



VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública

ISSN: 2594-5688

Sociedade Brasileira de Administração Pública

ARTIGO

**QUARTEIRIZAÇÃO DA MANUTENÇÃO DE VEÍCULOS
OFICIAIS DO ESTADO DE MINAS GERAIS UMA
EVOLUÇÃO DA GOVERNANÇA PÚBLICA PARA A GESTÃO
DE FROTA?**

ERIKA SPITALE, MARCUS VINICIUS GONÇALVES DA CRUZ

GT 20 - GOVERNANÇA, RISCOS E INTEGRIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

VIII Encontro Brasileiro de Administração Pública, Brasília/DF, 3 a 5 de novembro de 2021.
Sociedade Brasileira de Administração Pública (SBAP)
Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP)
Brasil

Disponível em: <https://sbap.org.br/>

Quarteirização da manutenção de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais: uma evolução da governança pública para a gestão de frota?

Resumo:

Este artigo analisa a estrutura de governança do modelo de quarteirização da manutenção veicular do Estado de Minas Gerais sob a perspectiva da Teoria da Agência, de Jensen e Meckling (1976). Por meio de pesquisa qualitativa, de enfoque descritivo e explicativo realizou-se levantamento documental e 16 entrevistas com profissionais que atuaram na execução deste modelo. Buscou-se identificar se os elementos de governança adotados são suficientes para minimizar atuações desfavoráveis dos contratantes, uma vez que contratações complexas podem acentuar o conflito de interesse entre esses atores. Os resultados apontam que a estrutura de governança mostrou-se capaz de minimizar riscos e identificar circunstâncias de riscos, oportunismos e poder. Entretanto persistem ações desfavoráveis, como descumprimentos contratuais e oportunismos de oficinas mecânicas. Sugere-se, o reforço da confiança, como a ampliação dos canais de comunicação para fortalecimentos da governança. O artigo contribui em termos teóricos e empíricos em temática pouco explorada: quarteirização na área pública.

Palavras-chave: Contrato Público. Gestão de Frota. Governança. Quarteirização. Terceirização.

1 Introdução

A gestão de frota é uma atividade intrincada, principalmente na esfera pública ao envolver restrições orçamentárias em contextos de crise fiscal, além de parâmetros de governança regulados pela legislação. Na Administração Pública, esta gestão é permeada por outros desafios, como demandas distintas, tamanho da frota, existência de veículos com características diferentes para atendimento da população, que variam de ambulâncias a caminhões de bombeiro, passando por viaturas policiais, e mesmo veículos para condução de servidores, que devem estar sempre disponíveis para atendimento (BIELLI *et al.*, 2011; VALENTE; NOVAES, 2016).

Além dos desafios inerentes a essa atividade, o contexto contemporâneo exigiu maior robustez e dinamismo de áreas que compõem a logística, como é o caso da gestão de frota (SILVEIRA, 2018), o que modificou os perfis de contratos desta área tanto no setor privado como no público, tornando-os cada vez mais complexos devido à introdução de ferramentas de tecnologia da informação e a busca por alternativas de contratação, como a terceirização. Tal cenário amplia o número de envolvidos em uma contratação, o que propicia o surgimento e agravamento de conflitos de interesse entre contratantes e contratados (SANTOS; ANDRADE; LIMA, 2019). Diante disso, Camargo Jr. e Pires (2017) consideram fundamental estudos relativos ao momento pós contratação, já que constatam que na literatura há mais análises que subsidiam a tomada de decisão na escolha por contratações nesta área, do que pesquisas que verificam se tais escolhas atingiram os objetivos e benefícios pretendidos quando da sua implementação e execução.

Concomitante a essa mudança, observa-se desde 1990, a modificação do modelo de gestão pública no Brasil (SECCHI *et al.*, 2021). Este movimento consistiu na

incorporação e disseminação de conceitos e modelos de gestão advindos da iniciativa privada (FILGUEIRAS, 2018), apesar da preponderância do modelo burocrático de raiz weberiana (CARNEIRO; MENICUCCI, 2011). Tais alterações voltavam-se para melhoria da governabilidade e a capacidade das organizações do setor público, envolvendo mecanismos como a terceirização de serviços, visando à racionalização de recursos públicos e especialização da execução de serviços (CAVALCANTE, 2019).

Por sua vez, no Estado de Minas Gerais, a partir de 2003, são adotadas reformas no setor público com o objetivo de promover o ajuste fiscal, bem como a melhoria da prestação de serviço, além da busca por administração mais transparente e próxima do cidadão, como reforçam alguns de seus gestores, como Vilhena *et al.* (2006).

Dentre as iniciativas promovidas desde essa época, houve o estudo e construção de modelos centralizados de contratação de produtos e serviços para a gestão de frota dos veículos oficiais do poder executivo mineiro. Um dos modelos adotados, em substituição às contratações diretas de oficinas mecânicas, foi à quarteirização da manutenção veicular, o qual consistiu na contratação de uma firma gerenciadora da manutenção que tivesse uma rede credenciada de oficinas mecânicas, um sistema informatizado de gestão e pessoal especialista em manutenção para realizar as tratativas necessárias para manter a frota oficial de veículos.

O novo formato de contratação ampliou o número de atores envolvidos nesse tipo de contratação, fato que pode acarretar conflitos de interesse entre eles, nos termos da Teoria da Agência descrita por Jensen e Meckling (1976), em que tais conflitos podem ser atenuados com a adoção de elementos de governança. Assim, este artigo analisa a estrutura de governança dessa contratação e se esta minimiza tais conflitos de interesse, bem como circunstâncias propícias a ocorrência da corrupção (ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016).

Para tal realizou-se pesquisa qualitativa com enfoque descritivo e explicativo (CRESWELL, 2014), por meio de estudo de caso junto ao Poder Executivo de Minas Gerais. A coleta de dados consistiu em revisão bibliográfica, pesquisa documental e 16 entrevistas com servidores de referência, contratantes e contratados envolvidos na execução do modelo de quarteirização da manutenção veicular, referente ao Edital-Planejamento N°148/2018 (SEPLAG, 2018), vigente desde o ano de 2018.

Após essa introdução apresenta-se a revisão bibliográfica com o intuito de abordar os principais conceitos de governança pública e a Teoria da Agência, a qual é à base da análise da pesquisa e que justifica a relevância de estudos para a gestão de frota de

veículos oficiais. Posteriormente, descreve-se a metodologia e análise empreendida, apresentam-se os resultados obtidos e as considerações finais do artigo.

2 Referencial Teórico

A governança pública é o suporte analítico desse estudo, mobilizando conceitos da Teoria da Agência na análise do conflito entre contratantes e contratados. Por isso apresenta-se os principais conceitos dessa teoria, com base no trabalho seminal de Jensen e Meckling (1976), e o desenvolvimento da governança pública.

Os conflitos entre principal e agente, da forma como definem Jensen e Meckling (1976), são ocasionados devido ao desejo dos envolvidos em atingir seus objetivos na contratação, vontades estas muitas vezes conflitantes. Dessa forma, o principal, ou seja, quem contrata, deve despender esforços para monitorar e incentivar o agente, contratado a agir da forma mais adequada para ao desempenho do contrato, evitando ações indesejadas que podem surgir na contratação e que são denominadas condições de troca, de acordo com Poppo e Zenger (2002).

Para Eisenhardt (1989a), a Teoria da Agência visa investigar pressupostos que podem causar efeitos negativos no desempenho da contratação com esses conflitos de interesse, e buscar minimizá-los. Williamson (1975) defende que a construção de uma estrutura de gestão, incorporando elementos de governança é a forma de harmonizar esses interesses. Entretanto, alerta que esta estrutura deve ser proporcional à complexidade do contrato, ou seja, uma contratação simples requer estrutura de governança simples, pois caso contrário incorre em custos desnecessários, da mesma forma que uma contratação complexa demanda estrutura de governança complexa, já que a simples não é suficiente para minimizar as ações indesejáveis.

Matias-Pereira (2010) esclarece que a governança na Teoria da Agência torna-se a designadora dos mecanismos da firma para a condução eficaz de seus processos internos, de seus contratos e para a observância de normas quando essa organização opta por terceirizar algumas atividades. O autor ainda define como marco de seu fortalecimento no mundo as crises econômicas e financeiras ocorridas desde os anos 1990. O Referencial Básico de Governança (RBG) do Tribunal de Contas da União confirma o exposto:

No entanto, foram as crises financeiras dos anos 1990 que criaram demanda para formalização dos primeiros padrões mundiais de governança, visando à proteção de investidores: em 1992, foi publicado, na Inglaterra, o *Cadbury Report*, pelo *Committee on the Financial Aspects of Corporate Governance* (CAMBRIDGE, 1992); no mesmo ano, nos Estados Unidos, foi publicado o *Internal Control – Integrated Framework*, pelo *Committee of Sponsoring*

Organizations of the Treadway Commission – COSO (COSO, 1992). (TCU, 2020, p. 14).

Após esse momento, observou-se não só o aumento na produção de normativas (VIOL, 2021), como a criação de institutos com a finalidade de promover a governança, como o Instituto Brasileiro de Governança Corporativa criado em 1995 (TCU, 2020).

Aguilera, Florackis e Kim (2016) explicam que a importância da governança é o fato de possibilitar uma gestão estratégica, na qual há alocação de recursos e de responsabilidades dentro de uma organização e, que por ser um construto social, se configura de várias formas, além destas evoluírem ao longo do tempo de acordo com a organização, a região e o país.

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

Vieira e Barreto (2019) destacam o papel de alguns organismos multilaterais e instituições privadas para o desenvolvimento, no mundo e nas nações, da governança no setor público como: o Banco Mundial, o *The International Federation of Accountants* (IFA); e as Organizações para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE). Para Fortini e Shermam (2017) tais instituições nortearam algumas iniciativas de governança pública brasileira, dentre elas o Decreto Federal 9.203, de 22 de novembro de 2017, que institui a política de governança para a administração pública federal, autárquica e fundacional (BRASIL, 2017), e o Referencial Básico de Governança (RBG) do TCU (2020), o qual conceitua governança pública como:

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

Jesus e Estender (2018) listam benefícios da ampliação dos conceitos de governança para conter o endividamento público como: melhoria do planejamento, mais credibilidade e transparência nas ações, promoção de simplificações e otimizações de estruturas e processos de forma a gerenciar as contas públicas de maneira eficiente.

Em Minas Gerais, Matias-Pereira (2010) visualiza estruturações de governança com as ações promovidas pelo “Choque de Gestão”, movimento reformista do poder executivo mineiro voltado a reformas pautadas no gerencialismo, que tinha dentre outros

objetivos o ajuste fiscal e a adequação da máquina pública às novas realidades, tendo em vista que aquele estado se encontrava em um cenário crítico de déficit orçamentário e fiscal. As medidas adotadas foram norteadas por preceitos como: “responsabilidade, cumprimento de lei, compromisso, transparência e prestação de contas” (MATIAS-PEREIRA, 2010, p.128).

No que tange à área-meio daquele estado e em consonância com uma visão mais gerencial, que visava transparência administrativa e controle de gastos públicos (VILHENA *et al.*, 2006), foram realizados diagnósticos, estudos e houve a construção de processos e modelos de contratações para atender aos objetivos de distintos projetos. Houve a criação de novos modelos de aquisição/contratação, para bens e serviços considerados estratégicos por gerarem gastos expressivos (MENDONÇA *et al.*, 2017); e as contratações para a gestão de frota de veículos oficiais como locação, abastecimento e manutenção foram incluídas no rol de serviços estratégicos, tendo sofrido modificações, a partir de 2009, conforme estudo técnico de Soares e Moura (2014).

Cabe ressaltar que a gestão de frota é um conjunto de atividades relativas à administração dos veículos, desde sua aquisição ou locação, formas de utilização, guarda e manutenção desses bens até ações para sua alienação (VALENTE; NOVAES 2016). Ballou (2012) esclarece que esta gestão é um dos subsistemas da área de logística das organizações e Assimi *et al.* (2012) fixa a logística como atividades relativas à gestão de patrimônio e suprimentos, desde o planejamento até a sua destinação final em uma organização.

Camargo Jr. e Pires (2017) esclarecem que devido ao crescimento e desenvolvimento das empresas, ocasionado pela globalização, as áreas de logística vem crescendo e se desenvolvendo de forma a contribuir para melhoria da competitividade das organizações. E a gestão de frota, por ser o maior custo logístico, se configura como o principal desafio. Dessa forma, nota-se o aprimoramento de ferramentas para essa gestão, como apurada análise de custos, adequação de veículos, a adoção de tecnologias de informação, assim como o surgimento no mercado de opções para sua terceirização.

Diante disso, García-Cáceres; Trujillo-Díaz e Mendonza (2017) defendem que a gestão de frota deve ser tratada como tema estratégico, já que as definições sobre ela causam impactos consideráveis em toda organização. Observou-se ainda que, embora haja vastos estudos sobre logística e gestão de frota, tal cenário não se replica no que diz respeito a essa gestão no setor público reforçam Mello, Hartmann e Lorenzi Jr. (2017).

Francisco, Colet e Wegner (2020) defendem a ampliação de estudos sobre contratações terceirizadas, principalmente relacionadas à gestão de frota, pois esta área se torna cada vez mais complexa e isto pode agravar situações decorrentes de conflitos de interesses entre contratantes e contratados. Assim, nota-se na literatura (MULLER; GAUDIG, 2011; STOREY; KOCABASOGLU-HILLMER, 2013, WIENGARTEN *et al.*, 2013; HUANG *et al.*, 2014; ROSE-ACKERMAN; PALIFKA, 2016; BANCO MUNDIAL, 2017; MORGAN; KALEKA; GOONER, 2017); estudos que investigam a adoção de elementos de governança e sua relação na minimização de condições de troca. Estes foram utilizados para a categorização da pesquisa, e são mais bem detalhados nos procedimentos metodológicos.

3 Metodologia

A pesquisa realizada é tipificada como qualitativa, de enfoque descritivo e explicativo e adota como estratégia o estudo de caso. Este visa explicitar o problema de pesquisa, por meio de um estudo de caso instrumental único, conforme definição de Creswell (2014), Yin (2005) e Paiva e Brito (2013), já que o trabalho aborda a gestão de operação e busca-se uma análise em profundidade.

A coleta de dados utilizou-se da revisão de literatura, do levantamento documental e entrevistas, nos termos recomendados por Godoy (1995) e Creswell (2014). Estas ocorreram com três servidores referência da gestão de frota do Estado de Minas Gerais, que como especialistas, auxiliaram na definição de outros 13 entrevistados que atuavam na execução do modelo de quarterização da manutenção veicular. Foram entrevistados dois gestores da ata de registro de preço, idealizadora das contratações de gestão de frota, seis gestores de frota de órgãos e entidades da área da economia, saúde, meio ambiente e segurança pública, bem como cinco profissionais da empresa contratada para gerenciar a manutenção dos veículos oficiais. Dessa forma, foram entrevistados 16 sujeitos da pesquisa, número esse considerado adequado uma vez que possibilitou atingir a saturação de informações, nos termos de Eisenhardt (1989) e Thiery-Cherques (2009). Por limitações geradas pela pandemia da COVID-19 no desenvolvimento da pesquisa, as oficinas mecânicas não foram incluídas nas entrevistas. Entretanto, buscou-se, com os relatos dos demais envolvidos, compreender o impacto de suas ações para a contratação.

Esse levantamento identificou as condições de troca e elementos de governança, e suas relações, entre as relações diádicas na execução do Edital - Planejamento Nº148/2018 (SEPLAG, 2018) da quarterização da manutenção. Outras fontes de dados

foram o estudo técnico de Soares e Moura (2014), editais, manuais e demais documentos técnicos referentes a esse modelo de contratação, produzidos desde a sua construção, em 2009. A escolha desta ata justifica-se pelo fato de serem verificados aprimoramentos de regras do elemento contratual nessa contratação se comparado com a primeira. E pelo fato que o presente artigo visa verificar elementos de interação entre os envolvidos na contratação, necessitando de investigar o fenômeno durante a vigência dos contratos.

Após a revisão de literatura, levantamento documental e entrevistas, estas foram transcritas e seu conteúdo, bem como o dos documentos obtidos analisados. No Quadro 1 descreve-se os elementos de governança: contrato, controle, incentivo e confiança.

Quadro 1 - Categorias de análise– Elementos de Governança

Elementos de Governança	Conceito	Autores
Contrato	(i) Formalização de contratos; (ii) Definição de regras claras; (iii) Regras de controle; (iv) Regras de coordenação; (v) Monitoramento de processos	Huang <i>et al.</i> , (2014) Wiengarten <i>et al.</i> , (2013)
Controle	Atividades de monitoramento.	Muller e Gaudig (2011)
Incentivo	Prestar apoio ao serviço de forma a orientar o parceiro.	Storey e Kocabasoglu-Hillmer (2013)
Confiança	(i) Exercícios de construção de equipe; (ii) Eventos sociais; (iii) Realização de <i>workshops</i> e de conferências regulares com os fornecedores; (iv) Ações para desenvolver confiança e que superem limitações dos contratos.	Huang <i>et al.</i> , (2014) Wiengarten <i>et al.</i> , (2013)

Fonte: Elaborado pelos autores.

Para delinear as condições de troca, elencaram-se como categorias de análise o oportunismo, poder e risco, conforme sistematizado no Quadro 2.

Quadro 2 - Categorias de análise – Condições de Troca

Condição de troca	Conceito	Autores
Oportunismo	Ações de corrupção e suborno.	Francisco, Colet e Wegner (2020) Rose-Ackerman e Palifka, (2016)
Poder	i) Ações de grupos e indivíduos que fazem com que outros ajam em prol de seus interesses; ii) Capacidade de grupos e indivíduos de atingirem resultados específicos; iii) Configurações de dependência que impactam na adoção de elementos de governança.	Banco Mundial (2017) Morgan; Kaleka; Gooner (2017) Wiengarten <i>et al.</i> (2013)

Risco	<p>Assimetrias informacionais em situações que o principal:</p> <p>(i) Não tem como definir se agente poderia alcançar melhores resultados;</p> <p>(ii) Não consegue avaliar o esforço do agente;</p> <p>(iii) Quando o principal não consegue avaliar se o agente é capaz de cumprir suas obrigações.</p>	Muller e Gaudig (2011)
--------------	--	------------------------

Fonte: Elaborado pelos autores.

Os achados em relação a cada relação diádica contemplaram as percepções dos entrevistados, a análise documental e de contexto e são descritos na próxima seção.

4 Estrutura de Governança do Modelo de Quarteirização da Manutenção Veicular

O modelo de quarteirização da manutenção veicular surgiu após trabalhos empreendidos por consultoria contratada pelo Estado de Minas Gerais, em 2009, a qual analisou os gastos com a frota de veículos e construiu modelo de contratação centralizada para locação, abastecimento e manutenção.

Antes da concretização em 2013 da licitação desse formato de contratação, os órgãos e entidades do poder executivo mineiro possuíam contratos próprios para aquisição de peças e serviços de manutenção veicular. Sem padronização, continham preços e regras variados, além de haver dificuldades em efetivar licitações em regiões do interior. Outro ponto considerado desfavorável era o controle e lançamento dos dados destas manutenções, pois era feito manualmente, pelos gestores de frota do estado, e de forma não padronizada em sistema informatizado de gestão de materiais e serviços.

Em pesquisa ao mercado, a consultoria identificou que o modelo de manutenção que mais se adequava às necessidades da frota oficial mineira era a contratação de uma firma gerenciadora de manutenção, com a exigência de introdução de algumas inovações para melhoria da governança como: (i) sistema informatizado de gestão para o registro dos dados da manutenção, padronizando e tornando esses dados mais confiáveis. Além do fato que foi prevista a integração do sistema informatizado da firma gerenciadora com o sistema de gestão de materiais e serviços do estado; (ii) rede credenciada de oficinas mecânicas para o atendimento dos veículos oficiais que se encontram alocados por todo território mineiro; (iii) equipe de especialistas em manutenção veicular, contratados para suprir a carência do estado por profissionais com conhecimento em mecânica. Isso porque a atribuição da equipe é analisar orçamentos, avaliando a pertinência de troca de peças e realizações de serviço, bem como realizar cotações de preços de forma a obter o melhor valor dos orçamentos de peças e serviços para a manutenção.

Além dos aprimoramentos listados, este modelo, se comparado a contratação direta de oficinas mecânicas, sinalizou vantagens como possibilidade de ganhos de escala, pois as demandas por manutenção dos veículos dos órgãos e entidades foram reunidas em uma única ata de registro de preços licitada pelo órgão responsável pela gestão do modelo.

Por outro lado, esse arranjo aumentou o número de envolvidos nessa contratação, já que além dos órgãos e entidades contratantes e as oficinas mecânicas, foi acrescido o órgão gestor da ata de registro de preços e a firma gerenciadora de manutenção, como reforçam os achados de pesquisa. Sob a ótica da Teoria da Agência, conforme parâmetros da Jensen e Meckling (1976), buscou-se identificar nas relações diádicas da contratação, se as estruturas de governança eram suficientes. Para tanto, analisou-se as três relações diádicas: órgão gestor – gerenciadora de manutenção; órgão gestor - órgãos e entidades; e órgãos e entidades – gerenciadora de manutenção, as ações desfavoráveis (QUADRO 1); e elementos de governança adotados para minimizá-las (QUADRO 2).

Durante o desenvolvimento da pesquisa foi necessário compreender as atribuições de cada ator e como se configurava cada díade para identificar a existência das categorias de análise. Na relação entre o órgão gestor da ata de registro de preços e a gerenciadora de manutenção, aquele é o principal, e o envolvimento mais intenso desses atores é com a implantação do modelo, sendo que as principais ações são: a integração do sistema informatizado de gestão da gerenciadora ao sistema de administração de materiais e serviços do estado; o treinamento dos gestores de frotas; e atuações pontuais em questões que afetam de forma geral esse modelo.

Já a relação entre órgãos e entidades com a firma gerenciadora de manutenção, esta é caracterizada pela existência de um contrato formal, onde os órgãos e entidades se configuram como o principal (contratante) e a firma gerenciadora de manutenção como o agente (contratado). Portanto, aqueles precisam executar os pedidos e pagamentos das manutenções e fiscalizar se a gerenciadora cumpre as regras constantes nos editais e manuais de gestão desse contrato.

Em contrapartida, a relação entre o órgão gestor da contratação e os demais, se configura por dois papéis distintos: o primeiro é por ser o gestor da ata de registro de preços, que exige fiscalização tanto da atuação da firma gerenciadora como dos órgãos e entidades em relação ao cumprimento das regras da contratação; e o segundo por ter a competência de elaborar diretrizes e normas de gestão de frota para todos os veículos oficiais dos órgãos e entidades do poder executivo.

O resultado da análise baseado nos achados da pesquisa foi sistematizado no Quadro 3.

Quadro 3 - Estrutura de Governança das Relações Diádicas

Relação Diádica	Condições de Trocas	Elementos de Governança	Estrutura de Governança é suficiente?
Órgão Gestor - Órgãos e Entidades	Risco —descumprimento de regras contratuais e falha na fiscalização dos contratos	Contrato — notificação Incentivo – orientação em relação à execução e treinamentos Confiança – reuniões de alinhamento	Não
Órgão Gestor – Gerenciadora da Manutenção	Risco —sistema informatizado de gestão não estava pronto no início da contratação.	Contrato – cobrança do órgão gestor Controle –acompanhamento do saneamento de falhas na execução Incentivo —orientação à gerenciadora Confiança – reuniões de alinhamento	Sim
Órgãos e Entidades – Gerenciadora da Manutenção	Poder - mais dedicação nos atendimentos dos contratos de órgãos e entidades das áreas de segurança, saúde e meio ambiente.	Incentivo – incentivo aos órgãos e entidades a apresentarem suas peculiaridades de frota à gerenciadora.	Não
	Risco - não atendimento dos prazos para emitir orçamentos e realizar manutenções.	Contrato e Controle – apuração de cumprimento e descontos na taxa de gerenciamento por não atingir a meta.	
	Risco - falha na análise dos orçamentos, pertinência de peças e serviços, além da obtenção de preços mais vantajosos.	Contrato – regras para aprovação parcial de orçamentos ou revisão de preços. Regras de garantia do serviço e de peças.	
	Oportunismos da Rede Credenciada de Oficinas - qualidade do serviço de manutenção (aplicação de peças inferiores, serviços incompletos).	Contrato – análises <i>in loco</i> ; garantia de peças e serviços.	
Oportunismos da Rede Credenciada de Oficinas - pedidos de peças e serviços desnecessários	Contrato – regras para aprovação parcial de orçamentos ou revisão de preços.		

Fonte: elaborado pelos autores.

A pesquisa concluiu que a relação entre órgão gestor e a firma gerenciadora é a única relação diádica que possui estrutura de governança suficiente, já que o risco de o sistema informatizado de gestão não estar preparado para a contratação foi solucionado logo após o início da execução dos serviços, e pelo fato do órgão gestor ter promovido

uma fiscalização atuante, utilizando três elementos de governança para resolver essa falha da firma gerenciadora.

Já a relação entre órgãos e entidades – firma gerenciadora da manutenção se mostra a mais crítica, não só por apresentar que os elementos de governança não foram suficientes para minimizar oportunismos originados de ações das oficinas mecânicas e de risco, por falhas de atuação e omissões da firma gerenciadora frente a condutas desfavoráveis de sua rede credenciada, mas porque essa relação é a central do contrato, já que revela o nível de qualidade de serviço prestado pela gerenciadora nas principais atuações para execução do objeto em si, como a atuação dos seu pessoal especialista em manutenção, no que tange a análise dos orçamentos e acompanhamento das manutenções e de sua rede credenciada, na realização dos serviços e trocas de peças.

E por fim, a relação entre órgão gestor da ata de registro de preços e órgãos e entidades demonstra atuações de risco por estes ao descumprirem regras contratuais e cometerem falhas e omissões na fiscalização da atuação da gerenciadora. O fato dos elementos de governança adotados pelo órgão gestor não minimizarem esses riscos, denota uma falta de alinhamento desses envolvidos, o que é crucial para o fortalecimento do modelo, já que se presume que exigências de adequação das atuações desfavoráveis cometidas pelos agentes propiciaria a melhoria dessa contratação. Desse modo, sugere-se a adoção de canais de comunicação periódicos entre os envolvidos nessa relação, e se possível o envolvimento não só dos gestores de frota, mas da alta gestão dos órgãos e entidades nesses alinhamentos com o intuito de utilizar a confiança para fortalecer os demais elementos de governança.

Cabe ponderar, que para além dessa medida, há riscos e oportunismos que devem ser analisados pelo órgão gestor de forma a promover revisão de regras e controles para atenuá-los, portanto, sugere-se que se verifique, principalmente, a viabilidade de se instituir outras formas de precificação que estimule a gerenciadora a analisar de forma mais efetiva as manutenções; ou do Estado adotar equipe própria ou auditoria terceirizada para a fiscalização da qualidade do serviço prestado pela gerenciadora de manutenção e sua rede credenciada de oficinas, além de rever alguns fluxos do contrato simplificando os procedimentos para realização de manutenção como troca de pneus e baterias e avaliando alternativas mais ágeis para precificação de cada peça e serviço orçado de forma a tornar algumas fases da manutenção mais rápidas.

5 Considerações Finais

A gestão de frota é reconhecida como atividade estratégica nas organizações, uma vez que se configura como custo logístico elevado, além de haver uma tendência de terceirização da gestão desse bem, com o surgimento de empresas especializadas, as quais adotam ferramentas de tecnologia da informação para auxiliar a operação.

Diante desse cenário de terceirização, verifica-se a ampliação da literatura sobre gestão de frota, mas ainda nota-se uma carência em abordagens que se preocupem com momentos pós-contratação, pois muito se discute sobre melhores formas de contratação, mas pouco se analisa sobre os problemas e possibilidades que a interação entre contratantes e contratados geram no decurso da execução de contratações. As contratações de gestão de frota se tornam cada vez mais complexas, em termos de regras contratuais, número de envolvidos, complexidade da operação, dentre outros fatores que ensejem conflitos de interesse entre os atores da contratação.

Assim, este artigo analisou as estruturas de governança utilizadas pelos diversos atores envolvidos no modelo de quarteirização da manutenção de veículos oficiais do Estado de Minas Gerais sob a perspectiva da Teoria da Agência.

Os resultados da pesquisa identificaram que este modelo possui uma estrutura de governança institucionalizada. Entretanto, esta não é suficiente para minimizar algumas condições de troca, ocasionadas por comportamentos de risco da firma gerenciadora da manutenção, rede credenciada de oficinas e órgãos e entidades, assim como oportunismos da rede credenciada de oficinas. Foi identificada a variável poder permeando todas as relações diádicas, fruto do perfil distinto de alguns órgãos e entidades em termos da composição de suas frotas, quanto ao tamanho e especificidades de veículos.

Sugere-se que sejam realizados estudos futuros para verificar a efetividade da adoção dos elementos de governança sugeridos, bem como ampliação deste estudo, incluindo na análise as oficinas mecânicas, e promovendo pesquisas semelhantes em outras instituições públicas que adotam a quarteirização da manutenção veicular. Ainda, encoraja-se que sejam realizados estudos que busquem responder questões, como: as recomendações e diretrizes sobre fiscalização de contratações públicas são suficientes e sensíveis para promover orientações sobre a execução de contratos terceirizados e complexos? O modelo de quarteirização da manutenção veicular em uma organização privada apresenta as mesmas condições de trocas identificadas no setor público? Quais

os impactos da tecnologia para promover a eficiência dos modelos de gestão de frota e a redução do oportunismo nas contratações?

Conclui-se apresentando a relevância de estudos sobre os desafios na execução de contratações públicas na área de logística, já que se trata de uma área em constante evolução e modernização além de potenciais ganhos em desempenho e redução de gastos para as organizações. Entende-se que a ausência de estudos sobre contratos quarterizados na área de logística do setor público é uma lacuna que este estudo buscou preencher, assim como a descrição sobre a implementação dessas contratações para aprimorar a gestão de frota oficial contribui para a orientação de gestores públicos.

Agradecimentos

Os autores agradecem à CAPES, CNPq, e FAPEMIG pelo apoio à pesquisa.

Referências

- AGUILERA, R.; FLORACKIS, C.; KIM, H. Advancing the corporate governance research agenda. **Corporate Governance**, v. 24, n. 3, p. 172-180, 2016.
- ASSINI, D. J. *et al.* **Logística no setor público**. Maringá: Centro Universitário de Maringá, 2012. Disponível em: <https://docplayer.com.br/16560297-Logistica-no-setor-publico-gestao-publica.html>. Acesso em: 5 abr. 2021.
- BALLOU, R. H. **Logística empresarial: transportes, administração de materiais e distribuição física**. Atlas, 2012.
- BIELLI, M.; BIELLI, A.; ROSSI, R. Trends in models and algorithms for fleet management. **Procedia - Social and Behavioral Sciences**, v. 20, p. 4-18, 2011.
- BRASIL. **Decreto 9.203, de 22 de novembro de 2017**. Dispõe sobre a política de governança da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Brasília, 2017. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2015-2018/2017/decreto/d9203.htm. Acesso em: 12 nov. 2020.
- BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Referencial básico de governança organizacional para organizações públicas e outros entes jurisdicionados ao Tribunal de Contas da União**. Brasília: TCU, 2020.
- CAMARGO JR., J.; PIRES, S. Sistematização da implementação de outsourcing logístico por meio de práticas de gestão de projetos. **Gestão & Produção**, v. 24, n. 2, p. 310-323, 2017.
- CARNEIRO, R.; MENICUCCI, T. M. G. **Gestão pública no século XXI: as reformas pendentes**. Brasília: IPEA, 2011.
- CAVALCANTE, P. Tendências inovadoras de gestão nos governos subnacionais brasileiros. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 24, n. 79, p. 1-20, 2019.
- CRESWELL, J. W. **Investigação qualitativa e projeto de pesquisa: escolhendo entre cinco abordagens**. Porto Alegre: Penso, 2014.
- EISENHARDT, K. M. Agency Theory: an assessment and review. **The Academy of Management Review**, v. 14, n. 1, p. 57-74, 1989a.

- EISENHARDT, K. M. Building theories from case study research. **The Academy of Management Review**. v. 14, n. 4, p. 532-550, 1989.
- FILGUEIRAS, F. Indo além do gerencial: a agenda da governança democrática e a mudança silenciada no Brasil. **Revista de Administração Pública**, v. 52, n. 1, p. 71-88, 2018.
- FORTINI, C.; SHERMAM, A. Governança pública e combate à corrupção: novas perspectivas para o controle da Administração Pública brasileira. **Revista Interesse Público**, ano 19, n. 102, p. 27-44, 2017.
- FRANCISCO, A. R. L.; COLET, D. S.; WEGNER, D. A governança de cadeias de suprimentos: uma análise a partir da Teoria da Agência e Stewardship Theory. **Revista Ciências Administrativas**, n. esp. 30 anos, 2020.
- GARCÍA-CÁCERES, R. G.; TRUJILLO-DÍAZ J.; MENDONZA; D. Estructura de decisión de la problemática logística del transporte Decision structure for transport logistic problem. **Revista de Investigación, Desarrollo y Innovación**, v. 8, n. 2, p. 321-331, 2018.
- GODOY, A. S. Pesquisa qualitativa - tipos fundamentais. **Revista de Administração de Empresas**, v. 35, n. 3, p. 20-29, 1995.
- HUANG, M. C.; CHENG, H. L.; TSENG, C. Y. Reexamining the direct and interactive effects of governance mechanisms upon buyer-supplier cooperative performance. **Industrial Marketing Management**, v. 43, n. 4, p. 704-716, 2014.
- JENSEN, M. C.; MECKLING, W. H. Theory of the Firm: managerial behavior, agency costs, and ownership structure. **Journal of Financial Economics**, v. 3, p. 305-360, 1976.
- JESUS, C.; ESTENDER, A. A governança corporativa aplicada como estratégia na gestão do endividamento público. **Desafios**, v. 5, n. 1, p. 60-75, 2018.
- MATIAS-PEREIRA, J. **Governança no setor público**. São Paulo: Atlas, 2010.
- MELLO, J.; HARTMANN, L.; LORENZI JR., D. Logística aplicada à administração: uma discussão com foco no setor público. **Revista Caribeña de Ciencias Sociales**, v.6, p. 1-14, 2017.
- MENDONÇA, R. *et al.* P. Institucionalização de compras públicas sustentáveis: uma análise da experiência do Governo de Minas Gerais. **Revista Eletrônica de Administração**, Porto Alegre, v. 23, n. 3, p. 62-91, 2017.
- MORGAN, N. A.; KALEKA, A.; GOONER, R. A. Focal supplier opportunism in supermarket retailer category management. **Journal of Operations Management**, v. 25, n. 2, p. 512-527, 2007.
- MÜLLER, M.; GAUDIG, S. An empirical investigation of antecedents to information exchange in supply chains. International. **Journal of Production Research**, v. 49, n. 6, p. 1531-1555, 2011.
- OCDE - Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Diretrizes da OCDE sobre Governança Corporativa de Empresas Estatais**. Paris: OECD Publishing, 2015.
- OLIVEIRA, N. D. P.; RESENDE JUNIOR, P. C. Proposta de instrumento para avaliação da governança organizacional em uma instituição do setor público. **Revista do Serviço Público**, v. 71, n. 2, p. 397-426, 2020.

- PAIVA, E. L.; BRITO, L. A. L. Produção científica brasileira em gestão de operações no período 2000-2010. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 56-66, 2013.
- POPPO, L.; ZENGER, T. Do formal contracts and relational governance function as substitutes or complements? **Strategic Management Journal**, v. 23, p. 707-725, 2002.
- ROSE-ACKERMAN, S.; PALIFKA, B. J. **Corruption and government: causes, consequences, and reform**. New York: Cambridge University Press, 2016.
- SANTOS, N. M. L.; ANDRADE, D. M.; LIMA, J. B. de. Valores públicos e contratação de serviços terceirizados: desafios no setor público. **Administração Pública e Gestão Social**, v. 11, n.3, 1-18, 2019.
- SECCHI, L. *et al.* Reforma Administrativa no Brasil: passado, presente e perspectivas para o futuro frente à PEC 32/2020. **Cadernos Gestão Pública e Cidadania**, v. 26, n. 83, e82430, 2021.
- SILVEIRA, M. R. Transportes e a logística frente à reestruturação econômica no Brasil. **Mercator**, Fortaleza, v. 17, e17008, 2018.
- SOARES, M. E. S; MOURA, L. S. de. Quarteirização da manutenção da frota de veículos Oficiais: o desenho do modelo de gerenciamento adotado em minas gerais a fim de se garantir a Economicidade da contratação. CONGRESSO CONSAD DE GESTÃO PÚBLICA, 7, 2014, Brasília. **Anais...**, 2014. Disponível em: <http://www.sgc.goias.gov.br/upload/arquivos/2014-08/quarteirizacao-da-manutencao-da-frota.pdf>. Acesso em 04 nov. 2019.
- STOREY, C.; KOCABASOGLU-HILLMER, C. Making partner relationship management systems work: the role of partnership governance mechanisms. **Industrial Marketing Management**, v. 42, n. 6, p. 862-871, 2013.
- THIRY-CHERQUES, H. Saturação em pesquisa qualitativa: estimativa empírica de dimensionamento. **Revista Brasileira de Pesquisas de Marketing**, n. 3, p. 20-27, 2009.
- VALENTE, A. M. P. E.; NOVAES, A. G. **Gerenciamento de transportes e frotas**. São Paulo: Cengage Learning, 2016.
- VIEIRA, J., BARRETO, R. **Governança, gestão de riscos e integridade**. Brasília: Enap, 2019.
- VILHENA, R. *et al.* **O choque de gestão em Minas Gerais: políticas da gestão pública para o desenvolvimento**. Belo Horizonte: Ed. UFMG, 2006.
- VIOL, D. Farol da integridade pública: um estudo de caso sobre o programa de integridade da CGU. **Revista da CGU**, v. 13, n. 23, p. 122-141, 2021.
- WIENGARTEN, F.; PAGELL, M.; FYNES, B. The importance of contextual factors in the success of outsourcing contracts in the supply chain environment: the role of risk and complementary practices. **Supply Chain Management**, v. 18, n. 6, p. 630-643, 2013.
- WILLIAMSON, O. **Markets and hierarchies**. Boston: Free Press, 1975.
- YIN, R. **Estudo de caso**. Porto Alegre: Bookman, 2005.