do FORNECEDOR.

5.5.13. Cada veículo deverá ter sua identificação validada através da placa durante a execução de qualquer operação realizada na rede credenciada, sendo de responsabilidade do FORNECEDOR a apresentação da solução técnica que identifique o veículo no ato da manutenção, e coíba com agilidade e segurança as eventuais utilizações não aprovadas/ autorizadas.

5.5.14. A entrega e retirada do veículo será feita por servidor devidamente designado para tal fim, que deverá estar cadastrado no sistema do FORNECEDOR e ser identificado no ato do recebimento/ entrega do veículo.

5.5.15. O registro da transação financeira deve ocorrer com a aprovação do serviço já realizado, e não com a aprovação do orçamento. Compete ao sistema informatizado efetuar este controle, pois a liberação financeira deverá ocorrer com a retirada do veículo, fazendo com que a oficina agilize o serviço para o quanto antes recebê-lo. O pagamento/faturamento coincidirá com o veículo em condições novamente de utilização, medindo assim precisamente a disponibilidade/ indisponibilidade da frota.

5.5.16. O serviço cujo tempo de execução for superior ao apresentado no Anexo VI deste Edital deverá ser justificado pela equipe especializada e aprovado pela Seplag antes da aprovação do gestor da frota do órgão/ entidade contratante.

5.5.17. O serviço não previsto no Anexo VI poderá ser realizado desde que tenha o aval da equipe especializada de que o tempo de execução apresentado encontra-se em conformidade com o demandado pelo fabricante.

5.5.18. A contratada assumirá neste caso a responsabilidade pelo tempo validado por sua equipe especializada. Caso se verifique que o tempo necessário para a execução do serviço é menor que o validado, o valor referente ao tempo excedente pago deverá ser ressarcido/ estornado ao órgão/ entidade contratante pela empresa contratada.

5.5.19. A equipe especializada deverá enviar posteriormente à Seplag a descrição do serviço realizado e seu tempo de execução, que deverá ser comprovado por meio de manuais dos fabricantes, tabelas disponibilizadas por revistas especializadas ou outra fonte oficial, como associações de oficinas.

5.5.20. Com a aprovação da Seplag, o serviço será incorporado à tabela temporário associada ao porte do veículo (leve ou pesado), devendo ser tomado como referência para os futuros reparos.

5.5.21. A tabela temporário será constantemente atualizada pela Seplag.

6. IMPLANTAÇÃO

6.1. O FORNECEDOR deverá implantar o Sistema em todas as bases dos órgãos e entidades contratantes cobertas pelo contrato no prazo máximo de 30 (trinta) dias corridos, contados a

partir da data da assinatura de cada contrato, conforme cronograma estimativo definido pela SEPLAG.

6.2. O processo de implantação do Sistema pelo FORNECEDOR compreende as seguintes atividades:

6.2.1. Cadastramento dos veículos e condutores da frota de cada órgão e entidade contratante, cujos dados serão advindos exclusivamente do SIAD.

6.2.2. Cadastramento de todos os usuários do sistema, com seus respectivos níveis de acesso.

6.2.3. Implantação e parametrização do sistema informatizado após assinatura do contrato, de acordo com análise de cenário de cada contratante.

6.2.4. Disponibilização da Rede Credenciada de acordo com o estabelecido no item 5.4 deste Termo de Referência.

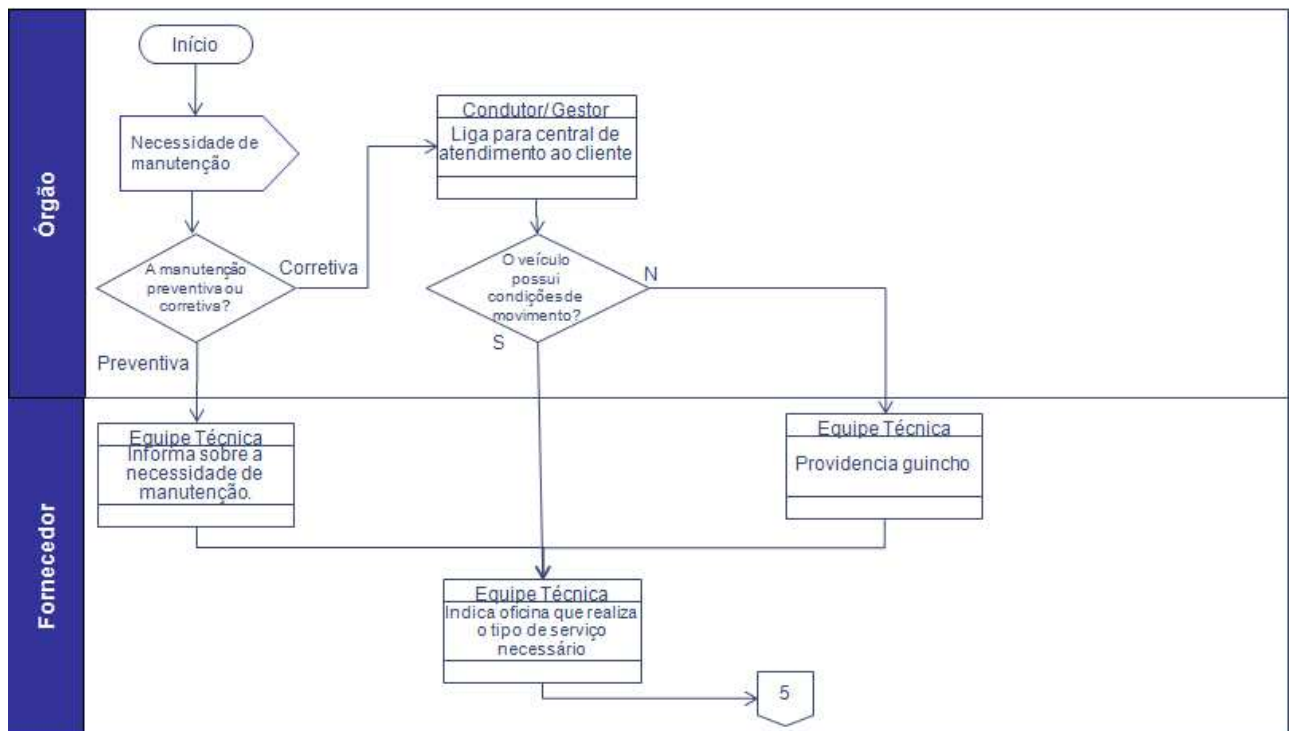
6.2.5. Treinamento de usuários, gestores e condutores.

6.2.6. Disponibilização de estrutura de consultoria permanente para suporte aos órgãos e entidades contratantes.

6.3. A elaboração do Plano de manutenção da frota de cada órgão/ entidade contratante envolverá encontros entre o(s) gestor(es) de frota e equipe do FORNECEDOR para levantamento de sua política de manutenção, o tipo de utilização e a intensidade de uso dos veículos e poderá ultrapassar o prazo previsto no item 6.1 desde que autorizado pelo órgão/ entidade contratante.

Anexo II:

Fluxogramas do modelo (Fonte: PwC, 2010)



Anexo III:**O cálculo da taxa de desconto final (incluindo as variáveis Desconto em peças, valor da hora/homem e taxa de administração). Fonte: SEPLAG**

As recomendações feitas pelos doutrinadores são muito pertinentes e a adoção das mesmas proporcionarão segurança à Administração quanto à economicidade da contratação e escolha da proposta, de fato, mais vantajosa.

Efetuamos análise sobre o tema e verificamos que os ganhos à Administração seriam ainda maiores se no julgamento não fossem considerados, individualmente, o desconto sobre as peças ou menor valor da mão de obra para os serviços; ou ainda, a menor taxa de administração, com a fixação de limites aos valores aceitos para peças e serviços. Se a Administração considerar como critério de julgamento o maior desconto aplicado a estas três variáveis (peças, serviços e taxa de administração), a economicidade da contratação será ainda maior. É este critério que apresentamos a seguir:

Maior desconto sobre peças, serviços e taxa de administração

Será disponibilizada aos licitantes uma tabela com três variáveis a saber:

- Preço das Peças: será identificada pela variável “x” e representa o valor de peças, acessórios, componentes e materiais, presentes nas tabelas das montadoras;
- Preço máximo da hora/homem: representa o valor máximo unitário aceito pela Administração para pagamento da mão de obra responsável pelos serviços e será obtido por meio de pesquisa de mercado abrangente e condizente com as características deste certame;
- Taxa de Administração: representa o valor máximo a aceito pela Administração para pagamento da empresa gestora contratada e também será obtido por meio de pesquisa de mercado.

Para fins ilustrativos apresentamos o modelo de tabela:

	Preço Peças	Preço Hora/ Homem	Taxa de Administração
Valor Referência	x	R\$ 100,00	5,00%
Desconto	0%	0%	0%
Valor final	1x	R\$ 100,00	5,00%
Peso	10	10	1

Desconto final
0,00%

Durante a sessão pública, os licitantes deverão registrar antes de cada lance, o valor de desconto que se dispõem a dar para peças, hora/homem e taxa de administração. Os descontos oferecidos para peças e serviços terão peso = 10, pois ambos representam as maiores despesas com as quais a Administração irá incorrer durante a contratação. Já a taxa de administração terá peso = 1, pois sua participação na despesa é bem inferior à das outras variáveis. A partir dos descontos informados, será calculado o valor do desconto final que é a média ponderada das taxas informadas, sendo este o valor a ser informado ao pregoeiro.

No exemplo a seguir, simulamos um lance no qual é ofertado desconto de 10% para peças, 16% para o valor da hora/ homem e 25% para a taxa de administração. O desconto final resultante da média ponderada destes valores é de 14,09% e é esse o valor que será registrado no Portal de Compras do Estado como lance do licitante.

	Preço Peças	Preço Hora/ Homem	Taxa de Administração
Valor Referência	x	R\$ 100,00	5,00%
Desconto	10%	16%	25%
Valor final	0,9x	R\$ 84,00	3,75%
Peso	10	10	1

Desconto final
13,57%

* os valores a seguir são ilustrativos.

Se na sessão pública participarem 03 licitantes sendo o lance final deles os apresentados abaixo, teremos como vencedor da etapa de lances o licitante C.

Licitante A – Lance final

	Preço Peças	Preço Hora/ Homem	Taxa de Administração
Valor Referência	X	R\$ 100,00	5,00%
Desconto	2%	0%	175%
Valor final	0,98x	R\$ 100,00	-3,75%
	10	10	1

Desconto final
9,29%

Licitante B – Lance final

	Preço Peças	Preço Hora/ Homem	Taxa de Administração
Valor Referência	X	R\$ 100,00	5,00%
Desconto	20%	20%	10%
Valor final	0,8x	R\$ 80,00	4,50%
Peso	10	10	1

Desconto final
19,52%

Licitante C – Lance final

	Preço Peças	Preço Hora/ Homem	Taxa de Administração
Valor Referência	X	R\$ 100,00	5,00%
Desconto	25%	36%	0%
Valor final	0,75x	R\$ 64,00	5,00%
Peso	10	10	1

Desconto final
29,05%

Sendo adjudicado o objeto ao licitante C, serão registrados na Ata de Registro de Preços os seguintes valores:

Desconto aplicável sobre as peças: 25%

Preço da hora/homem: R\$ 64,00

Taxa de Administração: 5%

Destacamos que o único valor sujeito a ajuste no decorrer do contrato será o da hora/homem, já que os outros são percentuais aplicados sobre os preços correntes. E ainda, que os acréscimos remuneratórios serão concedidos sobre a economia verificada em relação ao valor da melhor proposta e não aos preços de referência.

Além disso, o edital terá a seguinte regra: *O licitante que tiver formulado a proposta classificada em primeiro lugar deverá apresentar ao final da sessão planilha com detalhamento dos custos estimados e comprovar que não terá prejuízo com a execução do objeto.*

Assim, independentemente de a taxa de administração ser positiva, negativa ou igual a 0%, o licitante deverá comprovar que os preços praticados serão suficientes para remunerá-lo pelo serviço prestado, evitando-se a obtenção de preços “fabricados” que podem impactar tanto a execução satisfatória como a continuidade dos contratos.

Acreditamos ser viável a aplicação deste critério, pois existe margem para adequação dos preços. Quanto às peças, por exemplo, no edital encontra-se previsto a utilização de peças

genuínas, originais ou não genuínas/ originais. Entretanto, nas tabelas de preços das montadoras, usadas normalmente como referência, encontram-se somente os preços de peças genuínas, que são superiores aos dos dois outros tipos de peças, ou seja, a possibilidade de desconto aí é concreta.

Além disso, como já foram estabelecidos os valores teto de cada variável, a Administração terá a segurança de não pagar valores acima dos cobrados pelo mercado, mesmo se não for oferecido desconto algum pelos licitantes. Ademais, acreditamos que pelo porte da contratação pretendida que prevê a gestão de uma frota que atualmente já conta com mais de 10.000 veículos, aliada à competição inerente ao próprio pregão, será possível obter descontos mais próximos aos praticados no mercado para empresas com grandes frotas.

Com o critério proposto, restringe-se a criação de situações em que uma das partes do modelo é lesada. A empresa gestora não poderá aplicar um desconto desmesurado sobre a taxa de administração, pois não será possível compensá-lo nos preços de peças e serviços, também não poderá compensá-lo por meio de comissões abusivas à sua rede credenciada, pois as oficinas somente irão se credenciar ou permanecerão na rede (se já credenciadas) se tiverem lucro. Além do mais, a empresa gestora terá que comprovar antes de ser habilitada que não terá prejuízo com o presente registro de preços. As oficinas, por sua vez, visando a ampliação de seus negócios, devido ao quantitativo de veículos expressivos abrangidos neste certame, estarão mais dispostas a negociar junto às empresas gestoras possíveis descontos para peças e serviços, Por fim, a Administração terá a segurança de que a proposta vencedora realmente trará contratações com os menores custos e, portanto, melhores preços.