

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS
CENTRO DE EDUCAÇÃO E CIÊNCIAS HUMANAS

VANESSA STEVAN TURE

PROPOSTAS DE MELHORIAS NA GESTÃO DE
CONTRATOS DA UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO
CARLOS POR MEIO DA GESTÃO POR PROCESSOS

SÃO CARLOS-SP
2020

VANESSA STEVAN TURE

PROPOSTAS DE MELHORIAS NA GESTÃO DE CONTRATOS DA
UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS POR MEIO DA GESTÃO POR
PROCESSOS

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos, da Universidade Federal de São Carlos, para obtenção de título de Mestre em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

Orientadora: Profa. Dra. Fabiane Letícia Lizarelli

São Carlos-SP
2020



UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

Centro de Educação e Ciências Humanas
Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos

Folha de Aprovação

Defesa de Dissertação de Mestrado da candidata Vanessa Stevan Ture, realizada em 13/05/2020, com o título: Propostas de melhorias na gestão de contratos da Universidade Federal de São Carlos por meio da gestão por processos

Comissão Julgadora:

Profa. Dra. Fabiane Leticia Lizarelli (UFSCar), participando à distância

Profa. Dra. Ana Rita Tiradentes Terra Argoud (FATEC), participando à distância

Prof. Dr. Eugênio Pacceli Costa (UFU), participando à distância

O presente trabalho foi realizado com apoio da Coordenação de Aperfeiçoamento de Pessoal de Nível Superior - Brasil (CAPES) - Código de Financiamento 001.

A Ata de Defesa, assinada pelos membros da Comissão Julgadora, consta no Sistema Eletrônico de Informações da UFSCar (SEI) e na Secretaria do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos.

DEDICATÓRIA

Dedico este meu trabalho aos meus pais, meu marido, meus colegas da Coordenadoria de Contratos da Universidade Federal de São Carlos por todo apoio e incentivo, e em especial, a minha querida e inesquecível avó Maria Martins Mendes (*in memoriam*) pelos abraços de amor e palavras de carinho que me diziam, que um dia eu seria uma menina de sucesso e conquistaria meus sonhos.

AGRADECIMENTO

Primeiramente, agradeço à Deus e a proteção de Nossa Senhora Aparecida por me permitir realizar este mestrado me dando força e saúde.

Ao meu marido Josimar Antonio Ture, não somente pelo apoio, mas pela compreensão da minha ausência nos momentos que tinha que me dedicar aos estudos, e principalmente, por todo amor, carinho e de me alegrar juntamente com os nossos filhos de quatro patas (Marley e Anakin) quando eu estava desanimada.

Aos meus pais Clarice Mendes Stevan e Vanderci Stevan que me educaram, me ensinaram a ser humilde, mas também a correr atrás dos meus objetivos, por todo amor, e por acreditarem em mim e sempre me incentivarem para que eu estudasse.

À minha irmã Patricia Stevan por estar ao meu lado e proporcionar alegrias em companhia com a minha sobrinha Carolini.

Ao Prof. Dr. Néocles Alves Pereira pela dedicação semanal, ensinamentos e conselhos que possibilitaram a realização desse mestrado com sucesso e elogios emocionantes, e ainda, por continuar nos orientando até o final, mesmo com o seu projeto pessoal.

À Profa. Dra. Fabiane Letícia Lizarelli por ter acreditado no meu trabalho e aceitado ser minha orientadora na impossibilidade do Prof. Néocles, por estar presente desde a minha pré-qualificação, sempre com sugestões que enriqueceram minha dissertação, e por toda dedicação para realização da minha defesa.

À Profa. Dra. Ana Rita Tiradentes Terra Argoud pela participação na minha qualificação e defesa, por todo conhecimento em Gestão por Processos que possibilitou melhorias na minha dissertação, e pelos elogios que me deixaram radiante.

Ao Prof. Dr. Eugênio Pacceli Costa pela participação na minha defesa, pelas sugestões para finalização deste trabalho e pelos elogios apresentados em relação ao que foi desenvolvido neste trabalho.

Ao Prof. Dr. Luciano Campanini pela disponibilização em participar da minha qualificação, com importantes sugestões para que eu pudesse prosseguir com o meu trabalho.

Aos professores do Programa da Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos pelos conhecimentos compartilhados.

Aos colegas da minha turma do mestrado pela troca de experiência, pelo apoio durante as disciplinas, torcida e momentos de risadas que pudemos compartilhar juntos.

Aos meus queridos e divertidos amigos Simone Aparecida Mierro Teixeira e Vitor Nóbrega, que ganhei com o mestrado, por toda ajuda quando precisei, por compartilhar os momentos de desespero, mas também os momentos de alegrias.

Aos meus colegas da Coordenadoria de Contratos da Universidade Federal de São Carlos: Thiago Andre Ganacin, Paulo Cesar Frezza Golin Cardoso e Cássia Regina dos Santos Viaes por todo apoio. Em especial, meu agradecimento aos meus chefes Gisele de Oliveira e Junior Aparecido Assandre por autorizarem meu afastamento parcial e sempre me incentivarem a realizar este mestrado profissional, ou seja, além da chefia, eles sempre foram grandes amigos.

Aos colegas servidores técnicos-administrativos que aceitaram participar desta pesquisa, contribuindo com o compartilhamento de suas experiências em relação a fiscalização na Universidade Federal de São Carlos.

Ao Sr. Wagner Roberto Bianchini por disponibilizar uma versão do software ARPO da empresa KLUG Solutions, que possibilitou a realização dos mapeamentos dos processos presentes neste trabalho.

A toda equipe do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos por todo apoio prestado.

Enfim, agradeço a cada pessoa que torceu por mim e acreditou no meu potencial e no trabalho que foi desenvolvido.

“Não sou aquele que sabe, mas aquele que busca”
Hermann Hesse

RESUMO

A contratação de empresas de serviços terceirizados é uma das principais preocupações no que tange aos contratos na Administração Pública, devida a complexidade do acompanhamento e fiscalização, bem como por representarem contratos de valores elevados. Com a finalidade de administrar a execução deste tipo de contratação, a gestão de contratos se torna essencial para minimizar riscos de danos ao interesse público e prejuízo ao erário. Considerando que a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar, como uma instituição federal de ensino superior, precisa dispor de serviços por meio de empresas terceirizadas, que auxiliam no alcance das atividades fins, considerando ainda, que a UFSCar deve seguir todas as legislações vigentes que determinam e orientam para que uma contratação tenha sucesso, como a Instrução Normativa nº 05/2017, que define procedimentos para este tipo contrato e ainda está em fase de implantação na instituição objeto deste trabalho, a presente pesquisa, realizada por meio de um estudo de caso, tem o objetivo de contribuir para a melhoria da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do campus São Carlos da UFSCar por meio da gestão por processos. Para isso, foi feito um trabalho de mapeamento e análise da situação atual do processo de contratação de terceirizadas e, como complemento da coleta de dados, realizou-se uma entrevista estruturada com fiscais de contratos. Assim, como produto do presente trabalho, foram geradas dezesseis propostas com oportunidades de melhorias, divididas em três categorias: propostas referentes à Instrução Normativa nº 05/2017, propostas geradas com as entrevistas e propostas da autora deste trabalho. Além disso, foi possível avançar em algumas propostas, com a aplicação de ferramentas de gestão por processos que resultaram na projeção de situações futuras, bem como sugestões de planejamento e modelos de procedimentos para gestão de contratos.

Palavras-chave: Gestão de contratos. Fiscalização e acompanhamento contratual. Terceirização de serviços. Gestão por processos. Administração Pública.

ABSTRACT

The contracting of outsourced service companies is one of the main concerns with regard to contracts in the Public Administration, due to the complexity of monitoring and inspection, as well as because they represent high value contracts. In order to manage the execution of this type of contracting, contract management is essential to minimize the risk of damage to the public interest and damage to the treasury. Considering that the Federal University of São Carlos - UFSCar, as a federal institution of higher education, needs to have services through outsourced companies, which help in reaching the core activities, considering that UFSCar must follow all the current laws that determine and guide for a contract to be successful, as Normative Instruction n° 05/2017, which defines procedures for this type of contract and is still in the implementation phase in the institution object of this work, the present research, carried out through a study case study, it aims to contribute to improving the management and inspection of outsourced service contracts at the São Carlos campus at UFSCar through process management. For this, a mapping and analysis of the current situation of the hiring process of outsourced workers was carried out and, as a complement to the data collection, a structured interview with contract inspectors was carried out. Thus, as a product of the present work, sixteen proposals were generated with opportunities for improvement, divided into three categories: proposals related to Normative Instruction n° 05/2017, proposals generated with the interviews and proposals by the author of this work. In addition, it was possible to advance in some proposals, with the application of management tools for processes that resulted in the projection of future situations, as well as planning suggestions and models of procedures for contract management.

Keywords: Contract management. Contractual inspection and monitoring. Outsourcing services. Process management. Public administration.

LISTA DE FIGURAS

Figura 1 - Fases do processo de contratação de serviços	35
Figura 2 - Representação do Ciclo PDCA	55
Figura 3 - Posição dos indicadores de desempenho na cadeia de valor	58
Figura 4 - Fases da pesquisa.....	75
Figura 5 - Organograma da UFSCar.....	77
Figura 6 - Macroprocesso de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos da UFSCar.....	82
Figura 7 - Raias referentes à fiscalização e à CContrat	84
Figura 8 - MP 50 - Elaborar contrato (Parte 1 de 3).....	86
Figura 9 - MP 50 - Elaborar contrato (Parte 2 de 3).....	87
Figura 10 - MP 50 - Elaborar contrato (Parte 3 de 3).....	88
Figura 11 - MP 55 - Solicitar indicação de fiscais (Parte 1 de 2)	90
Figura 12 - MP 55 - Solicitar indicação de fiscais (Parte 2 de 2)	91
Figura 13 - MP 75 - Fiscalizar contrato (Parte 1 de 3)	92
Figura 14 - MP 75 - Fiscalizar contrato (Parte 2 de 3)	93
Figura 15 - MP 75 - Fiscalizar contrato (Parte 3 de 3)	95
Figura 16 - MP 90 - Analisar a renovação/revisão contratual (Parte 1 de 2).....	97
Figura 17 - MP 90 - Analisar a renovação/revisão contratual (Parte 2 de 2).....	98
Figura 18 - MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Parte 1 de 3).....	100
Figura 19 - MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Parte 2 de 3).....	101
Figura 20 - MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Parte 3 de 3).....	102
Figura 21 - Mapeamento <i>to be</i> do início do macroprocesso de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos	125
Figura 22 - Modelo de mapa de riscos.....	127
Figura 23 - Mapeamento <i>to be</i> do MP 50 (Parte 1 de 2)	136
Figura 24 - Mapeamento <i>to be</i> do MP 50 (Parte 2 de 2)	137

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Reclamações trabalhistas dos contratos do campus São Carlos da UFSCar	21
Gráfico 2 - Porcentagem dos contratos terceirizados por campus da UFSCar	22
Gráfico 3 - Exemplo de Diagrama de Pareto	50
Gráfico 4 - Valores relativos totais dos contratos da UFSCar (Setembro/2019)	72
Gráfico 5 - Contratos administrativos da UFSCar em setembro de 2019.....	79

LISTA DE QUADROS

Quadro 1 - Definições de processo.....	38
Quadro 2 - Diferença entre visão funcional e visão processual.....	41
Quadro 3 - Operadores lógicos EPC	47
Quadro 4 - Representações gráficas de EPC no ARPO	48
Quadro 5 - Ferramenta 5W2H.....	53
Quadro 6 - Representação da Matriz de Responsabilidades	54
Quadro 7 - Exemplificação do ciclo PDCA como MASP	56
Quadro 8 - Exemplificação dos indicadores de desempenho de esforço e resultado.....	58
Quadro 9 - Resumo dos parâmetros observados nos artigos	66
Quadro 10 - Número de funcionários terceirizados na UFSCar	80
Quadro 11 - Resumo dos dados coletados nas entrevistas com os fiscais.....	103
Quadro 12 - Síntese das propostas	119
Quadro 13 - Ferramentas de gestão por processos utilizadas nas propostas	121
Quadro 14 - Ciclo PDCA para gestão de riscos de contratos com empresas terceirizadas	128
Quadro 15 - Matriz de Responsabilidades do gestor e dos fiscais da UFSCar.....	130
Quadro 16 - Modelo de planejamento para elaboração de Manual de Procedimentos na UFSCar ..	133
Quadro 17 - Exemplos de indicadores de desempenho para gestão de contratos terceirizados	139
Quadro 18 - Indicadores de desempenho conforme nível da administração da UFSCar	143
Quadro 19 - Comparação de parâmetros de gestão por processos.....	146

LISTA DE TABELAS

Tabela 1 - Exemplo de tabela Matriz GUT	51
---	----

LISTA DE EQUAÇÕES

(1) Tempo médio de atraso na assinatura de contratos terceirizados	139
(2) Aferição do serviço contratado no mês	140
(3) Avaliação do serviço de fiscalização administrativa	141
(4) Porcentagem de contratos terceirizados sem renovação	141
(5) Atrasos do seguro garantia de termos aditivos	142

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

BPM	<i>Business Process Management</i>
BPMN	<i>Business Process Modeling Notation</i>
CComp	Coordenadoria de Compras
CContab	Coordenadoria de Contabilidade
CContrat	Coordenadoria de Contratos
CEP	Comitê de Ética em Pesquisas
CFin	Coordenadoria de Finanças
Cor	Coordenadoria de Orçamento
ENEGEP	Encontro Nacional de Engenharia de Produção
EPC	<i>Event-driven Process Chain</i>
GdP	Gestão de Processos
GpP	Gestão por Processos
IN	Instrução Normativa
NPM	<i>New Public Management</i>
PF	Procuradoria Federal
PPA	Plano Plurianual
ProAd	Pró-Reitoria de Administração
ProGPe	Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas
ProGrad	Pró-Reitoria de Graduação
ProPG	Pró-Reitoria de Pós-Graduação
ProPq	Pró-Reitoria de Pesquisa
ProEx	Pró-Reitoria de Extensão
ProACE	Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis
REUNI	Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
SeEO	Seção de Execução Orçamentária
SEI	Sistema Eletrônico de Informação
TA	Termo Aditivo
TI	Tecnologia da Informação
UFSCar	Universidade Federal de São Carlos

SUMÁRIO

1	INTRODUÇÃO.....	18
1.1	CARACTERIZAÇÃO DO TEMA DA PESQUISA.....	18
1.2	OBJETIVO GERAL	19
1.3	OBJETIVOS ESPECÍFICOS.....	19
1.4	JUSTIFICATIVA.....	20
1.5	DELIMITAÇÕES DE PESQUISA.....	22
1.6	ESTRUTURA DE TRABALHO.....	23
2	REFERENCIAL TEÓRICO	25
2.1	INTRODUÇÃO	25
2.2	GESTÃO PÚBLICA.....	25
2.2.1	Princípios da Administração Pública.....	26
2.2.2	Terceirização	27
2.2.2.1	A terceirização na Administração Pública brasileira	28
2.2.2.2	Análises sobre a contratação de terceirizadas no serviço público	30
2.3	GESTÃO DE CONTRATOS.....	31
2.3.1	Contratos Administrativos Públicos.....	32
2.3.2	Fiscalização e acompanhamento contratual.....	33
2.3.3	Legislações relevantes para fiscalização e acompanhamento contratual..	33
2.4	GESTÃO POR PROCESSOS.....	38
2.4.1	Conceitos sobre Processos	38
2.4.1.1	Tipos de processo.....	39
2.4.1.2	Visão funcional x Visão processual.....	40
2.4.1.3	A diferença entre Gestão de Processos e Gestão por Processos	42
2.4.2	Metodologia de gestão por processos	43
2.4.2.1	Modelagem de processos.....	44
2.4.3	Ferramentas de suporte à gestão por processos	45
2.4.3.1	EPC – <i>Event Driven Process Chain</i>	45
2.4.3.2	<i>Brainstorming</i>	48
2.4.3.3	Diagrama de Pareto.....	49
2.4.3.4	Matriz GUT	50
2.4.3.5	Votação Múltipla	51
2.4.3.6	“5 Porquês”	51
2.4.3.7	5W2H.....	52

2.4.3.8	Matriz de Responsabilidades	54
2.4.3.9	Ciclo PDCA	54
2.4.3.10	Indicadores de desempenho	57
2.4.4	Ferramentas computacionais de suporte à gestão por processos	59
2.4.5	Aplicações na literatura	60
2.4.5.1	Aplicação 1	61
2.4.5.2	Aplicação 2	62
2.4.5.3	Aplicação 3	64
2.4.5.4	Comparação entre as aplicações	66
3	MÉTODO DA PESQUISA	68
3.4	TIPO DE PESQUISA	68
3.2	TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS	70
3.3	PERCURSO METODOLÓGICO	73
4	CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL	76
4.1.	A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS	76
4.2.	A GESTÃO DE CONTRATOS NA UFSCAR	78
4.2.1	Mapeamento dos macroprocessos	81
4.2.1.1	Macroprocessos de contratação de uma empresa terceirizada	81
4.2.1.2	Macroprocesso de elaboração do instrumento contratual	85
4.2.1.3	Macroprocesso de solicitação de indicação de fiscais	89
4.2.1.4	Macroprocesso de fiscalização de contrato	92
4.2.1.5	Macroprocesso de análise de renovação/revisão contratual	96
4.2.1.6	Macroprocesso de monitoramento da vigência contratual	99
4.3.	SÍNTESE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS	103
5	RESULTADOS	106
5.1	INTRODUÇÃO	106
5.2	PROPOSTAS	106
5.2.1	Propostas para adequação à IN nº 05/2017	107
5.2.2	Propostas sugeridas pelos entrevistados	112
5.2.3	Propostas identificadas pela autora	115
5.2.4	Síntese das propostas	119
5.3	APLICAÇÕES DAS PROPOSTAS	121
5.3.1	Propostas em que não serão aplicadas as ferramentas de análise	121
5.3.2	Propostas em que serão aplicadas as ferramentas de análise	122
6	CONSIDERAÇÕES FINAIS	145

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS	150
APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA	157
APÊNDICE B – MP 60 – Registrar contrato	159
APÊNDICE C – MP 120 – Elaborar termo aditivo	160
ANEXO A – Artigos da IN nº 05/2017 citados nas propostas.....	167

1 INTRODUÇÃO

1.1 CARACTERIZAÇÃO DO TEMA DA PESQUISA

O uso do recurso público deve ser feito sempre com muito critério, transparência, com acompanhamento e prestação de contas. Para que isso ocorra a legislação determina como proceder. Nesse sentido, dependendo do valor a ser utilizado em um órgão público, é por meio da abertura de processos licitatórios que são realizadas contratações, sejam para aquisições de bens, prestação de serviços ou obras.

Muitos serviços tornam-se objetos de contratos administrativos celebrados com empresas privadas, entre eles, o de serviço terceirizado é o que traz maior complexidade para Administração Pública, seja do ponto de vista do acompanhamento e monitoramento, seja no cumprimento das legislações e normas trabalhistas, podendo levar a responsabilização subsidiária do tomador de serviços, conforme discute Marinho et al. (2018).

Além do que, com as restrições orçamentárias que as Instituições Federais de Ensino Superior vêm enfrentando, é indispensável uma atenção maior nesse tipo de contratação, já que as mesmas representam valores elevados no orçamento da Administração. Do total de contratos que a Universidade Federal de São Carlos - UFSCar possuía em setembro de 2019, os contratos com empresas terceirizadas representavam aproximadamente 35 % do valor (GRUPO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2019).

Segundo D'Ângelo (2015), a introdução do trabalho terceirizado na UFSCar aconteceu no contexto da Reforma Gerencial do Estado Brasileiro, nos anos de 1990, sendo transferido à execução terceirizada os serviços de limpeza, vigilância, portaria, zeladoria, entre outros.

É nesse contexto, que a gestão de contratos se demonstra essencial, pois tem como finalidade administrar todas as etapas de execução de um contrato administrativo. Dentre essas etapas, a fiscalização e o acompanhamento são itens imprescindíveis para o cumprimento das cláusulas contratuais.

Assim, o art. 67 da Lei nº 8666/93 de 21 de junho de 1993 institui que “a execução do contrato deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração especialmente designado” (BRASIL, 1993).

E para regularizar a contratação de serviços sob o regime de execução indireta na Administração Pública Federal, a Instrução Normativa nº 05 de 26 de maio de 2017 do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão define os procedimentos de todas as fases deste tipo de contratação, incluindo a gestão e fiscalização destes contratos.

Por fim, pensando no aperfeiçoamento contínuo da fiscalização e do acompanhamento contratual das terceirizadas, a utilização da gestão por processos como ferramental se torna pertinente, pois a gestão de contratos pode ser vista como um processo. Conforme Ferro (2018), a gestão por processos pode contribuir para melhorias, além de auxiliar no gerenciamento eficiente de suas tarefas e práticas, e que mesmo não sejam detectados todos os processos críticos, permite identificar os potenciais gargalos que poderão surgir.

A partir do cenário apresentado, este trabalho pretende responder a seguinte questão de pesquisa:

A gestão por processos pode contribuir para melhoria da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do campus São Carlos da UFSCar?

1.2 OBJETIVO GERAL

O objetivo geral desta pesquisa é propor melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do campus São Carlos da UFSCar utilizando a gestão por processos.

1.3 OBJETIVOS ESPECÍFICOS

Para que tal objetivo seja alcançado, o estudo considera os seguintes objetivos específicos:

- Mapear o processo de contratação de empresas terceirizadas do campus São Carlos;
- Caracterizar as atividades mais relevantes no processo de contratação de empresas terceirizadas, particularmente, no que se refere a gestão e fiscalização contratual;
- Identificar processos críticos e eventuais gargalos;
- Propor melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

1.4 JUSTIFICATIVA

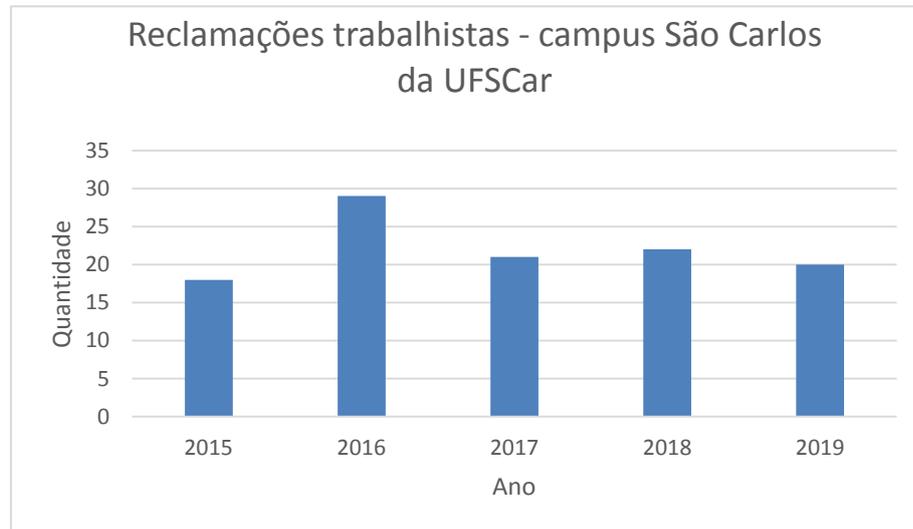
As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual são um conjunto de ações que tem como finalidade aferir o cumprimento dos resultados previstos nas cláusulas contratuais e pela legislação. Essas ações devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática nas organizações públicas.

No caso dos contratos com empresas terceirizadas, quando a fiscalização contratual não é eficaz, potencializam-se riscos de danos, seja para o interesse público, prejuízo ao erário, ou ainda respondendo reclamações trabalhistas, já que a Administração Pública acaba sendo responsável subsidiária quando os colaboradores terceirizados deixam de receber os direitos trabalhistas e previdenciários.

O Gráfico 1, com dados fornecidos pela Procuradoria Federal – PF por meio do sistema SAPIENS¹, demonstra a quantidade de reclamações na justiça trabalhista referentes aos contratos com empresas terceirizadas do campus de São Carlos nos últimos cinco anos. Em média, são 22 solicitações de subsídios anualmente, que requisitam a comprovação de pagamento dos encargos trabalhistas e da fiscalização da UFSCar, além de, não raramente, ser solicitado que o fiscal represente a instituição pública na audiência. Se evidenciado uma conduta culposa, pela falta de fiscalização, a Administração Pública arca com os prejuízos caso a empresa terceirizada não pague os valores trabalhistas estabelecidos.

¹ SAPIENS é um Sistema da Advocacia-Geral da União (AGU) de Inteligência Jurídica, de acesso exclusivo da AGU e Procuradorias Gerais Federais, que possui recursos de apoio à produção de conteúdo jurídico e de controle de fluxos administrativos, integrando os sistemas informatizados do Poder Judiciário e do Poder Executivo.

Gráfico 1 - Reclamações trabalhistas dos contratos do campus São Carlos da UFSCar



Fonte: Elaborado pela autora

Deste modo, o gestor e os fiscais de contratos de serviços terceirizados precisam certificar-se sobre o cumprimento do que foi estabelecido no edital de licitação e na proposta vencedora da empresa, acompanhar as ocorrências, faltas dos funcionários da contratada, verificar a fidelidade do cronograma de atividades, verificar se o pagamento e os benefícios dos terceirizados estão sendo pagos, consultar a regularidade fiscal da empresa, analisar as planilhas de custos para solicitação de repactuação, entre outras atividades.

Apesar disso, na UFSCar, a realidade é que, não raro, servidores são designados para função de fiscais, sem o conhecimento suficiente para realizar suas atribuições, conforme relatos e coleta de dados obtida por meio das entrevistas realizadas neste trabalho. Foram entrevistados seis servidores de forma a considerar diversos aspectos de conhecimento no processo de fiscalização. O detalhamento da composição da amostra de fiscais entrevistados, bem como, da organização, elaboração, aplicação se encontram na seção 3.2 relativa à Metodologia de Pesquisa, e, adicionalmente, as análises respectivas se encontram na seção 4.3 da Situação Atual dos processos de gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados.

Contribuindo para esta situação, um fiscal acaba acumulando vários contratos administrativos para acompanhar, consequência da falta de servidores na

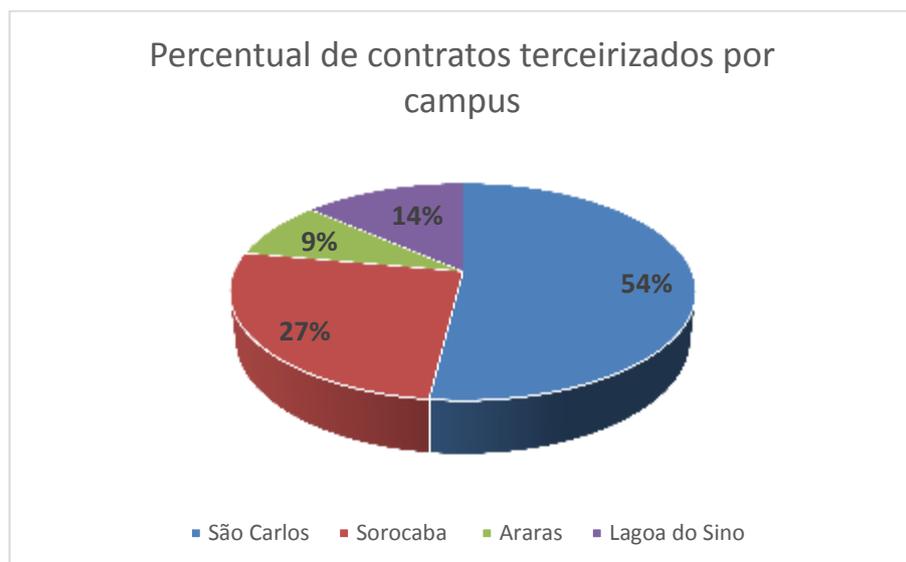
instituição, particularmente servidores técnico-administrativos atuando na Administração.

Deste modo, por conviver com a percepção de dificuldades dos fiscais, bem como, tendo a necessidade da UFSCar, assim como todos os órgãos públicos, em seguir leis e normas vigentes, na medida em que a Instrução Normativa nº 05/2017 ainda está em fase de adequação à realidade da UFSCar, optou-se por fazer um trabalho por meio da aplicação de gestão por processos, mapeando a contratação de empresas terceirizadas do campus São Carlos e buscando melhorias aos principais processos desenvolvidos. Isso pode contribuir para mitigar, ou seja, reduzir ou eliminar falhas neste tipo de contratação, principalmente no que diz respeito à fiscalização e o acompanhamento contratual, levando a uma melhor aplicação do recurso público.

1.5 DELIMITAÇÕES DE PESQUISA

A contratação de empresas terceirizadas se faz presente nos quatro *campi* que existem na UFSCar, no entanto, conforme pode ser observado no Gráfico 2, no campus de São Carlos esses contratos representam 54% da quantidade total, sendo conseqüentemente o campus com o maior gasto financeiro neste tipo de contrato.

Gráfico 2 - Porcentagem dos contratos terceirizados por campus da UFSCar



Fonte: Elaborado pela autora

Considerando que a maioria dos contratos estão presentes no campus São Carlos (GRUPO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2019), que se destina um valor elevado do orçamento da UFSCar para essa contratação; e ainda que, a autora deste estudo trabalha na Coordenadoria de Contratos - CContrat da Pró-Reitoria de Administração em São Carlos, para a presente pesquisa somente serão considerados os dados referentes ao campus São Carlos da UFSCar.

Para entender o processo de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos, foi feito o mapeamento desde o momento que a Unidade Requisitante detecta a necessidade de contratação de um determinado serviço, passando pelo processo licitatório respectivo, elaborando-se o contrato até a solicitação de alteração contratual. Esse detalhamento do processo se faz necessário para um melhor entendimento do fluxo e as unidades envolvidas. No entanto, no mapeamento *as is*, ou seja, o mapeamento da situação atual, somente serão analisados os macroprocessos pertencentes à unidade CContrat e os macroprocessos referentes à fiscalização que acompanha este tipo de contratação, por representarem as atividades que interessam para o desenvolvimento deste trabalho.

1.6 ESTRUTURA DE TRABALHO

A presente dissertação está organizada em seis capítulos: 1 – Introdução, 2 – Referencial teórico, 3 – Método da pesquisa, 4 – Caracterização da situação atual, 5 – Resultados e 6 – Considerações finais.

No Capítulo 1, a Introdução tem o intuito de contextualizar o tema da pesquisa, além de apresentar a questão de pesquisa e os objetivos geral e específicos. A justificativa e as delimitações de pesquisa também fazem parte deste capítulo para um melhor entendimento do que se espera alcançar com este trabalho.

No Capítulo 2, para fundamentar o tema de estudo, o Referencial teórico apresenta os principais conceitos sobre gestão pública, princípios da Administração Pública e terceirização; gestão de contratos e as principais legislações relacionadas à contratação de serviços terceirizados e fiscalização contratual; e por fim, os principais conceitos de gestão por processos e suas ferramentas. Além disso, com base em artigos já publicados sobre a aplicação de gestão por processos em gestão

de contratos é feita uma análise crítica como forma de repensar os processos em uma organização e a utilização de ferramentas para melhorias.

No Capítulo 3, há uma apresentação do Método de Pesquisa escolhido que resultou em um estudo de caso de caráter exploratório. Para coleta de dados decidiu-se aplicar uma entrevista estruturada. Para complementar o capítulo foi feita a descrição do percurso metodológico.

No Capítulo 4, com a Caracterização da situação atual tem-se a apresentação da instituição estudada, ou seja, a UFSCar; os mapeamentos e descrições da situação atual do processo de contratação de serviços terceirizados no campus São Carlos; bem como uma síntese dos dados obtidos com as entrevistas.

No Capítulo 5, os Resultados são apresentados por meio de propostas de melhorias e adequações no processo de contratação de terceirizadas. Além do que, são aplicadas algumas ferramentas de gestão por processos, que servirão de modelo e apoio para implantação das propostas sugeridas.

Por fim, o Capítulo 6, Considerações finais, relata as conclusões da pesquisa, bem como, sugere estudos futuros relacionados com o tema abordado neste trabalho.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 INTRODUÇÃO

O presente capítulo tem como objetivo apresentar o referencial teórico, como base conceitual para elaboração e análise dessa pesquisa. Assim, são expostos conceitos sobre Gestão Pública, discutindo os princípios da Administração Pública e a terceirização; Gestão de Contratos, abordando a fiscalização e o acompanhamento contratual, bem como as legislações relevantes para esse estudo; e por fim, Gestão por Processos e as ferramentas que dão suporte para análise e melhorias na modelagem processual.

2.2 GESTÃO PÚBLICA

A ideia de Gestão Pública começou a tomar forma com a Revolução Industrial, após a queda de poderes aristocratas. O século XIX com os vários problemas sociais, políticos e econômicos da Europa auxiliaram para pensar nas práticas democráticas e a eficiência no setor público (MOTTA, 2013).

A teoria burocrática de Max Weber teve grande influência e contribuição para a Administração Pública, pois a mesma representou um avanço devido a sua superioridade técnica sobre os modelos anteriores, os quais se apoiavam à lógica patrimonialista, com uma visão quase absolutista ou paternalista do governo e estado, ou ainda focado em um líder carismático (LANGWINSKI, 2013).

De acordo com Coelho (2009), mesmo a Gestão Pública compartilhando muitas disciplinas baseadas na administração, ela possui especificidades que divergem das práticas da iniciativa privada, devido as diferenças culturais e ambientais existentes entre essas organizações. Os gestores públicos têm que lidar com recursos públicos e otimizar a aplicação desses recursos em políticas que atendem as necessidades da sociedade (CATELLI; SANTOS, 2004).

Nas últimas décadas do século XX, a busca de técnicas mais modernas e eficientes levou a uma visão gerencialista da Administração Pública (DE PAULA, 2005), sendo o objetivo do *New Public Management* (NPM) fazer a gestão pública “operar como uma empresa privada e, assim, adquirir eficiência, reduzir custos e

obter maior eficácia na prestação de serviços” (MOTTA, 2013, p. 84). Esse novo modelo propõe que os serviços sejam direcionados e não executados pela Administração Pública, dando preferência a terceirização; além de propor uma maior competição, descentralização e privatização.

Além do que, segundo Catelli e Santos (2004), nas últimas décadas surge um governo empreendedor, que considera o cidadão como um cliente e busca deste modo, padrões otimizados de eficiência e eficácia, com ética e transparência, conforme constam nos Princípios da Administração Pública.

2.2.1 Princípios da Administração Pública

O grupo de leis e normas existentes no país determinam a extensão da ação pública (LANGWINSKI, 2013). Por isso, a Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 institui por meio do art. 37 os princípios que norteiam a Administração Pública (BRASIL, 1988).

Estes princípios são elencados por Coelho (2009):

- **Legalidade:** é aquele que evita que o poder exercido pela Administração Pública sobre os cidadãos seja exorbitante. Assim, toda ação estatal deverá estar respaldada pela lei, e esta, por sua vez, estar instituída no texto constitucional ou em outros atos legais;
- **Impessoalidade:** é decorrente do direito da Legalidade, e impõe que todos os agentes públicos devem fornecer tratamento de forma igualitária para aqueles que necessitam dos serviços da Administração Pública;
- **Moralidade:** está diretamente ligado ao agente público, exigindo do mesmo, probidade, honestidade e lealdade à instituição. A moral é um conjunto de comportamentos que a sociedade convencionou serem necessários para o adequado funcionamento e convívio social, e não se encontram necessariamente escritas, pois depende das diferentes culturas;
- **Publicidade:** se resume essencialmente em clareza e visibilidade social dos atos da Administração. Isso possibilita garantir que as decisões que estão relacionadas aos interesses dos cidadãos sejam tomadas à favor do interesse público, evitando os interesses privados;
- **Eficiência:** representa a racionalidade econômica do funcionamento da Administração Pública, apresentando uma melhor relação custo-benefício.

Diferente das empresas privadas, que são livres para escolher seus fornecedores, os gestores públicos devem aderir princípios como impessoalidade, legalidade e publicidade para seleção de fornecedores (LIMBERGER; TEIXEIRA, 2016).

Assim, o intuito desses princípios é que a Administração Pública ofereça um melhor atendimento aos cidadãos, o uso eficiente dos recursos e transparência dos seus atos.

2.2.2 Terceirização

Historicamente, até o início do século XX, o Estado tinha papel de figura central e reguladora nos âmbitos político, econômico e social. No entanto, com a crise do capital na década de 1970, uma nova concepção foi adotada, e o Estado se caracterizaria por uma menor intervenção na economia (D'ÂNGELO, 2015).

Fruto deste pensamento, a década de 1990 foi marcada por uma reforma do Estado, momento em que a administração pública deixa de ser burocrática e passa a ser gerencial, ou seja, aproxima o Estado das características gerenciais privadas (COSTA, 2008).

E é nesse cenário de limitação estatal e modernização organizacional que a terceirização das atividades teve destaque. Segundo Marcelino (2007) e D'Ângelo (2015), esse modelo de contratação se tornou o mais importante recurso estratégico das empresas para gestão e redução dos custos com a força de trabalho.

A flexibilidade e o foco são as principais características que uma empresa competitiva deve ter a partir da década de 1990, tornando a reestruturação - resultado da terceirização - em um fenômeno universal (PAGNONCELLI, 1993).

Marcelino (2007) explica que na França, dá-se o nome de terceirização (*sous-traitance*) a um processo bem específico, em que há uma empresa subcontratada trabalhando dentro da empresa principal; mas se o trabalho for realizado fora, o nome dado é de externalização (*externalizacion*). No Brasil não existe essa distinção e a palavra terceirização possui um significado mais abrangente. Deste modo, a autora traduz terceirização como uma relação onde o trabalho é realizado para uma empresa, mas contratado de maneira imediata por outra.

Para Chiavenato (2003), a terceirização ocorre quando se transfere atividades não-essenciais para terceiros ou fornecedores que consigam fazê-las melhor e mais barato. O autor afirma que esse modelo “representa uma transformação de custos fixos em custos variáveis. Na prática, uma simplificação da estrutura e do processo decisório das organizações e uma focalização maior no *core business* e nos aspectos essenciais do negócio” (p. 585).

Segundo Pagnoncelli (1993), o que leva uma empresa à adotar a terceirização é a decisão estratégica de se concentrar no negócio que domina, mas como forma de alcançar qualidade, produtividade e competitiva, não somente para reduzir custos e funcionários.

Druck e Borges (2002) sintetizam que a terceirização é a forma mais visível de flexibilização do trabalho, em que, “transferir custos trabalhistas e responsabilidades de gestão passa a ser um grande objetivo das empresas mais modernas e mais bem situadas nos vários setores da atividade” (p.112).

Por fim, Pereira e Spink (2007) entendem que o Estado ao transferir os serviços auxiliares e de apoio para o setor privado, utilizam uma estratégia de modernização da Administração Pública.

Ou seja, por este ponto de vista, a prestação de serviços por terceirizados é um instrumento de gestão que permite as organizações (públicas ou privadas) focarem nas áreas centrais de sua atividade produtiva, auxiliando o crescimento econômico e o emprego, desenvolvendo assim, uma relação de parceria (COSTA, 2017).

2.2.2.1 A terceirização na Administração Pública brasileira

Com o regaste histórico das reformas do Estado brasileiro observa-se que a Administração Pública passou por transformações importantes. Além do que, é possível perceber que cada uma delas pretende desenvolver uma nova visão por meio de conceitos, diretrizes e objetivos, que serviram como base para a estruturação do conceito de terceirização, bem como para a sua implementação.

As formas históricas do Estado no Brasil e conseqüentemente suas reformas estão relacionadas com a natureza de sua sociedade, representando “de um lado, as mudanças por que vai passando a sociedade e, de outro, a maneira pela qual o

poder originário – derivado ou da riqueza, ou do conhecimento e da capacidade de organização – é distribuído nesta sociedade” (PEREIRA, 2007, p. 11).

No Brasil, apesar da terceirização surgir por meio da trajetória reformista e na Administração Pública e esse tipo de contratação ser possível desde 1967 mediante o Decreto-Lei nº 200/67², suas funções seriam somente deliberadas e implantadas com o formato de Estado adotado no governo de Fernando Henrique Cardoso (D'ÂNGELO, 2015). Conforme apresenta Costa (2008, p.866), a Administração Pública com a reforma gerencial é “permeável à maior participação dos agentes privados e das organizações da sociedade civil, deslocando-se a ênfase dos procedimentos (meios) para os resultados (fins)”.

Ou seja, a reforma gerencial do Estado em 1995 delineou como ponto principal uma burocracia estratégica. E é nesta conjuntura que as funções que não constituíam o núcleo do Estado, poderiam ser realizadas por prestadores de serviços terceirizados, já que as atividades principais precisavam “de um corpo meritocrático constantemente capacitado e com maior estabilidade funcional” (ABRUCIO, 2007, p. 74).

Atualmente, o governo federal brasileiro promulgou uma nova regra relacionada com a terceirização, o decreto nº 9.507/2018. De acordo com essa norma que abrange órgãos da administração direta, autarquias, fundações, empresas públicas e sociedades de economia mista, caberá ao Ministério do Planejamento a definição de quais serviços poderão ser contratados de forma indireta (BRASIL, 2018).

Mesmo proibindo a terceirização de serviços que envolvam a tomada de decisão e nas áreas de planejamento, coordenação, supervisão e controle dos órgãos e aqueles considerados estratégicos e que possam colocar em risco o controle de processos e de conhecimentos e tecnologia (BRASIL, 2018), com esse Decreto amplia-se a possibilidade de terceirização nos serviços públicos, deixando assim de ser especificadas as chamadas atividades-meio, como os serviços de limpeza, vigilância, portaria.

² Trata-se de um decreto-lei que regulamenta a organização da Administração Federal, estabelecendo diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras providências. Esse dispositivo legal possibilitou que a gestão pública passasse por novas modificações e permitiu maior flexibilidade à Administração.

2.2.2.2 Análises sobre a contratação de terceirizadas no serviço público

Aqueles que apoiam este tipo de contratação estratégica, argumentam que a terceirização não ocasiona desemprego, apenas o que acontece é uma troca de posições de empregos, daqueles oferecidos pelas empresas por aqueles criados pelas empresas contratadas (PAGNONCELLI, 1993).

No entanto, existe outra corrente de pensamento, envolvida com o esclarecimento das implicações sociais deste fenômeno, que traduz a terceirização como um mecanismo em que as contratantes podem ter ganhos de produtividade e competitividade, ao se eximirem da responsabilidade de assalariar diretamente o trabalhador. Ou seja, as empresas ou instituições transferem para terceiros as responsabilidades legais da contratação (COSTA, 2017).

Polonio (2000) discute que muitos dos processos de terceirização visam reduzir os encargos trabalhistas e previdenciários, não se importando com os trabalhadores e seus direitos, sendo que estes últimos cedem à pressão econômica dos empregadores e aceitam irregularidades trabalhistas.

Uma das principais características da terceirização, que a torna um poderoso instrumento de redução dos custos com a força de trabalho, é o fato de que os contratos deixam de ter natureza trabalhista e passam a serem *civis* ou *mercantis* (Marcelino, 2007, p. 64).

De acordo com Costa (2017, p.116), a terceirização é entendida “como uma forma de subcontratação, é produto de um processo mais amplo de *desverticalização* e *desterritorialização* da atividade produtiva, até então centrada na grande empresa”. Assim, como uma das conseqüências, ocorre o desemprego.

Ainda, por meio de um levantamento, Druck e Borges (2002) relatam que a fala dos trabalhadores de terceirizadas é objetiva ao se referirem à terceirização como uma maneira de precarização do trabalho e emprego, além dos mesmos acrescentarem ser uma perda de moral.

Conforme análise de D’Ângelo (2015), o discurso positivo pela terceirização de muitos autores é voltado para os lucros empresariais. Mas essa moderna forma de contratação, ao ser examinada por outra ótica, demonstra a falta de discussão para a questão humana, principalmente ao que se diz respeito ao trabalhador da terceirizada.

Com o decreto nº 9.507/2018, ocorre a ampliação da terceirização no serviço público, e conseqüentemente, tende a aumentar as contratações para a

realização dos serviços realizados nos órgãos públicos. Por ser um decreto de 2018, não se observa, ainda, no momento da elaboração deste trabalho, alterações no perfil de contratação terceirizada na UFSCar.

Não restam dúvidas que a terceirização teve um grande impacto no mercado de trabalho e mesmo sendo defendida por muitos autores como um modelo que possibilitou a redução de custos, por outro lado, ela é polemizada por prejudicar, mesmo que indiretamente, os direitos trabalhistas, e deste modo, levando a instabilidade, a redução de salários e até mesmo perda de benefícios.

2.3 GESTÃO DE CONTRATOS

Em concordância com Nogueira et al. (2012), a contratação de serviços em empresas públicas é algo que vem crescendo no Brasil significativamente a partir da Lei nº 8666 de 21 de junho de 1993, que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

E a partir disso, no entendimento da autora do presente trabalho, a Gestão de Contratos em uma empresa pública se tornou imprescindível, devido ao fato da complexidade de muitos tipos de contratações, bem como dos valores elevados destinados às empresas contratadas, como no caso dos contratos de terceirizadas.

Em contratos com terceirizadas, a gestão é ainda mais complexa, pois os gestores públicos precisam delegar para empresas privadas atividades que antes eram realizadas pela própria instituição, tendo além disso, administrar a relação com essas empresas que prestam o serviço terceirizado para que essas entendam as restrições burocráticas existentes na Administração Pública (BONELLI; CABRAL, 2018).

Cabral (2017) também acrescenta que a Gestão de Contratos é importante para conciliar objetivos políticos conflitantes na contratação pública, pois organizações públicas têm restrições que podem dificultar a flexibilidade, como as limitações orçamentárias.

“Uma contratação eficiente consegue conjugar os seguintes objetivos: qualidade, resultado econômico-financeiro e prazo”. (NOGUEIRA et al., 2012, p. 354). Uma má gestão dos contratos pode resultar na perda da qualidade dos

serviços e das atividades contratadas; e no aumento dos custos, como a regularização de contratos ou responsabilizações trabalhistas.

A Gestão de Contratos se torna uma forma de assegurar a melhoria do desempenho dos contratos, reduzir e racionalizar gastos, e por fim, mitigar riscos.

2.3.1 Contratos Administrativos Públicos

Contrato é todo acordo jurídico firmado entre as partes, para criar obrigações e direitos recíprocos (FURTADO et al., 2019). No que diz respeito aos contratos administrativos públicos, eles acontecem quando a Administração Pública necessita adquirir algo, contratar algum tipo de serviço ou obra para atender o interesse público, e firmam um acordo com o particular ou outra entidade administrativa, nas condições estabelecidas pela própria Administração. Compete à União legislar sobre as normas gerais de licitação e contratação, segundo o inciso XXVII do art. 22 da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

No entanto, Furtado et al. (2019) advertem que nem todos os contratos realizados no âmbito da Administração podem ser intitulados como administrativos, como por exemplo, os contratos de locação de imóvel, seguro, concessão de direito de uso, entre outros. No que tange esse assunto, um contrato administrativo caracterizará pelas suas cláusulas exorbitantes e preceitos de direito público, aplicando-lhes, os princípios da teoria geral dos contratos e as disposições de direito privado.

No que diz respeito ao formato de celebração de contratos na esfera pública, Limberger e Teixeira (2016) comparam o Brasil com os Estados Unidos e a União Europeia. Conforme explicado pelos autores, os contratos da Administração Pública dos Estados Unidos, em nível federal, são regulamentados pelo *Federal Acquisition Regulation* (Regulamento Federal de Aquisição), que assim como a Lei de Licitações brasileira, estabelece princípios gerais que devem ser observados na celebração dos contratos, como a uniformização de procedimentos, baixo custo, qualidade, minimização de custos operacionais, entre outros. Já a União Europeia estabelece regras gerais para compras governamentais, sendo necessário ter preço mais baixo, vantajosidade, valor médio e exclusão de extremos; além de seu sistema de licitação pública ser semelhante ao Sistema Eletrônico de Licitação do Brasil.

A finalidade pública faz com que a obediência à forma prescrita em lei reflita na obrigatoriedade pelos agentes públicos de seguirem a legislação para a efetivação das contratações (FURTADO et al., 2019). Por isso, os contratos administrativos fazem parte de um processo de contratação que compreendem quatro etapas: planejamento, licitação, contrato e execução (NEVES et al., 2010). Os autores ainda reforçam, que o contrato deve ser executado de acordo com o que foi pactuado, respondendo o gestor e o contratado pelas suas falhas na inexecução total ou parcial.

2.3.2 Fiscalização e acompanhamento contratual

Para garantir que todas as cláusulas contratuais sejam cumpridas e que sejam atendidos os padrões desejados na execução do serviço, a fiscalização e o acompanhamento contratual são indispensáveis.

Conforme destacado por Furtado et al. (2019), a Administração quando faz um processo de contratação de serviços, preocupa-se com a fase licitatória, esquecendo do gerenciamento dos contratos, que permite uma avaliação da execução do serviço prestado, e principalmente, o alcance do objetivo contratado.

Para Cabral (2017), na fase da execução contratual, as competências dos fiscais são essenciais para administrarem de maneira produtiva as relações com as empresas e avaliarem os comportamentos destas, para garantir um constante alinhamento entre interesses públicos e privados.

Desta forma, os contratos de uma instituição pública devem ser efetuados e fiscalizados para atender o interesse público, e também obedecer aos princípios da Administração Pública, como por exemplo, dando Publicidade aos contratos e termos aditivos. Ou ainda, a Eficiência por meio da fiscalização, certificando que os bens e os serviços sejam executados na quantidade e qualidade contratada. E por fim, a Legalidade, obedecendo todas as leis, normas, entre outros documentos jurídicos que regulamentam o acompanhamento contratual.

2.3.3 Legislações relevantes para fiscalização e acompanhamento contratual

Com o intuito de atingir todos os objetivos da licitação pública, a Lei nº 8666/93 além de apresentar os princípios gerais da Administração Pública, também

traz normas para os contratos administrativos, inclusive no que diz respeito a execução destes contratos. Essa lei foi uma evolução legislativa, pois além de trazer “inovações sobre o tema, proporcionou uma alternativa para compatibilizar as regras dos contratos firmados pela Administração Pública com o sistema estabelecido pela Constituição Federal de 1988” (LIMBERGER; TEIXEIRA, 2016, p. 960).

Entre os artigos tratados na Lei nº 8666/93, o art. 67 exige que a execução dos contratos deverá ser acompanhada e fiscalizada por um representante da Administração, sendo o mesmo designado (BRASIL, 1993).

Em 2008, o Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, lançou a Instrução Normativa nº 02 que relacionava as regras e diretrizes para a contratação de serviços, continuados ou não, entre eles, a contratação de empresas terceirizadas, e assim definia os papéis e responsabilidades dos atores e áreas envolvidas na contratação (BRASIL, 2008).

No entanto, como forma de atualizar o assunto e dar uma maior orientação, a Instrução Normativa nº 05, publicada em 26 de maio de 2017, revogou a IN nº 02/2008. Com 75 artigos e seus anexos, a IN nº 05/2017 apresenta algumas inovações relacionadas às contratações dessa natureza realizadas pela Administração Pública Federal.

A IN nº 05/2017 descreve três fases do processo de contratação de serviços, conforme Figura 1.

A primeira fase apresentada na Figura 1 pode ser considerada um aperfeiçoamento de diretrizes, já que antes não era abordada explicitamente na IN nº 02/2008. Por meio do novo texto, o Planejamento recebe um destaque, considerando a sua importância por tratar da etapa em que acontecem os estudos preliminares, o gerenciamento de riscos, a elaboração do termo de referência ou projeto básico. (BRASIL, 2017, capítulo III).

A segunda fase representa a Seleção de Fornecedor por meio do processo licitatório. Esse momento é quando é aberto o pregão eletrônico para que seja possível classificar uma empresa que preste o serviço objeto do edital com um melhor preço. E por fim, a terceira fase é a de Gestão de Contratos, ou seja, o contrato é assinado e inicia-se sua execução. Para isso, são obrigatórios o acompanhamento e a fiscalização do contrato administrativo.

Figura 1 - Fases do processo de contratação de serviços



Fonte: Elaborado pela autora

Para a fase do Planejamento, a IN nº 05/2017 define a necessidade da formação de uma equipe composta por servidores que possuam competências que incluam conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações, contratos, entre outros (BRASIL, 2017, art.22). Por isso, essa Instrução Normativa também orienta que o servidor a quem será confiada a fiscalização dos serviços participe de todas essas etapas do planejamento da contratação (BRASIL, 2017, art. 21). Esse servidor fiscal auxiliará em todas as informações técnicas possíveis para iniciar os estudos preliminares, além de adquirir conhecimentos sobre os riscos a serem assumidos, para então elaborar o Termo de Referência ou Projeto Básico.

Outro avanço da IN nº 05/2017 é a necessidade de todos os membros que participam do processo de contratação da empresa que prestará o serviço, devem manifestar ciência expressa em sua indicação e das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados (BRASIL, 2017, art. 41). Essa orientação auxiliará para que seja garantido que o servidor conheça suas funções e ainda que

seja considerada sua capacidade para o desempenho das atividades, considerando a complexidade da fiscalização.

O encargo de gestor ou fiscal não pode ser recusado pelo servidor, por não se tratar de ordem ilegal, devendo expor ao superior hierárquico as deficiências e limitações técnicas que possam impedir o diligente cumprimento do exercício de suas atribuições, se for o caso. (BRASIL, 2017, art. 43).

O Gerenciamento de Riscos é outro item tratado na IN nº 05/2017, devido à preocupação em identificar os principais riscos que possam impactar na efetividade da contratação como um todo. Com isso, o artigo 26 sugere a elaboração de um Mapa de Riscos feito na fase do Planejamento, mas que pode ser atualizado durante todo processo de contratação. Assim, esse mapa será revisado ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, pela Unidade Requisitante. Após a fase de Seleção do Fornecedor, ele deverá ser atualizado pelo setor responsável pela licitação. E por fim, durante a execução contratual, para qualquer evento relevante, a fiscalização é responsável por essa atualização (BRASIL, 2017).

Segundo Marciupe Neto e Braga (2012), a visão de riscos na gestão possibilita ver o que é essencial, pois a preocupação com os meios e os fins podem ajudar a organização com uma abordagem preventiva. Por isso, o Gerenciamento de Riscos, conforme a IN nº 05/2017, também “obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada” (BRASIL, 2017, art. 18), demonstrando uma preocupação com as condições de trabalho dos colaboradores das terceirizadas contratadas e também a responsabilidade subsidiária da Administração.

Para o tratamento dos riscos no caso do inadimplemento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada, a IN nº 05/2017 apresenta dois controles internos que podem ser adotados, com base na avaliação da relação custo-benefício da Administração: a conta-depósito vinculada e o pagamento pelo fato gerador (BRASIL, 2017, art. 18).

Furtado et al. (2019) explicam que a conta-depósito vinculada é uma conta corrente bloqueada para movimentação e criada especificamente para os depósitos referentes ao pagamento dos encargos trabalhistas da mão de obra contratada pela empresa e que presta serviço de forma contínua à Administração Pública.

Já o fato gerador diz respeito aos valores destinados ao pagamento dos encargos trabalhistas dos colaboradores terceirizados, como décimo terceiro salário,

verbas rescisórias, entre outros, quando for comprovada pela contratada a ocorrência. Ou seja, a Administração efetua à contratada o pagamento dos custos decorrentes de eventos efetivamente ocorridos, mitigando pagamentos dos custos estimados existentes nas planilhas de prestação de serviços que muitas vezes não se realizam. Se não comprovados os eventos trabalhistas, estes não farão parte dos custos finais para pagamento do contrato (BRASIL, 2018).

No que diz respeito à fiscalização e gestão dos contratos administrativos, antes da IN nº 05/2017, as atividades fiscalizatórias eram realizadas somente por um servidor que era designado como fiscal. Desta forma, a IN 05 inova ao dividir o conjunto das atividades fiscalizatórias entre cinco figuras:

- (i) Gestor da Execução Contratual: que coordenará todos os fiscais do contrato, bem como providenciará o encaminhamento de documentação para o setor de contratos para formalização de procedimentos;
- (ii) Fiscal Técnico: que irá acompanhar a execução do objeto;
- (iii) Fiscal Administrativo: que em contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra, irá acompanhar as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas;
- (iv) Fiscal Setorial: que acompanhará os aspectos técnicos e administrativos em setores distintos ou outras unidades;
- (v) Fiscal pelo Público Usuário: que por pesquisa de satisfação do usuário, irá examinar os resultados da prestação de serviços.

Essa divisão do conjunto de ações possibilita uma melhor aferição no cumprimento dos resultados previstos pela Administração nos serviços contratados, dedicação para verificar a regularidade das obrigações da empresa em relação aos colaboradores terceirizados, bem como o cumprimento das cláusulas avençadas e solução de problemas relacionados ao objeto contratado.

Considerado como um item para uma Gestão de Contrato satisfatória, o artigo 45 instrui que logo após a assinatura do contrato de prestação de serviços, seja promovida uma reunião inicial com o preposto, que representará a empresa durante a execução contratual. Essa reunião é importante, como entre outras coisas, para apresentação de um plano de fiscalização, plano de execução contratual, forma de aferição dos resultados e sanções (BRASIL, 2017).

Apesar de uma Instrução Normativa não ter força de lei, a IN nº 05/2017 veio para aperfeiçoar a contratação de serviços sob o regime de execução indireta, como

o caso de contratações de terceirizadas, bem como, para melhorar o uso do recurso público.

2.4 GESTÃO POR PROCESSOS

2.4.1 Conceitos sobre Processos

O estudo de processos é uma demanda que sempre esteve presente nas organizações, mas somente nos anos 1980 e 1990 que os conceitos como gestão de processos de negócios (BPM - *Business Process Management*) foram abordados mais intensamente (DE SORDI, 2014; PAIM et al., 2009).

Mas antes de apresentar toda metodologia de gestão por processos, é necessário entender o que é processo, sendo que, existem várias definições na literatura para este conceito, conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Definições de processo

Referências	Definições
Hammer (2013, p.4)	A definição de processo foi aprimorada com a reengenharia e significa “um trabalho ponta a ponta que atravessa uma empresa para criar valor para o cliente”.
Oliveira (2013)	Um conjunto estruturado de atividades contínuas que tem uma relação entre si, com a finalidade de atender e superar as necessidades e as expectativas de clientes externos e internos da empresa.
Pereira et al. (2015)	Um conjunto de atividades que são organizadas para transformar entradas em saídas e assim atender a um cliente.
Santos (2013)	Uma sequência de passos que são dependentes entre eles e que são executados para se atingir um objetivo.

Fonte: Elaborado pela autora

Uma estruturação por meio de processos permite o entendimento das várias fases de uma atividade, além de possibilitar clareza e objetividade, e conseqüentemente, promover visibilidade nas tarefas e conhecimento da organização (NOGUEIRA et al., 2012).

Oliveira (2013) salienta que a aplicação da administração de processos em instituições governamentais é algo mais complicado em relação a iniciativa privada, decorrente do modelo de gestão burocrático.

Entre as várias pessoas de uma organização, o intitulado “dono do processo” por Hammer (2013) e Pereira et al. (2015) representa uma figura importante, por se tratar da pessoa habilitada para qualificar e certificar um processo, além do que, tem como característica o fato de entender sobre o processo como um todo.

Todo processo é definido por tempo e espaço, pois as várias fases de um trabalho levam tempo para ser concluídas, bem como, um processo pode começar em uma unidade da organização e terminar em outra. Desta forma, Ferro (2018) destaca que uma organização necessita definir os papéis dos funcionários, sendo uma forma de fortalecer o trabalho em equipe para alcançar as metas e também, uma maneira de agilizar o processo decisório. Ou seja, com o conhecimento dos profissionais é possível criar processos e entender o todo.

2.4.1.1 Tipos de processo

Um processo pode ser classificado de várias formas, como por exemplo, pela agregação de valor, pela maturidade dos processos ou natureza do negócio relacionado ao processo (PEREIRA et al., 2015).

Paim et al. (2009, p. 108) explicam que essa classificação “além de auxiliar na identificação de elementos que devem ser geridos para fazer com que processos funcionem da forma mais adequada o possível, pode auxiliar [...] na modelagem de processos”. Os autores acrescentam que a classificação também pode ser um indicador de soluções que podem ser implementadas.

Os processos que agregam valor contribuem diretamente para alavancar os resultados de uma organização (OLIVEIRA, 2013). Segundo Hammer (2013) e Pereira et al. (2015), eles podem ser de três tipos:

a) Processos centrais ou primários: são considerados os mais importantes, pois afetam diretamente o *core business* da empresa, e portanto, são essenciais ao negócio;

b) Processos de apoio ou habilitadores: estes auxiliam na execução dos processos centrais/primários, gerando valor aos clientes internos. Este tipo pode ser

exemplificado com os processos administrativos de contratação de serviços (limpeza, vigilância) em uma Instituição de Ensino Superior;

c) Processos gerenciais ou de governança: têm o intuito de conduzir a empresa e desta forma, destinar os recursos e meios para o desenvolvimento da organização.

Os processos centrais/primários ainda se dividem em processos-chave, que possuem normalmente um alto custo para empresa e tem grande impacto para os clientes. E dentre os processos-chave, há os processos críticos, que são os que geram maior impacto (PEREIRA et al., 2015).

2.4.1.2 Visão funcional x Visão processual

Os processos pertencem a um ambiente que passa por transformações, como avanços tecnológicos, legais, entre outros. Isso pode ser visualizado com a comparação das perspectivas das organizações com visão funcional e aquelas com visão processual.

A visão funcional surgiu com a Revolução Industrial e todas as responsabilidades dos funcionários eram definidas conforme a sua posição na estrutura hierárquica da empresa. No entanto, naquele momento, o mercado era estável e a informação acontecia entre os níveis superiores e inferiores, por isso essa visão é conhecida também como vertical (PEREIRA et al., 2015).

Já a visão processual, também conhecida como visão horizontal, é consequência da reengenharia organizacional e tem a finalidade de redesenhar suas organizações em torno de processos (HAMMER; STANTON, 1999). Trata-se de um conceito que tem como foco os processos com a união das competências das áreas, se preocupando com o cliente final, bem como em responder rapidamente às mudanças de mercado (DE SORDI, 2014; PEREIRA et al., 2015).

Para Hammer e Stanton (1999), a visão vertical visualiza suas organizações como conjuntos de unidades discretas com limites bem delimitados, enquanto a visão horizontal, enxerga essas organizações como agrupamentos flexíveis de fluxos de trabalho e informações que são interligados.

O Quadro 2 demonstra as principais diferenças entre a visão funcional e a processual. Conforme se pode observar, as concepções entre funcional e

processual são distintas em vários aspectos relevantes de uma organização. Exemplo disso, é a cadeia de comando, que enquanto na visão funcional a figura do “chefe” é destaque, sendo importante a estrutura hierárquica organizacional; na visão processual, o que se tem é o gerenciamento feito pelo “dono do processo”. Ou ainda, enquanto temos na primeira uma competição entre os colaboradores da empresa, em que cada área possui uma meta; na segunda visão, o que importa é a colaboração, a comunicação e a cobrança é mútua.

Quadro 2 - Diferença entre visão funcional e visão processual

Características	Visão funcional	Visão processual
Alocação de pessoas	Profissionais agrupados por categorias (engenheiros, analistas de sistema, vendedores), todos da mesma equipe desenvolvem o mesmo conjunto de atividades	Equipes formadas por profissionais com diferentes habilidades, cada um desempenha uma atividade diferente, porém complementares
Autonomia organizacional	Supervisão rígida das tarefas pelos superiores	Autoridade delegada à pessoa, com fortalecimento e valorização do funcionário
Avaliação do desempenho	Pessoas avaliadas por seu desempenho funcional	Avaliação do resultado final do processo
Cadeia de comando	Figura do “chefe”. Forte controle dos níveis superiores, que comandam a execução do trabalho e o desenvolvimento dos profissionais	Relacionamento cliente-fornecedor. Gerenciamento é feito pelo “dono do processo” ou gestor, que negocia as ações as serem tomadas com a equipe, visando agregar valor ao serviço ou produto entregue.
Capacitação profissional	Treinamento específico às funções que cada pessoa desempenha	Pessoa capacitada em múltiplas competências, colaboradores flexíveis
Estrutura organizacional	Hierárquica, departamentos trabalham isoladamente, de acordo com seus próprios objetivos	Enxugamento dos níveis de hierárquicos. Proposta de valor: organização voltada à entrega final do produto de cada processo.
Valores	Cada área possui sua própria meta, gerando competição entre as áreas	Comunicação e transparência do trabalho, gerando colaboração e cobrança mútua, trabalho participativo
Relacionamento externo	Competição, com pressão constante sobre clientes e fornecedores	Incentivo à parcerias do tipo “ganha-ganha”.
Utilização da tecnologia	Sistemas de informação com foco em área funcionais	Sistemas de informações integrados

Fonte: Pereira et al. (2015, p. 96)

“Os processos horizontais atraem as pessoas em uma direção; a tradicional gestão vertical puxá-las para outro” (HAMMER; STANTON, 1999, p. 108).

Paim et al. (2009) ainda complementam que as necessidades e oportunidades de melhorias na visão funcional surgem dos departamentos, ao contrário da visão processual, que surgem dos processos.

2.4.1.3 A diferença entre Gestão de Processos e Gestão por Processos

Conforme De Sordi (2014) destaca em seu texto, existem alguns problemas semânticos na área de processos, como os falsos sinônimos Gestão de Processos (GdP) e Gestão por Processos (GpP), que possuem significados diferentes. Esta diferença está diretamente relacionada ao esclarecimento entre as visões funcional e processual.

Derivado do processo mecanicista da Revolução Industrial, em que o trabalho era dividido em atividades sequenciais, o termo Gestão de Processos é ainda utilizado hoje pelos profissionais da área de pesquisa operacional para análise de operações fabris, de fluxos de trabalho (*workflow*), entre outros. Assim, trata-se de um estilo de organização e uma forma de gerenciar a operação de empresas (DE SORDI, 2014).

Segundo Paim et al. (2009), a Gestão de Processos possui três grupos de tarefas: (i) pensar ou projetar processos; (ii) gerir processos no cotidiano; e (iii) promover aprendizado.

Por outro lado, o termo Gestão por Processos refere-se a uma abordagem administrativa que surgiu com as mudanças das empresas, ou seja, com a competitividade e a busca por melhoria de qualidade. Nela, ocorrem alterações na estrutura organizacional e a gestão é orientada por processos, devida a interação com clientes e por estar relacionada a demandas de tempo e agilidade na produção e entrega de produtos (OLIVEIRA, 2013; PAIM et al., 2009).

Enquanto a Gestão de Processos apresenta uma visão mais limitada da organização com vistas a processos que tendem a estarem circunscritos a uma unidade, a Gestão por Processos supera barreiras departamentais e mostra a organização com uma visão mais abrangente, buscando considerar a organização como um todo. (FERRO, 2018, p. 39)

O ideal seria que as organizações atuassem com a Gestão por Processos, como uma forma de pensar no cliente e assim, potencializar a produção. No entanto, o que se percebe que para muitas destas organizações, isso é complexo e muitas vezes inviável.

Apesar da diferença apresentada entre Gestão por Processos e Gestão de Processos, se observa que muitos autores usam os termos sem relevarem ou mencionarem as diferenças citadas.

2.4.2 Metodologia de gestão por processos

A gestão por processos é uma tendência predominante na administração estratégica (HAMMER; STANTON, 1999; NOGUEIRA et al., 2012), que visa priorizar os processos com uma visão gerencial (PAIM et al., 2009).

Hammer e Stanton (1999) destacam que o gerenciamento de processos não é apenas uma forma de abordar problemas específicos, mas também, uma maneira de investir em novas oportunidades.

Assim, as organizações, como uma Instituição Federal de Ensino Superior, possuem inúmeros processos que correspondem a ações realizadas e que tem o intuito de atingir um determinado objetivo. E para as organizações reformularem suas tarefas e reexaminarem seus procedimentos, a gestão por processos se torna um instrumento de grande importância para esse cenário (FERRO, 2018).

Para aplicar os conceitos e melhores práticas de gestão por processos existem várias metodologias na literatura, com variados termos de uso ou de aplicação, e que são utilizadas em várias organizações, tanto privadas como públicas.

Para este trabalho será adotado o modelo de Pereira et al. (2015), que por meio de um estudo entre importantes metodologias para a economia brasileira, identificou as quatro etapas mais relevantes, conforme enumerado abaixo:

- (i) Conhecer o contexto da organização: que tem como uns dos objetivos entender a estrutura e o planejamento de uma organização;
- (ii) Modelar e analisar os processos de negócios: sendo possível construir os mapas de processos e de subprocessos, isto é, o mapeamento as *is*, e redesenhar os processos de negócios, com finalidade de diagnosticar os processos selecionados e construir planos de ações de soluções;
- (iii) Implementar propostas de melhoria dos processos de negócios: executando os planos de ação e tendo como resultado um novo processo implantado;

(iv) Gerenciar os processos de negócios: como forma de monitorar e analisar os resultados dos processos de negócios, garantindo a permanência das melhorias implantadas.

2.4.2.1 Modelagem de processos

Entre as quatro etapas que serão utilizadas neste trabalho é necessária uma abordagem maior na segunda fase, devida a importância do mapeamento do processo da organização.

Para Paim et al. (2009), a seleção da ferramenta de modelagem é importante para efetuar a tarefa de entendimento detalhado dos processos, pois será a partir da comparação das ferramentas que se decidirá qual será mais apropriada para projetar os modelos.

O mapeamento de processos de negócio é um modelo do tipo esquemático (PEREIRA et al, 2015). Assim, “um modelo de processos representa e explicita de forma simplificada, a realidade da estrutura das atividades e dos recursos que permitem a organização funcionar” (PAIM et al., 2009, p. 186).

É por meio do mapeamento que poderá ser identificado nos fluxos de trabalho o início, meio e fim bem delineados, com produtos ou serviços definidos e com as atividades em uma sequência lógica (SANTOS, 2013).

Por meio do desenho de um processo é possível ver a especificação das atividades, sendo que sem ele haverá apenas atividades individuais desconexas (HAMMER, 2013).

Ao fazer o levantamento e a diagramação de um processo com a situação atual, é possível ter o mapeamento *as is*. Com base neste mapeamento inicial validado pelos seus atores, é possível se identificar oportunidades de melhorias e, conseqüentemente, se proceder a um redesenho do processo. Santos (2013) enfatiza que o redesenho é a melhoria do processo, e assim, possibilita a racionalização do fluxo do trabalho.

A partir desse momento, o mapeamento é chamado de *to be*, ou seja, com as melhorias adicionadas no redesenho obtém-se a situação futura ou a situação mais adequada.

Essa decomposição da passagem da situação atual para a situação futura também é muito importante para a efetivação de um processo de desenvolvimento organizacional, que corresponde ao planejamento das

mudanças a médio e longo prazos na empresa, tendo em vista minimizar as resistências e otimizar as interações interpessoais. (OLIVEIRA, 2013, p. 109).

2.4.3 Ferramentas de suporte à gestão por processos

Dentro dos projetos de redesenho, os processos são estudados por meio da utilização de ferramentas que possibilitam melhorar, conhecer e mapear esses processos (PEREIRA et al., 2015).

Por existir diversas ferramentas que auxiliam no mapeamento e ainda, na identificação dos problemas e respectivas causas, as quais, a partir de análises, possibilitam na implantação de soluções. Para esse estudo foram selecionadas algumas ferramentas com maior aplicabilidade no objeto da pesquisa e propostas sugeridas.

É necessário esclarecer ainda, que as ferramentas apresentadas a seguir podem ser adaptadas ou combinadas para seu uso, desde que explicadas as adaptações.

2.4.3.1 EPC – *Event Driven Process Chain*

Entre os vários métodos e técnicas de representação de processos, para a elaboração dos mapeamentos deste trabalho, constantes na seção 4.2, será utilizado o chamado EPC.

Desenvolvido no início dos anos de 1990, o *Event Driven Process Chain* ou Cadeia de Processos Dirigida por Eventos é uma das notações mais conhecidas e utilizadas para modelar processos de negócio (AMJAD et al., 2018), representada por uma cadeia de eventos e funções.

De acordo com Santos Junior, Almeida e Guizzardi (2009) e Amjad et al. (2018), o EPC não tem ainda uma semântica bem definida. No entanto, em relação a outras notações, como a *Business Process Modeling Notation* – BPMN, ela possui uma menor complexidade, ou seja, têm poucas notações gráficas que são fáceis de entender e que possibilitam que as partes interessadas, mesmo não sendo especialistas, possam compreender a modelagem de processos.

O EPC consiste em eventos, funções e conectores lógicos (AMJAD et al., 2018) que são ligados por setas que indicam o fluxo do processo (PEREIRA et al.,

2015). Além disso, esta notação possui algumas regras que são apresentadas a seguir:

(i) Evento: um EPC sempre começará e terminará com um evento (AMJAD et al., 2018). Sendo representados pela figura de um hexágono, os eventos traduzem uma situação ou estado, não consumindo tempo nem recursos por si só, além de que, o verbo deve estar no passado (PEREIRA et al., 2015).

Os eventos representam as pré-condições e pós-condições para cada etapa do processo, em que a primeira é o estado da realidade que ativa uma ou mais atividades, e a segunda, representa o estado da realidade após a execução da atividade (PEREIRA et al., 2015; AMJAD et al., 2018). Ainda, um evento é importante para o gerenciamento do processo, além de influenciar no fluxo de execução do processo de negócio (SANTOS JUNIOR; ALMEIDA; GUIZZARDI, 2009).

(ii) Função: No mapeamento EPC, as funções representam processos ou atividades que consomem recursos, necessitam de gerenciamento e tempo, por isso o verbo deve estar no infinitivo (PEREIRA et al., 2015).

A função é elementar para a modelagem de processos com EPCs, pois representa uma atividade técnica ou atividade realizada sobre um determinado objeto, sendo que uma atividade possui entradas que geram saídas (SANTOS JUNIOR; ALMEIDA; GUIZZARDI, 2009).

(iii) Conectores lógicos: Os conectores lógicos ou chamados também por alguns autores como operadores lógicos são usados para tomada de decisão (AMJAD et al., 2018) e permitem unificar e separar os fluxos (PEREIRA et al., 2015). Existem três tipos básicos de conectores: OR, XOR e AND. Os mesmos serão apresentados como devem ser utilizados em um EPC por meio do Quadro 3.

Em concordância com os autores do Quadro 3, a formação *join* é utilizada para unir diversos fluxos do processo em apenas um fluxo; e a formação *split* para dividir um fluxo do processo de negócio em dois ou mais fluxos.

Quadro 3 - Operadores lógicos EPC

Operador	Símbolo	Formando um Join	Formando um Split
OR		Qualquer evento, ou combinação de eventos, irão ativar uma atividade	Um ou mais caminhos serão habilitados com o resultado da atividade
XOR		Um, e somente um, evento ativa uma atividade	Um, e somente um, caminho será habilitado com o resultado da atividade
AND		Somente após a execução de todos os eventos que a atividade será ativada	Divide o processo em dois ou mais caminhos em paralelo.

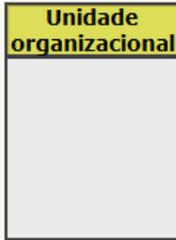
Fonte: Santos Junior, Almeida e Guizzardi (2009)

Além das orientações dos autores abordados nesta seção, foram adotadas outras diretrizes listadas a seguir, que auxiliarão para uma melhor compreensão do leitor:

- Macroprocessos são apresentados na horizontal, da esquerda para direita;
- O detalhamento de um macroprocesso é apresentado na vertical, de cima para baixo;
- Para identificação dos macroprocessos foi utilizada uma numeração múltipla de 5, para criar uma sequência lógica (exemplo, MP-05, MP-10, MP-15);
- A mesma regra de numeração foi adotada para os eventos e as funções, acrescentando na identificação o macroprocesso correspondente (exemplo, “50-05”, onde “50” representa um macroprocesso e que 05 representa uma função ou um evento);
- Devido aos mapeamentos serem extensos, os mesmos foram divididos em várias figuras. Para conexão destas figuras, foi utilizado um símbolo chamado de “interface de processos”.

O Quadro 4 enumera as representações gráficas padrão de um EPC na ferramenta computacional ARPO (esse software será apresentado posteriormente na seção 2.4.4), que possibilitará o entendimento dos símbolos utilizados nos mapeamentos deste trabalho.

Quadro 4 - Representações gráficas de EPC no ARPO

ESPECIFICAÇÃO DO SÍMBOLO	REPRESENTAÇÃO GRÁFICA
Macroprocesso	
Evento	
Função	
Interface de processos	
Raia	
Conector OR	
Conector XOR	
Conector AND	
Fluxo	

Fonte: Elaborado pela autora

2.4.3.2 Brainstorming

Conhecida também como “Tempestade de Ideias” (PEREIRA et al., 2015, p. 20), o *brainstorming* é uma técnica que foi desenvolvida por Alex Osborn e que é muito utilizada na investigação em Ciências Sociais e Humanas, devida a utilização de interação de grupo, que possibilita que sejam exploradas novas ideias de um

tema ou ainda encontrar alternativas de solução para problemas de uma organização (COUTINHO; BOTTENTUIT JUNIOR, 2007).

Segundo Putman e Paulus (2009), algumas regras devem ser levadas em consideração para que o compartilhamento de ideias nos grupos e o aumento da motivação de todos seja mais eficiente, como: manter o foco, não contar histórias, não explicar ideias, manter as pessoas conversando, trazer ideias anteriores, incentivar pessoas a contribuir, entre outros.

Essa técnica de recolha de informação procura um maior número de ideias e um período limitado de tempo, ou seja, conforme explicado por Coutinho e Bottentuit Junior (2007, p. 108), “pretende provocar e captar o máximo de ideias possíveis sobre um tema, antes de as submeter às regras do pensamento lógico”.

Para um melhor gerenciamento na interação do grupo que será aplicado o *brainstorming*, é necessário um coordenador (PEREIRA et al., 2015) ou também chamado de facilitador (PUTMAN; PAULUS, 2009) que conduza o questionamento do tema, anote todas as ideias e por fim auxilie o grupo na priorização das ideias levantadas.

Nenhuma ideia gerada em um *brainstorming* deve ser criticada, pois as pessoas que participam dessa dinâmica precisam se sentirem livres para contribuir (PUTMAN; PAULUS, 2009), não existindo respostas certas, mas apenas respostas espontâneas e criativas que podem levar à descoberta de soluções inovadoras (COUTINHO; BOTTENTUIT JUNIOR, 2007).

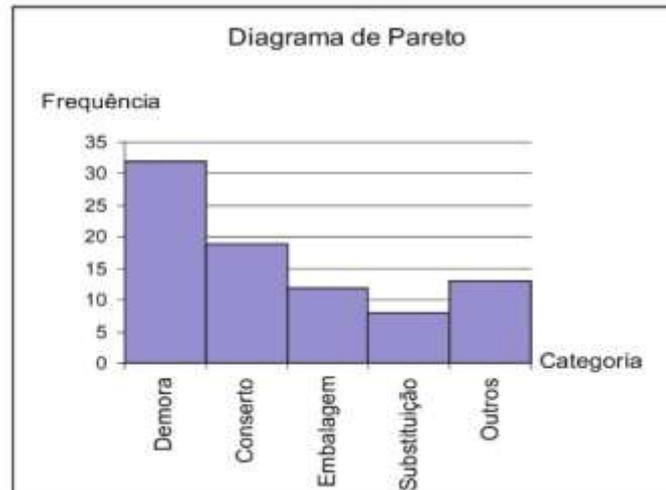
2.4.3.3 Diagrama de Pareto

Originário do nome do economista italiano Vilfredo Pareto, que em 1897 apresentou uma fórmula que examinou e descreveu estaticamente a distribuição de riqueza em seu país, o Diagrama de Pareto ficou conhecido após sua aplicação como forma de classificar os problemas de controle de qualidade (PEREIRA et al., 2015; COELHO et al., 2016). Segundo a Lei de Pareto, 80% das consequências vêm de 20% das causas.

O Diagrama de Pareto é representado por um gráfico de barras, conforme o Gráfico 3, que organiza as frequências das ocorrências, sempre do maior para o menor, ou seja, priorizando os problemas (COELHO et al., 2016). Assim, o Diagrama

de Pareto é recomendado na identificação de problemas, mas também para projetos de melhoria (PEREIRA et al., 2015).

Gráfico 3 - Exemplo de Diagrama de Pareto



Fonte: Pereira et al. (2015, p. 14)

A partir do exemplo dado no Gráfico 3, é possível comprovar quais são as reclamações mais recebidas por um fabricante sobre um determinado produto.

Para a elaboração do Diagrama de Pareto pode ser feito primeiramente um *Brainstorming* ou uma Folha de Verificação para o levantamento dos dados. Após a aplicação do Diagrama outras ferramentas podem ser utilizadas, como os 5 Porquês para entender a causa-raiz de um problema, e ainda, aplicar ferramentas como o Planejamento e Controle, 5W2H, Ciclo PDCA para implantar soluções (NÓBREGA; TURE; TEIXEIRA, 2019).

2.4.3.4 Matriz GUT

A Matriz GUT trata de três critérios para identificar a prioridade na resolução de problemas: Gravidade - medindo o impacto do problema ou os efeitos que podem surgir se o problema não for resolvido; Urgência – mede o tempo disponível para resolver o problema; Tendência – estima a tendência de crescimento ou redução do problema no futuro (PEREIRA et al., 2015).

Baseada na avaliação dos problemas a partir da atribuição de notas, essa ferramenta é muito utilizada para análise de riscos, visando minimizar os impactos,

orientando nas decisões mais complexas e auxiliando a definir estratégias (TRUCOLO et al., 2016).

Para aplicação desta ferramenta, faz-se necessário o uso de tabelas, como exemplificado na Tabela 1, onde se atribui um número inteiro entre 1 a 5 para cada uma das dimensões (G, U e T), em que 5 corresponde a de maior intensidade e o número 1 a de menor. Assim, os problemas que obtiverem maior pontuação serão tratados prioritariamente (TRUCOLO et al., 2016).

Tabela 1 - Exemplo de tabela Matriz GUT

Problema	G (Gravidade)	U (Urgência)	T (Tendência)	GxUxT	Ranking de prioridade
Problema 1	5	3	3	45	3°
Problema 2	4	4	5	80	1°
Problema 3	3	5	5	75	2°

Fonte: Trucolo et al. (2016, p. 126)

2.4.3.5 Votação Múltipla

Como o próprio nome já diz, a votação múltipla é uma técnica que utiliza a votação para priorizar problemas ou causas que requerem uma ação imediata (PEREIRA et al., 2015).

É uma ferramenta que pode ser aplicada após um *Brainstorming*, onde os participantes irão selecionar quais os itens mais importantes, de acordo com a opinião de cada. Ou seja, trata-se de uma ferramenta que somente funciona com a decisão tomada em grupo (NÓBREGA; TURE; TEIXEIRA, 2019).

Ainda no que tange a afinidade entre ferramentas de gestão por processos, esses autores falam que após a Votação Múltipla, podem ser utilizadas ferramentas de análise de causas, como os 5 porquês e Diagrama de Ishikawa.

2.4.3.6 “5 Porquês”

Desenvolvido por Taiichi Ohno para a evolução das metodologias de fabricação da Toyota (GANGIDI, 2019; COSTA; MENDES, 2018), os 5 Porquês é uma ferramenta para análise das causas dos problemas. O princípio dessa

ferramenta é de que se forem feitas cinco perguntas questionando por que ocorre o problema, se encontrará a causa-raiz (PEREIRA et al., 2015).

De acordo com Lodgaard e Aasland (2011), a análise da causa-raiz visa identificar a verdadeira causa de um problema e as ações necessárias para eliminá-las. Assim, para evitar a recorrência do problema, as causas precisam ser eliminadas.

Sendo considerada umas das técnicas mais simples de causa-raiz, que não envolve recurso e ao mesmo tempo é eficaz se utilizada corretamente, essa ferramenta é recomendada sempre quando a causa real de um problema ou situação não estiver clara. (GANGIDI, 2019)

Segundo Costa e Mendes (2018) e Pereira et al. (2015), nada impede que sejam feitas menos ou mais de 5 perguntas, mas acredita-se que esse número é suficiente para encontra-se a causa-raiz.

Pereira et al. (2015) expõem o que pode ser descoberto com os porquês:

- 1° porquê: o sintoma;
- 2° porquê: uma desculpa;
- 3° porquê: um culpado;
- 4° porquê: uma causa;
- 5° porquê: a causa-raiz ou problema.

Gangidi (2019) afirma que um 5 Porquês é eficaz se a afirmação do problema for clara e concisa desde o início. Além do que, é uma ferramenta que possui uma aprendizagem e aplicação instantânea e pode ser combinada com outras ferramentas como o Diagrama de Iskikawa, a Matriz GUT e o Diagrama de Pareto (NÓBREGA; TURE; TEIXEIRA, 2019).

2.4.3.7 5W2H

Sendo uma extensão do 5W1H, a ferramenta 5W2H é derivada de sete questionamentos em inglês, apresentados no Quadro 5:

Quadro 5 - Ferramenta 5W2H

5W	<i>What</i>	O que?
	<i>Who</i>	Quem?
	<i>Where</i>	Onde?
	<i>When</i>	Quando?
	<i>Why</i>	Por que?
2H	<i>How</i>	Como?
	<i>How much</i>	Quanto custa?

Fonte: Adaptado SEBRAE (2008)

Conforme SEBRAE (2008), o 5W2H é uma técnica simples, mas poderosa para auxiliar na análise e no conhecimento de determinado processo, problema ou ação que devem ser efetivados, e que pode ser usada em três etapas:

- a) Diagnosticar: na investigação de um problema ou processo, aumentando o nível de informações e buscando falhas;
- b) Criar um plano de ação: auxiliando na montagem de um plano de ação e de como se deve ser feito para eliminar um problema;
- c) Padronizar: auxiliando na padronização de procedimentos que devem ser seguidos como modelo.

Utilizada como planejamento de implantação de solução, Pereira et al. (2015) orientam que para uma aplicação eficaz, se faça as seguintes perguntas:

- *What?* O que deverá ser feito?
- *Who?* Quem executará ou quem é responsável?
- *Where?* Onde a atividade será realizada?
- *When?* Quando será realizada?
- *Why?* Por que a atividade é necessária?
- *How?* Como será realizada (etapas)?
- *How much?* Quanto custará a solução do problema?

As respostas destas perguntas possibilitam elaborar um plano de ação para uma melhor definição tratativa do problema, assegurando a implementação de forma coordenada.

2.4.3.8 Matriz de Responsabilidades

Após diagnosticar um problema e assim, ter que se planejar uma solução, também se faz necessário a definição dos responsáveis por cada ação. É neste momento que é aplicada a Matriz de Responsabilidades, pois conforme explica Pereira et al. (2015), essa ferramenta além de deixar claro quem são os incumbidos de cada atividade, também evita falhas de comunicação que possam existir com os envolvidos com a solução.

A delegação de cada pessoa que faz parte da matriz é representada por letras que mostram o nível de responsabilidade, conforme ilustrado no Quadro 6.

Quadro 6 - Representação da Matriz de Responsabilidades

A	Autoriza/Aprova	Quem presta conta dos resultados da implantação
R	Responsável	Quem é responsável pela execução da atividade
C	Consultado	Quem é consultado antes da execução da atividade
P	Participante	Aqueles que participam da execução da atividade
I	Informado	Aqueles que são informados após a execução de uma atividade

Fonte: Pereira et al. (2015, p. 51)

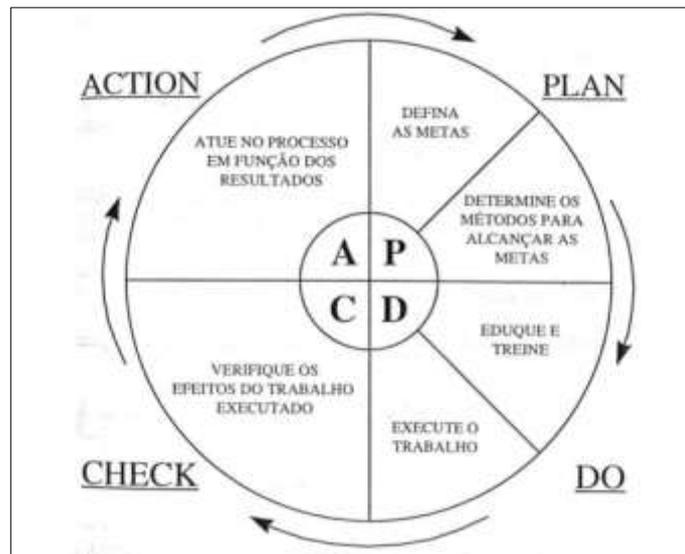
A Matriz de Responsabilidades complementa outras ferramentas como 5W2H, Ciclo PDCA, Planejamento e Controle, por ser uma documentação que faz parte do processo de implantação de solução (NÓBREGA; TURE; TEIXEIRA, 2019).

2.4.3.9 Ciclo PDCA

O Ciclo PDCA ou ainda conhecido como Roda de Deming foi originalmente concebido por Walter Shewhart, mas foi William Edwards Deming quem disseminou a ideia na década de 1950 para melhorar a qualidade de uma organização

(LODGAARD; AASLAND, 2011). Esse ciclo de melhoria contínua é composto por quatro etapas: *Plan* = planejamento, *Do* = execução, *Check* = verificação e *Act* = ação, conforme representado na Figura 2.

Figura 2 - Representação do Ciclo PDCA



Fonte: Vogel e Bastos (2017)

Lodgaard e Aasland (2011) detalham as etapas, para uma aplicação correta do método:

A primeira etapa não é somente sobre o planejamento de como fazer, mas também ela serve para identificar e analisar o problema, estabelecer métodos e metas de desempenho.

A segunda etapa representa quando o plano de melhoria já foi elaborado e é necessário executá-lo, seguindo um cronograma. Nessa fase, é importante entender o que não funcionou e aquilo que deu certo referente ao plano.

A verificação é a etapa essencial para o ciclo PDCA, pois é quando os dados coletados durante a etapa “Do” serão estudados e avaliados, sendo feita uma revisão dos resultados reais e dos esperados. É uma etapa em que verifica se as causas principais do problema foram eliminadas.

A última etapa “Act” irá garantir que o nível de desempenho melhorado seja mantido, ou seja, que se padronize os processos e o aprendizado seja aprimorado. Caso não seja alcançada a meta esperada, inicia-se um novo ciclo até que atinja o que foi almejado.

Vogel e Bastos (2017) ainda chamam atenção ao fato que com a implantação do PDCA, as pessoas envolvidas são mais inovadoras, se destacam na resolução de problemas, frente a concorrência.

Quadro 7 - Exemplificação do ciclo PDCA como MASP

PDCA	ETAPAS	SIGNIFICADO	OBJETIVO
P	1. Escolha da Equipe	Identificar um grupo que conduzirá todo o processo de resolução do problema.	Conhecer as várias faces do problema, por meio de experiências e conhecimentos diferenciados.
P	2. Identificação / Descrição do Problema	Definir claramente o problema por meio de um estudo da situação atual.	Priorizar os problemas, definir medidas de avaliação e desempenho.
P	3. Ações de Contenção ou Imediatas	Realizar um "reparo rápido" antes de atacar a causa-raiz.	Reduzir o impacto do problema no cliente.
P	4. Análise das Causas	Descobrir quais são as causas principais e definir a origem do problema.	Identificar a causa-raiz do problema.
D	5. Ações Corretivas ou Permanentes	Estabelecer ações para eliminar as verdadeiras causas do problema.	Solucionar o problema para sempre.
C	6. Verificação da Efetividade das Ações	Verificar a efetividade das ações implementadas em eliminar a causa.	Garantir a melhoria contínua do processo.
A	7. Definição da Abrangência da Ação	Padronizar e estender as ações efetivas para outras áreas/processos ou rediscutir o problema.	Prevenir a recorrência, de forma padronizada e consistente.
P	8. Conclusão	Avaliar as atividades executadas e reconhecer as contribuições da equipe.	Fortalecimento da equipe e melhoria contínua do processo.

Fonte: Pereira et al. (2015, p.42)

Quando o ciclo PDCA é aplicado para à solução de problemas ele fica conhecido como MASP – Metodologia de Análise e Solução de Problemas, visando um melhor resultado de um processo (PEREIRA et al., 2015), conforme exemplificado no Quadro 7.

Lodgaard e Aasland (2011) esclarecem que o ciclo PDCA foi desenvolvido para ser utilizado como um modelo dinâmico, que ao concluir uma volta do ciclo,

inicia-se um novo ciclo, pois é necessário passar várias vezes pelas fases do ciclo, antes que os resultados possam ser alcançados.

Deste modo, o ciclo PDCA é um método eficiente e muito utilizado no gerenciamento de planos de melhorias (LODGAARD; AASLAND, 2011), no entanto, para que isso ocorra é preciso que todas as etapas sejam executadas, pois a não aplicação de uma delas pode resultar em prejuízos para o processo (VOGEL; BASTOS, 2017).

2.4.3.10 Indicadores de desempenho

Conforme Langwinski (2013), desempenho, de forma geral, é a soma de esforços em direção a resultados a serem obtidos, e que é específico a cada realidade observada, já que para cada situação são consideradas variáveis diferentes.

Ao avaliar e comparar o desempenho em uma instituição é possível diminuir incertezas e riscos, pois verifica-se e mensura-se os objetivos do planejamento estratégico e monitora o andamento das atividades da organização (LUGOBONI et al., 2017).

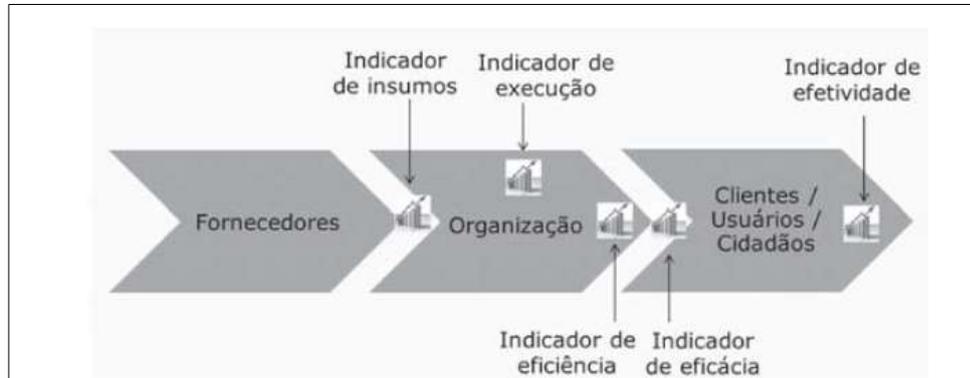
Quando se pensa em indicadores, automaticamente se associa às metas que devem ser atingidas, mas além disso, eles servem também para priorizar, gerar alinhamento, confirmar se as estratégias estão adequadas em uma organização, apoiar a tomada de decisão, motivar e reconhecer o desempenho, podendo assim, por meio da medição, realizar rapidamente intervenções (UCHOA, 2013).

Pereira et al. (2015) destacam que, no entanto, antes de se estabelecer os indicadores de desempenho, é necessário anteriormente considerar a missão e os objetivos da instituição ou empresa, e estabelecer os fatores críticos de sucesso. Uma definição suficientemente detalhada, clara e compreensível de todos os indicadores impossibilitam a ambiguidade de interpretação (MIKUŠOVÁ; JANEČKOVÁ, 2010).

Na literatura, existem vários tipos de indicadores que podem ser classificados de acordo com a sua reprodutividade de uso, nível de gestão, assunto de medição, entre outros. Dentre essas tipologias é indispensável destacar os indicadores de gestão que se referem à sua posição na etapa da cadeia de valor (UCHOA, 2013)

ou área de medição (MIKUŠOVÁ; JANEČKOVÁ, 2010), conforme demonstra a Figura 3.

Figura 3 - Posição dos indicadores de desempenho na cadeia de valor



Fonte: Uchoa (2013, p. 16)

A partir dos tipos de indicadores apresentados na Figura 3, algumas abordagens adotam ainda outra classificação: *drivers* que são os indicadores de esforço e *outcomes* que são os indicadores de resultado.

Para isso, o Quadro 8 demonstra o significado de cada tipo de indicador apresentado na Figura 3 e exemplifica os mesmos.

Quadro 8 - Exemplificação dos indicadores de desempenho de esforço e resultado

	Tipo de indicador	Significado	Exemplo
INDICADORES DE RESULTADO	Efetividade	Mede o impacto de ações no contexto, agregando-lhe valor	Porcentagem de alunos aprovados no vestibular
	Eficácia	Mede o quanto foi entregue do que era necessário entregar	Porcentagem de alunos com média acima de 9 na nota final
INDICADORES DE ESFORÇO	Eficiência	Mede a relação entre os serviços entregues e os recursos despendidos	Custo por aluno
	Execução	Mede o quantitativo executado	Quantidade de alunos formados
	Insumos	Mede a quantidade de insumos ou recursos humanos, materiais ou financeiros gastos ou necessários	Quantidade de professores contratados

Fonte: Adaptado de Uchoa (2013, p. 16)

Antes da seleção dos indicadores é necessário: avaliar os indicadores existentes antes de se desenvolver novos indicadores; cada indicador deve possuir

uma meta associada; os indicadores devem ter uma unidade de medição (valor relativo, taxa etc); e os indicadores devem permitir a comparação com referenciais externos ou padrões de excelência (PEREIRA et al, 2015).

Na Administração Pública, de acordo com Uchoa (2013), os indicadores podem ser utilizados para avaliar as instituições, projetos, atividades, processos, programa do PPA (Plano Plurianual) e políticas públicas.

Como exemplos de avaliação da qualidade de desempenho de uma gestão pública, Langwinski (2013) cita a Lei de Responsabilidade Fiscal e a Lei de Acesso à Informação. O autor ainda complementa, que a exigência e transparência em relação aos serviços públicos nos últimos tempos aumentou por parte da população e os termos eficiência, eficácia e efetividade passaram a integrar o vocabulário dos gestores, por isso a importância da avaliação de desempenho da gestão por meio de indicadores.

2.4.4 Ferramentas computacionais de suporte à gestão por processos

Segundo Paim et al. (2009) é cada vez mais explorado a relação entre processos e a tecnologia de informação, sendo que este último dá suporte para a coordenação das atividades dos processos.

Com o objetivo de melhorar os processos no cotidiano das organizações, existem vários *softwares* que possibilitam a modelagem de processos. Ao fazer um mapeamento de processos por meio de um BPM Software – *Business Process Management Software*, é possível a identificação de gargalos, o controle de custos, tornar um processo mais eficiente.

Atualmente existem vários BPM Softwares no mercado, como por exemplo:

- Bizagi³;
- Visio⁴;
- Arpo⁵.

Como ferramenta computacional, este trabalho terá o auxílio do ARPO que foi criado pela empresa brasileira KLUG Desenvolvimento de Software. Para

³<http://www.bizagi.com/pt/produtos/bpm-suite/modeler>

⁴<https://products.office.com/pt-br/Visio/>

⁵<https://www.klugsolutions.com>

decomposição dos processos, este *software* utiliza os termos que são usuais no mercado, e deste modo também serão adotados nessa dissertação.

Com o ARPO é possível modelar um processo tanto com a notação BPMN, bem como com a EPC. Segundo a empresa KLUG (2019), ambas são eficientes para o detalhamento dos processos e atendem a necessidade da maioria dos projetos de BPM, sendo que a escolha de qual utilizar vai depender do objetivo do projeto e da maturidade em processos.

Deste modo, essa ferramenta computacional além de facilitar o processo de mapeamento, ela auxilia no gerenciamento de um processo de melhorias.

2.4.5 Aplicações na literatura

Com a finalidade de se ter uma percepção mínima de como o GpP tem sido utilizado em situações similares a que se pretende no presente trabalho, essa seção analisa três aplicações em órgãos públicos.

Deste modo, com base em publicações dos últimos dez anos, foram realizadas consultas em bases de dados como *Scielo*, *Scopus* e *Web of Science*, utilizando termos como “órgão público”, “gestão de processos”, “gestão por processos”, “gestão de contratos”, “contratos administrativos”, “*process management*”, “*administrative contract*”, “*public administration*”, “*public management*”. No entanto, não se obteve sucesso na pesquisa sobre GpP em gestão de contratos no âmbito do setor público brasileiro. Por isso, expandiu-se a pesquisa para o *Google Acadêmico* e ENEGEP⁶, o que possibilitou encontrar os trabalhos apresentados a seguir.

Para isso, estruturou-se a apresentação de cada aplicação levantada da seguinte forma:

- a) Título original e respectiva referência;
- b) Descrição imparcial da aplicação: não se trata do resumo do artigo, já que essa descrição foi realizada por essa autora. E é imparcial, porque não se destaca qualquer crítica com relação ao trabalho;
- c) Análise crítica da aplicação: para entender como foram aplicados conceitos e ferramentas de GpP nestes casos.

⁶ <http://portal.abepro.org.br/enegep/>

Por fim, após a apresentação dos três artigos, os mesmos foram sistematizados para que se tenha uma visão geral comparativa entre eles. Isto permitirá, no final do presente trabalho, comparar o que foi desenvolvido pela autora com esses três trabalhos.

2.4.5.1 Aplicação 1

a) “Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão de contratos de uma empresa de transporte” (NOGUEIRA et al., 2012)

b) Descrição imparcial da aplicação

A aplicação teve como objetivo realizar um diagnóstico dos problemas relacionados à gestão de contratos e propor melhorias para o processo desta gestão, em uma empresa federal de economia mista de transporte de passageiros. Devido a contratação de empresas terceirizadas no setor público, os autores fundamentaram-se na Lei nº 8666/93.

Assim, este trabalho utilizou o método de pesquisa ação, que foi realizado em cinco etapas: (i) elaboraram inicialmente um diagnóstico da situação atual, priorizando os problemas; (ii) fizeram um levantamento das melhores práticas indicadas para a gestão de contratos; (iii) priorizaram as melhores práticas em relação aos problemas; (iv) fizeram o mapeamento do processo de gestão de contratos da empresa; (v) e por fim, realizaram um plano de ação de melhorias apoiados pelo método *5W2H*.

c) Análise crítica da aplicação

Pode ser considerado um destaque a metodologia de Gestão de Processos utilizada para o desenvolvimento deste trabalho, pois foi a partir dela que os autores puderam realizar todas as etapas, começando pelo levantamento da situação atual da empresa, posteriormente o mapeamento de todo o processo de gestão de contratos e por fim, propondo melhorias.

Para o levantamento dos problemas e melhores práticas em gestão de contratos, especialistas da área de contratos foram consultados, além do que foi aplicado um questionário a outros colaboradores da empresa envolvidos no processo. Com isso, atesta-se que a figura do “dono do processo” é relevante neste

artigo, porque somente é possível se ter um mapeamento real de algum processo, quando o mesmo for transmitido por pessoas que trabalham com ele.

Mesmo com a falta de definição dos procedimentos, conforme relatado pelos autores, o mapeamento de processo foi essencial para realização desse estudo, pois possibilitou a compreensão das atividades relacionadas à gestão de contratos, bem como identificou os colaboradores envolvidos.

No texto, também é abordado uma distinção entre a visão funcional e a visão processual, quando os autores falam da importância de se ver uma organização de forma horizontal, pois possibilita ultrapassar as barreiras das áreas funcionais.

O *5W2H* foi a ferramenta metodológica utilizada pelos autores para analisar e propor soluções, o que resultou na elaboração de um plano de ação com cinco melhores práticas consideradas com maior impacto na gestão de contratos. Como relatado no próprio artigo, este plano de ação possibilitará minimizar problemas como custos, retrabalho, irregularidades, entre outras dificuldades que envolvem o desperdício de tempo e dinheiro em uma instituição federal.

Os resultados do levantamento dos problemas demonstraram que a falta de procedimentos, políticas e diretrizes, juntamente com a falta de capacitação técnica apareciam com maior frequência nos contratos selecionados e analisados.

Como resultado do levantamento das melhores práticas, foi identificado a necessidade de definir/adequar as políticas, procedimentos e diretrizes; a reavaliação e readequação do fluxo de contratos; e por fim, a necessidade de treinamento dos gestores e envolvidos nos contratos.

Por fim, apesar dos autores classificarem o estudo como uma pesquisa ação, eles não apresentam as aplicações, nem mensuram os resultados obtidos com os projetos de melhorias.

2.4.5.2 Aplicação 2

a) “Contribuição metodológica à gestão de contratos de delegação de serviços públicos baseada em gestão por processos” (NEVES et al., 2010)

b) Descrição imparcial da aplicação

Os autores deste artigo tiveram a intenção de propor um procedimento de avaliação e aperfeiçoamento dos processos de gestão de contratos de concessão

de infraestrutura rodoviária federal, buscando a eficiência e a efetividade da ação governamental e o controle voltado para os resultados.

Para isso, os autores apresentaram um procedimento com seis etapas para a avaliação dos processos de gestão de contratos: (i) identificação das atribuições legais do órgão gestor; (ii) definição dos critérios de avaliação; (iii) mapeamento dos processos executados pelo órgão gestor; (iv) elaboração das medidas de aperfeiçoamento dos processos; (v) identificação das medidas de aperfeiçoamento dos processos; (vi) e avaliação crítica dos processos mapeados.

Como base na definição dos critérios de avaliação, os autores se apoiaram nos princípios do Direito Administrativo previsto no art. 37 da Constituição de 1988 (Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e Eficiência).

Por meio de entrevistas e análise de documentos, foi realizado o mapeamento dos processos de negócio, com o intuito de apresentar a estrutura e o comportamento da organização. Com isso, foram identificados dez macroprocessos.

A partir das propostas, um mapa de processos otimizado foi gerado, além da elaboração de diagrama de atividades.

c) Análise crítica da aplicação

Nesta aplicação, os procedimentos metodológicos de gestão por processos foram validados por meio de um estudo de caso, como forma de comprovar a possibilidade de aperfeiçoamento de processos em gestão de contratos.

Para os autores, a metodologia de gestão por processos pode trazer vantagens organizacionais. Como aplicação, neste caso, foram desenvolvidas seis etapas para obter o resultado desejado.

Foi destacado a importância da legislação para identificar as atribuições e definir os critérios de avaliação, sendo uma forma de assegurar que diminua a possibilidade de irregularidades no processo.

O diferencial deste trabalho consiste que no momento da realização do levantamento das informações para o mapeamento processual, além das entrevistas com as pessoas envolvidas com o processo, os autores também analisaram documentos.

A partir do mapeamento do processo, foram identificados dez macroprocessos de contratos de infraestrutura rodoviária. No entanto, o artigo não

apresenta em nenhum momento os modelos *as is* e *to be* referentes a este estudo, dando apenas ênfase aos indicadores de resultados.

Outro ponto negativo deste artigo é não utilizar nenhuma ferramenta de GpP para analisar os problemas, as causas e implantar soluções.

Entre todos os processos avaliados, os autores perceberam a necessidade de elaborar um procedimento padrão, bem como, a percepção no mapeamento, da falta de delegação de tarefas.

Apesar da proposta inicial do trabalho ser concluída, ou seja, propor aperfeiçoamentos nesta área, o artigo não informa se essas propostas foram implantadas. Os autores apenas concluem que com a gestão por processos, além de proporcionar melhorias, auxilia na padronização de tarefas e documentos.

2.4.5.3 Aplicação 3

a) “Proposta de melhoria do processo de contratação de serviços de TI e da gestão dos contratos na administração pública federal” (SANTOS, 2013)

b) Descrição imparcial da aplicação

Tomando como base de análise a unidade do Ministério da Ciência, Tecnologia e Inovação, esta aplicação teve como objetivo analisar e mapear os processos de contratação de serviços de Tecnologia da Informação - TI na Administração Pública Federal. A principal intenção foi elaborar um roteiro que facilitaria nas contratações e gestão de serviços de TI.

O primeiro passo foi fazer uma modelagem dos processos atuais (*as is*). Para isso, foram mapeadas todas as fases de contratação de serviços de TI nesta unidade da Administração Pública Federal, baseadas na experiência do autor como gestor de contratos de serviços de TI, bem como por meio da Lei nº 8666/93 e a IN 04/2010 (que orienta a contratação deste tipo de serviços).

As etapas para a realização deste procedimento foram: (i) identificar os processos de contratação de serviços de TI do órgão; (ii) analisar os processos de contratação de serviços de TI; (iii) modelar os processos com notação BPMN; (iv) identificar os processos críticos; (v) e propor melhorias.

Depois de todo esse levantamento e análise do resultado, foi possível diagnosticar alguns processos que poderiam ser melhorados (modelo *to be*).

c) Análise crítica da aplicação

Para a efetivação desta análise exploratória, o autor desta aplicação utilizou técnicas de modelagem de processos baseadas na notação BPMN. Com este objetivo, o autor se dedicou a uma explicação mais detalhada de termos que envolvem gestão por processos, dando ênfase a necessidade de se conhecer o processo de uma organização e de se padronizar com o mapeamento.

A metodologia de gestão por processos utilizada neste artigo focou na modelagem dos processos atuais (*as is*) dando suporte para a proposição de melhorias (modelo *to be*).

Ao analisar todos os mapeamentos realizados nas fases de contratação dos serviços TI, foi possível destrinchar cada processo e ver claramente os que eram mais críticos e que impossibilitavam a conclusão da contratação com sucesso. Essa análise metodológica remete na literatura à “classificação de processos”, ou seja, aqueles processos que agregam valores, segundo Oliveira (2013), é um tipo de processo que contribui para alavancar os resultados de uma organização.

Outro ponto importante para se destacar é a presença da figura do “dono do processo” neste artigo, pois o mapeamento *as is* só foi efetivado por meio da experiência do autor no setor estudado.

Por fim, o texto ilustra por meio da arquitetura *to be* a proposta de melhorias no processo de contratação de serviços de TI, possibilitando ter uma visão esclarecida de alguns pontos que não estavam claros.

O próprio artigo enumera que com os resultados alcançados com a aplicação do BPMN podem economizar recursos humanos e matérias, ao diminuir o tempo de elaboração de termos de referências; melhorar a comunicação entre os requisitantes e a área de TI; e diminuir a possibilidade do edital ser interditado pelo TCU, já que com os processos mapeados conforme a legislação, minimizam a probabilidade de erros.

Apesar das várias vantagens da aplicação do modelo de gestão por processos neste caso, o autor também não informa se as propostas foram aplicadas na instituição.

2.4.5.4 Comparação entre as aplicações

Ao comparar as três aplicações, foi possível fazer uma análise crítica apoiada em parâmetros referentes à gestão por processos e gestão de contratos, resumida no Quadro 9.

Quadro 9 - Resumo dos parâmetros observados nos artigos

PARÂMETROS	Aplicação 1	Aplicação 2	Aplicação 3
Ano de publicação dos artigos	2012	2010	2013
Metodologia GpP	Sim	Sim	Sim
Mapeamento <i>as is</i>	Sim	Sim	Sim
Mapeamento <i>to be</i>	Não	Não	Sim
Comparação com GdP	Sim	Não	Não
Ferramentas de GpP	Sim	Não	Não
Ferramentas computacionais	Não	Não	Não
Coleta de dados	Sim	Sim	Sim
Obteve resultados	Sim	Sim	Sim
Foi implantado	Não	Não	Não
Ajuda externa (consultoria)	Não	Não	Não
Fundamentação em legislações	Sim	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme relatado, houve dificuldade de se identificar trabalhos de gestão por processos aplicada em gestão de contratos, bem como, os que foram encontrados são entre os anos de 2010 e 2013, ou seja, observa-se a falta de estudos mais recentes.

Todos os textos tiveram uma metodologia de gestão por processos definida, o que possibilitou aplicar conceitos e melhores práticas para este tipo de gestão. Além do que, todos os autores trabalharam com o mapeamento dos processos das unidades analisadas, o que demonstra exatamente como este tipo de modelagem esquemática pode trazer benefícios para uma organização, pois um processo pode ser executado somente quando conhecido.

No entanto, pode ser visualizado nitidamente, que a terceira aplicação, no quesito de mapeamento, é a mais completa, porque além de discutir vários conceitos relacionados à gestão por processos, também apresenta todos os mapeamentos das fases de contratação no *as is* e a arquitetura *to be*, de forma ilustrativa. Enquanto isso, a segunda aplicação somente descreve este processo; e a primeira aplicação representa por meio de uma figura o mapeamento *as is*, sendo apenas relatadas as propostas de melhorias realizadas no estudo.

O método de pesquisa foi bem abordado por todos os autores, como por exemplo, com a coleta de dados por meio de questionários e entrevistas com os envolvidos no processo, ou mesmo consulta aos “donos do processo”, bem como, levantamento bibliográfico e dispositivos legais para melhores práticas.

Ainda que os dois últimos artigos utilizem o termo “gestão por processos”, em nenhum deles houve a comparação com “gestão de processos”. Já o artigo de Nogueira et al. (2012), utiliza essa última terminologia, comparando a visão funcional com a visão processual em uma organização.

No que se refere às ferramentas de suporte, somente o primeiro trabalho utiliza a ferramenta 5W2H para elaboração de um plano de ação. Isto pode ser considerado como um ponto negativo para o desenvolvimento de um trabalho deste tipo, pois as ferramentas de gestão por processos auxiliam para a análise de problemas e implantação de soluções.

Outro aspecto a ser feito com relação aos três artigos é o fato deles não citarem se houve apoio de ferramentas computacionais, como o Bizagi, para os mapeamentos que foram realizados nas instituições.

Os artigos também não informam se houve alguma ajuda externa para elaboração dos trabalhos, como algum tipo de consultoria ou especialista em GpP que auxiliou na elaboração dos mapeamentos.

Todos enumeraram as contribuições geradas a partir da análise processual na gestão de contratos, sendo destacadas melhorias significativas para cada unidade estudada. No entanto, em nenhum dos artigos apresentados houve a discussão sobre se as melhorias foram implantadas e o acompanhamento dos resultados. Infelizmente, mesmo o primeiro artigo afirmando ser uma pesquisa ação, os autores não deixam claro se houve realmente a aplicação das melhorias do projeto.

Todas as aplicações se apoiam em legislações que dizem respeito aos contratos na Administração Pública, como a Lei nº 8666/93, o art. 37 da Constituição de 1988 (Princípios da Administração Pública) e a IN nº 04/2010 que orienta sobre a contratação de serviços de TI.

Portanto, considerando estes fatos e o Quadro 9 não é possível dizer qual aplicação contribuiu mais que a outra para a elaboração do presente trabalho. Por isso, no Capítulo 6 será feita uma análise comparativa das aplicações com este trabalho.

3 MÉTODO DA PESQUISA

Tendo em vista a importância de se entender todas as etapas que serão executadas para atingir os objetivos propostos em um trabalho, esse tópico apresentará os métodos que serão adotados nesta pesquisa.

O método é o caminho para se chegar a um determinado objetivo, sendo que no caso do método científico trata-se de um conjunto de procedimentos e técnicas adotadas para atingir o conhecimento (GIL, 2014).

3.4 TIPO DE PESQUISA

Considerando que, a classificação do tipo de pesquisa varia de acordo com o enfoque dado pelo autor, a natureza de pesquisa utilizada para o desenvolvimento deste trabalho é aplicada (MARCONI; LAKATOS, 2015), devido ao fato que é voltada para a realidade de uma Instituição Federal de Ensino Superior e tem como objetivo contribuir para a resolução de problemas enfrentados na fiscalização e no acompanhamento contratual.

Outro item importante para determinar um trabalho é o propósito da pesquisa. Pensando no que foi elencado, pode-se classificar esse trabalho como de natureza exploratória, pois é desenvolvido com o objetivo de proporcionar uma visão geral de um determinado fato, sendo um tipo de pesquisa que apresenta uma menor rigidez de planejamento (GIL, 2014), além de aumentar a familiaridade do pesquisador com um fato, modificar e deixar claro conceitos (MARCONI; LAKATOS, 2015).

Gil (2014) ainda acrescenta que a pesquisa exploratória envolve levantamento bibliográfico e documental, entrevistas, estudos de caso, bem como, que neste tipo de pesquisa, o uso de técnicas quantitativas não é comum na coleta de dados.

Como método de pesquisa, optou-se em realizar um estudo de caso, devido a necessidade de realizar uma análise da gestão atual dos contratos das terceirizadas no campus São Carlos da UFSCar, focada na execução dos mesmos, e assim, poder perceber os eventuais gargalos e os processos críticos.

Segundo Yin (2001), o estudo de caso é um estudo empírico que investiga um fenômeno dentro do seu contexto de realidade, podendo ser utilizado na administração e como estratégia de pesquisa nos estudos organizacionais e gerenciais. Trata-se de um método caracterizado por pesquisas que levam a um estudo profundo e exaustivo sobre um fato, pessoa, grupo ou instituição e permite o conhecimento detalhado do objeto de pesquisa (GIL, 2014; BERTO; NAKANO, 1998).

Gil (2014) ainda complementa que o estudo de caso serve para pesquisas com diferentes propósitos, como:

- a) explorar situações da vida real em que os limites não estão claramente definidos;
- b) descrever a situação do contexto do objeto que está sendo investigado;
- c) explicar variáveis causais de determinado fenômeno em situações mais complexas.

Além do que, foi feita uma pesquisa bibliográfica, procedimento técnico essencial para esta pesquisa, já que é necessário consultar os livros clássicos que possuem material para o referencial teórico, e fazer buscas em bases de dados para coleta de artigos recentes sobre o tema ou problema pesquisado. A pesquisa bibliográfica cria “um arcabouço teórico capaz de sustentar ou subsidiar as questões de pesquisa” (BERTO; NAKANO, 1998).

A pesquisa documental também foi utilizada neste estudo para o levantamento das legislações vigentes sobre a terceirização no serviço público e sobre a gestão e fiscalização contratual, bem como à consulta por meio de sistema eletrônico dos contratos administrativos vigentes de prestação de serviço com empresas terceirizadas da UFSCAR.

A pesquisa documental assemelha-se com a pesquisa bibliográfica, diferenciando somente na natureza das fontes, pois enquanto essa última utiliza-se contribuições de diversos autores sobre determinado assunto; a documental usa materiais que ainda não receberam um tratamento analítico (documentos oficiais, contratos, filmes), ou podem ser reelaborados (relatórios de pesquisa, relatórios de empresas) (GIL, 2014).

3.2 TÉCNICAS DE COLETA DE DADOS

A coleta de dados é a etapa da pesquisa em que se inicia a aplicação dos instrumentos elaborados e das técnicas selecionadas (MARCONI; LAKATOS, 2015). Conforme Berto e Nakano (1998) há várias formas de coleta de dados em um estudo de caso, como entrevistas, questionários e outras fontes. Entre elas, acredita-se que a entrevista é a melhor forma de coletar informações com as pessoas que tiveram experiências práticas com o problema desta pesquisa.

A entrevista é uma forma de diálogo assimétrico, sendo que uma das partes busca coletar os dados e a outra se apresenta como fonte de informação (GIL, 2014). Entre as várias vantagens que essa técnica de coleta de dados oferece, ela possibilita maior oportunidade para avaliar as atitudes, podendo ser observado as reações, gestos dos entrevistados; além de ter uma maior flexibilidade, onde o entrevistador pode repetir, esclarecer perguntas, formular de maneira diferente, garantindo que seja compreendido o questionamento (MARCONI; LAKATOS, 2015).

Para Gil (2002), a entrevista pode ser caracterizada de quatro formas:

- (i) informal: quando é uma simples conversação para obtenção do objetivo básico a coleta de dados;
- (ii) focalizada: que embora livre, enfoca um tema específico;
- (iii) parcialmente estruturada: que é guiada por relação de pontos de interesse que o entrevistador vai explorando durante a aplicação;
- (iv) estruturada: que é aquela que se desenvolve a partir da relação fixa de perguntas.

A partir da teoria, a entrevista foi planejada pensando nos seguintes parâmetros:

- Em que medida a entrevista iria contribuir para o objetivo do trabalho?
- De que forma seriam formuladas as questões?
- Em que momento do trabalho seria aplicada esta entrevista?
- Para quem iria ser aplicadas estas questões?
- Qual a quantidade da amostra?
- Qual a forma que seria aplicada?

Destarte, decidiu-se que seria feito uma entrevista estruturada com questões abertas - o que possibilita complementações e reflexões a partir de cada pergunta - para os fiscais de contratos com empresas terceirizadas, pois estes possuíam informações e discussões sobre a fiscalização dos contratos da UFSCar. Procurou-se assim, elaborar questões que tivessem como foco os eventos e as informações relevantes para o objeto deste estudo, conforme roteiro para entrevista apresentado no Apêndice A.

Por se tratar de uma coleta de dados que envolve seres humanos e tem a possibilidade de oferecer riscos aos participantes da entrevista, como cansaço, desconforto, constrangimento, intimidação e tomar o tempo do servidor entrevistado, esta pesquisa foi submetida ao Comitê de Ética em Pesquisas – CEP. Após avaliação, a pesquisa foi aprovada por meio do CAAE nº 19846019.3.0000.5504.

Considerando que para cada contrato administrativo é designado atualmente um fiscal titular e/ou um fiscal substituto, e ainda que, o campus de São Carlos da UFSCar possuía doze contratos vigentes com empresas terceirizadas no mês de setembro de 2019, foi escolhida uma amostra com seis fiscais que atuam ou atuaram neste tipo de contratação para participarem desta entrevista, acreditando ser uma quantidade suficiente e representativa para conhecer a realidade destes servidores e os desafios enfrentados nas suas atribuições.

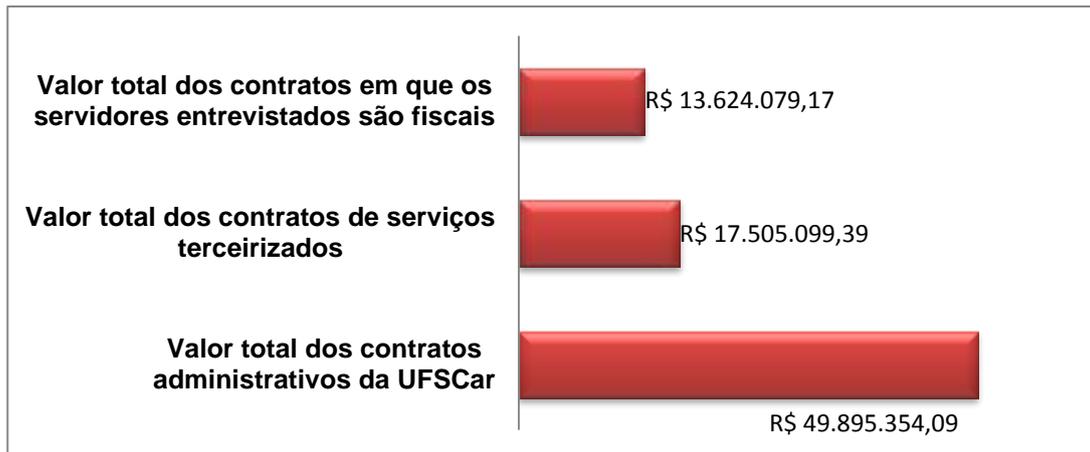
Foram considerados os seguintes critérios para a escolha dos fiscais que participaram da entrevista:

- Fiscais de contratos terceirizados do campus São Carlos, já que a maioria das contratações são deste campus;
- Fiscais dos maiores contratos com empresas terceirizadas do campus São Carlos, ou seja, com o maior número de colaboradores terceirizados e que representam grandes valores contratuais para UFSCar;
- A experiência do servidor na fiscalização contratual, sendo que, dois fiscais possuem em média sete anos de experiência, três fiscais possuem dois anos de experiência, e um fiscal com menos de seis meses de experiência. A intenção era comparar o quanto a experiência pode influenciar no desenvolvimento desta função;
- Os contratos em que os fiscais foram entrevistados englobarem dificuldades que podem aparecer nos demais *campi*.

Além disso, dos doze contratos com empresas terceirizadas existentes no campus São Carlos, a amostra escolhida para a entrevista atende oito da totalidade destes contratos, devido ao fato que a maioria destes servidores são fiscais, sejam titulares ou substitutos, em mais de um contrato na UFSCar.

O valor destes contratos são apresentados no Gráfico 4.

Gráfico 4 - Valores relativos totais dos contratos da UFSCar (Setembro/2019)



Fonte: Elaborado pela autora

Os valores apresentados no Gráfico 4, de acordo com os dados referentes à setembro de 2019 (GRUPO NEGÓCIOS PÚBLICOS, 2019), demonstram que do valor dos contratos de serviços terceirizados, cerca de 78% do valor total (R\$ 17.505.099) diz respeito aos contratos dos fiscais escolhidos para esta amostra.

Considerando o perfil da composição da amostra entrevista, bem como o percentual expressivo do valor dos contratos respectivos, entende-se que esse trabalho pode ser replicado com uma maior facilidade para os demais contratos da UFSCar.

Foi criado um único roteiro de entrevista (Apêndice A) para ser aplicado com os seis fiscais, com vinte e uma questões divididas em cinco blocos: I – perfil profissional, II – execução do contrato, III – conhecimento sobre fiscalização contratual, IV – suporte à fiscalização e V – sugestões.

As entrevistas duraram cerca de uma hora cada, que resultaram em informações que foram sintetizadas na seção 4.3. As respostas dos entrevistados auxiliaram na elaboração dos mapeamentos das atividades referentes à fiscalização, bem como, possibilitou que fossem sugeridas propostas de melhorias para a fiscalização e o acompanhamento dos contratos de serviços terceirizados.

Para análise dos dados coletados foi utilizada a abordagem qualitativa, onde o pesquisador procura reduzir a distância entre teoria e os dados, entre o contexto e a ação, compreendendo os fenômenos pela sua descrição e interpretação (BERTO; NAKANO, 1998). Conforme Apêndice A, que contém as questões apresentadas aos fiscais entrevistados, pode-se observar que o objetivo é de se levantar aspectos qualitativos em relação ao trabalho com os mesmos desenvolvidos com os contratos, ou seja, não se procurou caracterizar o trabalho realizado pelos fiscais estatisticamente ou algo dessa natureza.

“A análise qualitativa depende de muitos fatores, tais como a natureza dos dados coletados, a extensão da amostra, os instrumentos de pesquisa e os pressupostos teóricos que nortearam a investigação” (GIL, 2002, p. 133).

Berto e Nakano (1998) e Yin (2001) ainda complementam que é importante a experiência do pesquisador para análise e compreensão dos fenômenos estudados, dando maior importância ao contexto da organização pesquisada, e por fim, enfatizando a interpretação do entrevistado em relação à pesquisa. Em outras palavras, a experiência profissional da autora deste trabalho favoreceu uma melhor compreensão das contribuições indicadas nas entrevistas, o que foi de muita valia para a realização deste trabalho.

3.3 PERCURSO METODOLÓGICO

Com o intuito de atingir os objetivos pré-definidos, esta pesquisa foi organizada em cinco fases.

Na fase 1 foi discutido o objetivo geral, formulados os objetivos específicos, bem como elaborada a justificativa, caracterização do tema e definida a questão problema da pesquisa. Por meio disso, foi escolhido a metodologia de pesquisa. Essa fase corresponde aos Capítulos 1 e 3.

Na segunda fase foi realizado um levantamento bibliográfico acerca do material discutido no referencial teórico, bem como a pesquisa de casos sobre gestão por processos aplicada na gestão de contratos em órgãos públicos. Além disso, foi feito o levantamento das legislações, instruções normativas e orientações que abordam a contratação das terceirizadas no serviço público, a gestão e fiscalização contratual. Essa fase corresponde ao Capítulo 2.

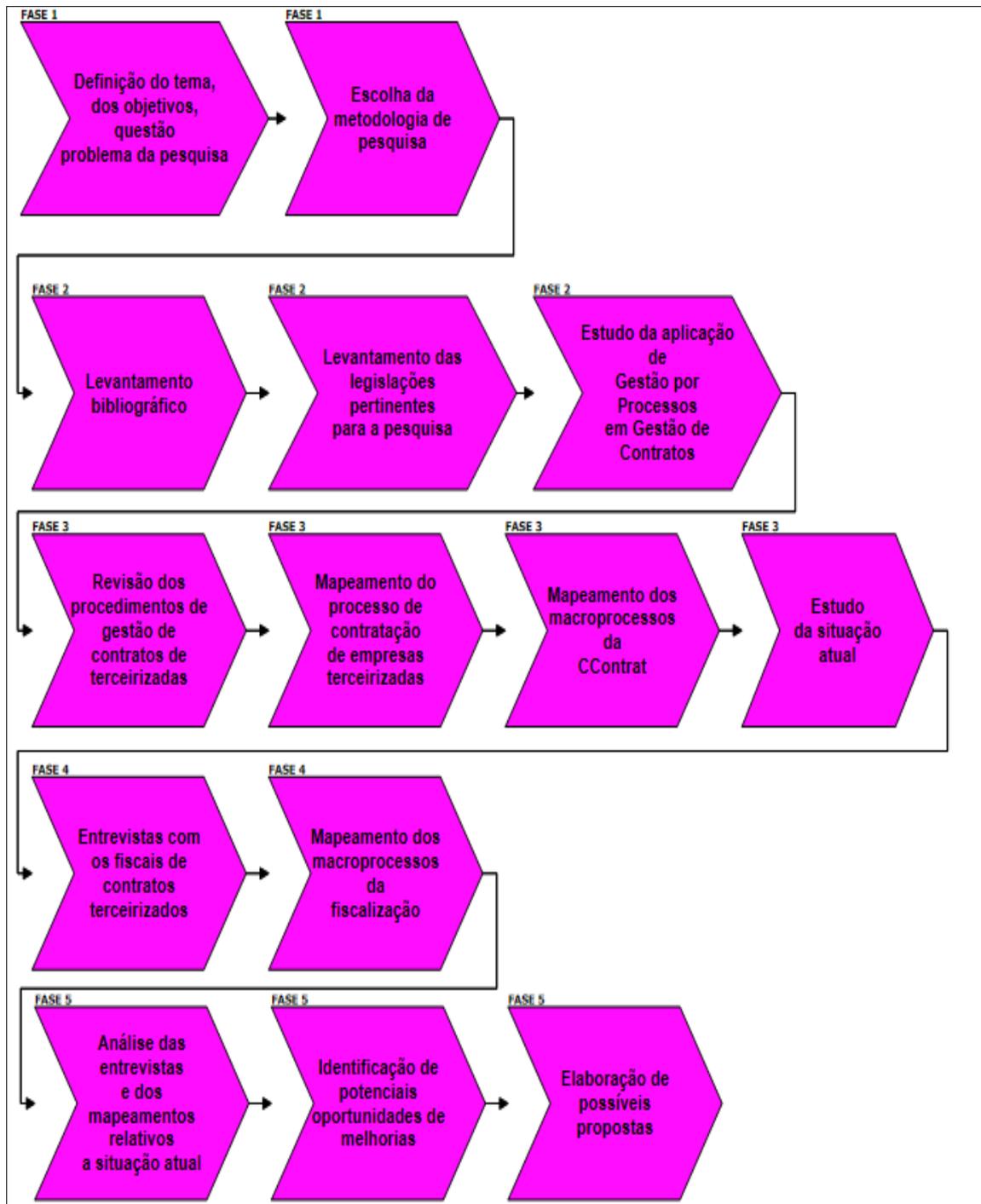
Na fase 3 foi feita a revisão dos procedimentos de gestão de contratos terceirizados na UFSCar, possibilitando mapear o processo de contratação de empresas terceirizadas e caracterizar as atividades mais relevantes desse processo, por meio do detalhamento dos macroprocessos relacionados à Coordenadoria de Contratos. Também, foi feito um estudo da situação atual dos contratos da universidade, por meio de sistema eletrônico. Essa fase corresponde ao Capítulo 4.

A quarta fase representa a realização das entrevistas com os fiscais do campus São Carlos da UFSCar, resultando no detalhamento dos macroprocessos relacionados a fiscalização contratual das terceirizadas. Essa fase também corresponde ao Capítulo 4.

Na fase 5 foi realizada uma análise das entrevistas e dos mapeamentos desenvolvidos nas fases 3 e 4, identificando potenciais oportunidades de melhorias. Assim, foram elaboradas algumas possíveis propostas de melhorias ou adequações utilizando as ferramentas de gestão por processos estudadas na segunda fase. Essa fase corresponde ao Capítulo 5.

A seguir, a Figura 4 resume as fases da pesquisa descritas nesta seção.

Figura 4 - Fases da pesquisa



Fonte: Elaborado pela autora

4 CARACTERIZAÇÃO DA SITUAÇÃO ATUAL

4.1. A UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS

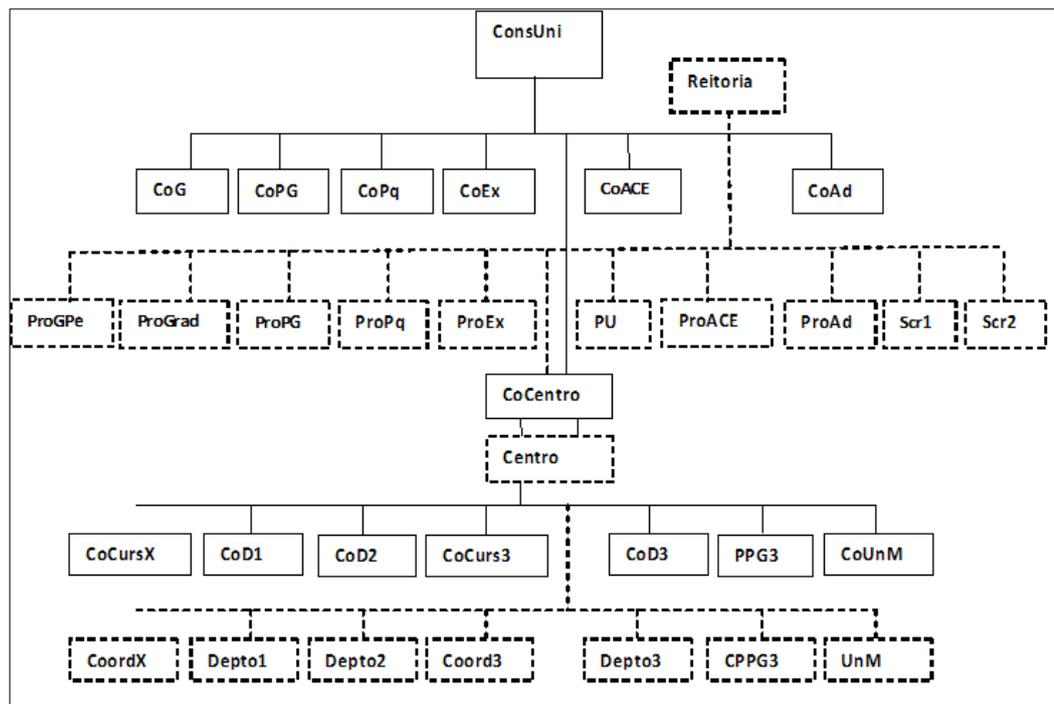
Fundada em 1968 e considerada a primeira Instituição Federal de Ensino Superior instalada no interior do estado de São Paulo, a Universidade Federal de São Carlos (UFSCar) possui quatro *campi*: (i) São Carlos, com a maior área construída (188.100 m²) é o campus também com o maior número de cursos, totalizando trinta e três, além de ser o local em que se situa a Reitoria; (ii) Araras, instituída em 1991, possui cursos voltados para Agroecologia, Biotecnologia, Engenharia Ambiental, Sucroalcooleira, mas também, Pedagogia, Educação Musical, Sistemas de Informações; (iii) Sorocaba, criada em 2005, oferece cursos de Administração, Ciência da Computação, Engenharia Ambiental, Química, Matemática, entre outros; (iv) e Lagoa do Sino, que é o mais novo campus, criado em 2012 e instalado em uma fazenda de 643 hectares, possui cinco cursos (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2018).

Com quase 23.000 alunos matriculados, a UFSCar oferece 64 cursos de graduação, 52 programas de pós-graduação, 11 cursos de mestrado profissional, 43 de mestrado acadêmico, 30 de doutorado e 92 cursos de especialização. No que se refere à extensão, promove várias atividades em diversas áreas como de Educação, Saúde, Meio Ambiente e Cultura (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2019b).

Para atender ao objetivo da Universidade, ou seja, o ensino, pesquisa e extensão, a UFSCar conta com 2.354 servidores, sendo 1.324 docentes (99,8% são doutores ou mestres) e 1.030 técnicos-administrativos distribuídos na área administrativa e acadêmica (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2018).

A Figura 5 apresenta como é realizada a gestão na UFSCar:

Figura 5 - Organograma da UFSCar



Fonte: UFSCar (2018)

Para a participação de toda a comunidade acadêmica, a UFSCar possui Conselhos Superiores que auxiliam na gestão da instituição. Os órgãos deliberativos superiores possuem representação dos discentes, técnico-administrativos e docentes.

A UFSCar possui 48 departamentos acadêmicos que são divididos em oito centros: Ciência Agrárias, Ciências Biológicas e da Saúde, Ciências em Gestão e Tecnologia, Ciências e Tecnologias para a Sustentabilidade, Ciências Exatas e de Tecnologia, Ciências Humanas e Biológicas, Educação e Ciências Humanas e Ciências da Natureza.

Além disso, a UFSCar possui sete Pró-Reitorias que são os órgãos da administração superior juntamente com a Reitoria, sendo: Pró-Reitoria de Administração (ProAd), Pró-Reitoria de Gestão de Pessoas (ProGPe), Pró-Reitoria de Graduação (ProGrad), Pró-Reitoria de Pós-Graduação (ProPG), Pró-Reitoria de Pesquisa (ProPq), Pró-Reitoria de Extensão (ProEx) e Pró-Reitoria de Assuntos Comunitários e Estudantis (ProACE).

4.2. A GESTÃO DE CONTRATOS NA UFSCAR

Estruturalmente subordinada à ProAd, a Coordenadoria de Contratos (CContrat) é uma subunidade administrativa que tem como suas principais atribuições: definir procedimentos e apoio técnico para a elaboração de contratos administrativos e convênios; acompanhar os contratos administrativos dos *campi* de São Carlos e Lagoa do Sino; supervisionar a execução dos contratos administrativos em seus aspectos legais, administrativos e financeiros; coordenar ações para a nomeação das figuras de gestor de contrato e fiscais; zelar para a observância de prazos de renovação; definir procedimentos, orientar e supervisionar outras unidades de administração de contratos dos diversos *campi* quanto aos procedimentos a serem adotados para a gestão de contratos administrativos; entre outros⁷ (UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS, 2019a).

Com o processo de expansão que aconteceu nas universidades federais, a partir de 2007 com a Reestruturação e Expansão das Universidades Federais – REUNI, foi necessária a readequação da área administrativa da UFSCar, possibilitando atualmente, que unidades específicas administrem os contratos em Sorocaba e Araras. Os três *campi*, que possuem esse tipo de departamento administrativo, são interligados pelo ContratosGov⁸, que é um sistema de gestão e fiscalização de contratos, alimentado pelos agentes (servidores das unidades de contratos da UFSCar e fiscais) envolvidos com a execução contratual.

Os fiscais dos contratos são servidores alocados em várias unidades da Universidade que já possuem suas próprias funções e que com a fiscalização, assumem atribuições adicionais. E apesar de não existir oficialmente um vínculo entre os fiscais e a CContrat, na prática aqueles precisam seguir procedimentos básicos estipulados por essa Coordenadoria, com base nas legislações apresentadas na Seção 2.3.3..

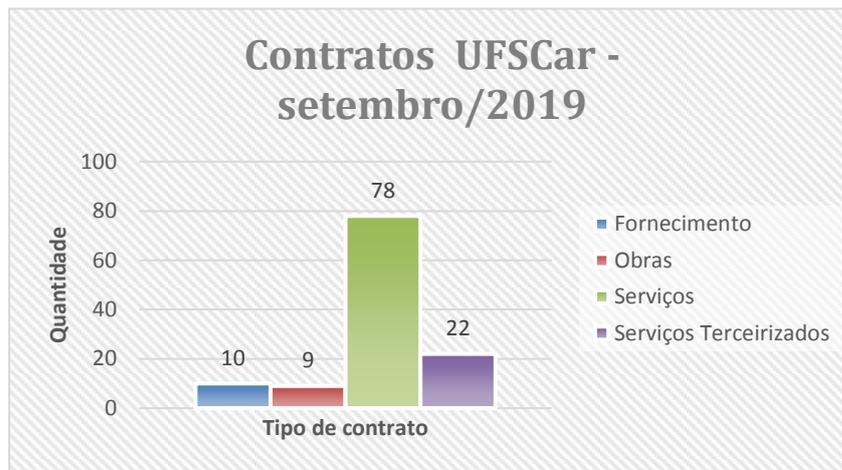
Em setembro de 2019, a UFSCar possuía cerca de 119 contratos administrativos, os quais podem ser acessados pela administração da UFSCar no sistema ContratosGov, havendo entre eles, diversas complexidades, valores e tipos (fornecimento, obras, serviços).

⁷ Para acessar as atribuições da Coordenadoria de Contratos: <http://www.proad.ufscar.br/>

⁸ <https://www.contratosgov.com.br>

Conforme apresentado no Gráfico 5, da quantidade total de contratos administrativos que a UFSCar possuía até esse período, a maioria corresponde à contratos de serviços que podem ser contínuos como o de produção e distribuição de refeições, preceptoria, passagens aéreas, hospedagem; ou de serviços não contínuos como o de remoção de árvores e prestação de serviço de gestão administrativa, financeira e operacional com a Fundação de Apoio Institucional – FAI.

Gráfico 5 - Contratos administrativos da UFSCar em setembro de 2019



Fonte: Elaborado pela autora

Já os serviços terceirizados são aqueles que representam o segundo tipo de contrato de maior quantidade na UFSCar. Conforme já discutido no Capítulo 1, esse tipo de contratação traz uma maior complexidade, devido ao fato de que são contratos com postos de trabalho que devem ser fiscalizados e acompanhados de forma mais detalhada. Ou seja, para executar os diferentes serviços com dedicação exclusiva de mão de obra, a UFSCar conta com 390 colaboradores terceirizados⁹, conforme apresenta o Quadro 10.

⁹ Os dados apresentados no Quadro 10 são referentes à setembro de 2019.

Quadro 10 - Número de funcionários terceirizados na UFSCar

	Contrato	Campus	Objeto	N° de colaboradores terceirizados	N° de colaboradores por campus
1	039/2016	São Carlos	Limpeza	102	328
2	064/2018	Multicampi ¹⁰	Segurança	88	
3	110/2014	São Carlos	Portaria	54	
4	044/2017	São Carlos	Limpeza áreas externas	29	
5	041/2015	São Carlos	Zeladoria	17	
6	079/2014	São Carlos	Técnico de Informática	10	
7	127/2014	São Carlos	Manutenção predial	9	
8	014/2016	São Carlos	Limpeza (USE)	9	
9	047/2015	São Carlos	Conferente e auxiliar de operação	4	
10	009/2016	São Carlos	Recepcionista (USE)	4	
11	172/2013	São Carlos	Telefonista	1	
12	032/2018	São Carlos	Copeira	1	
13	017/2017	Sorocaba	Limpeza	18	34
14	009/2018	Sorocaba	Manutenção predial	6	
15	049/2015	Sorocaba	Zeladoria	5	
16	064/2014	Sorocaba	Limpeza áreas externas	4	
17	046/2018	Sorocaba	Motorista	1	13
18	011/2019	Lagoa do Sino	Emergencial de limpeza	8	
19	075/2017	Lagoa do Sino	Portaria	4	
20	026/2016	Lagoa do Sino	Motorista	1	
21	006/2017	Araras	Limpeza áreas externas	13	15
22	018/2018	Araras	Motorista	2	
				Total	390

Fonte: Elaborado pela autora

Considerando que dos 22 contratos com terceirizadas que a Universidade dispõe com empresas terceirizadas, 12 são do campus São Carlos (Quadro 10) e

¹⁰ O serviço de segurança do contrato multicampi é prestado nos quatro *campi* da UFSCar, no entanto, é a Coordenadoria de Contratos do campus de São Carlos que faz a gestão. Por isso, os colaboradores deste contrato no Quadro 10 estão representados somente em São Carlos.

que os mesmos são monitorados pela CContrat, os mapeamentos dos macroprocessos apresentados neste trabalho referem-se somente a tramitação de contratação deste tipo de serviço no campus de São Carlos.

4.2.1 Mapeamento dos macroprocessos

O objetivo desta seção é apresentar como acontecem os processos relacionados a contratação de empresas terceirizadas no campus de São Carlos da UFSCar. Para essa representação foi feito o mapeamento dos respectivos processos de negócios por meio da notação EPC do ARPO, que detalha os macroprocessos por meio de eventos e funções por unidade administrativa, conforme explicado na Seção 2.4.3.1.

Mapear é uma etapa importante na gestão por processos, pois apresenta a situação atual e possibilita conhecer a sequência de atividades no fluxo e cada ator envolvido. A intenção do detalhamento neste trabalho é analisar os possíveis gargalos existentes.

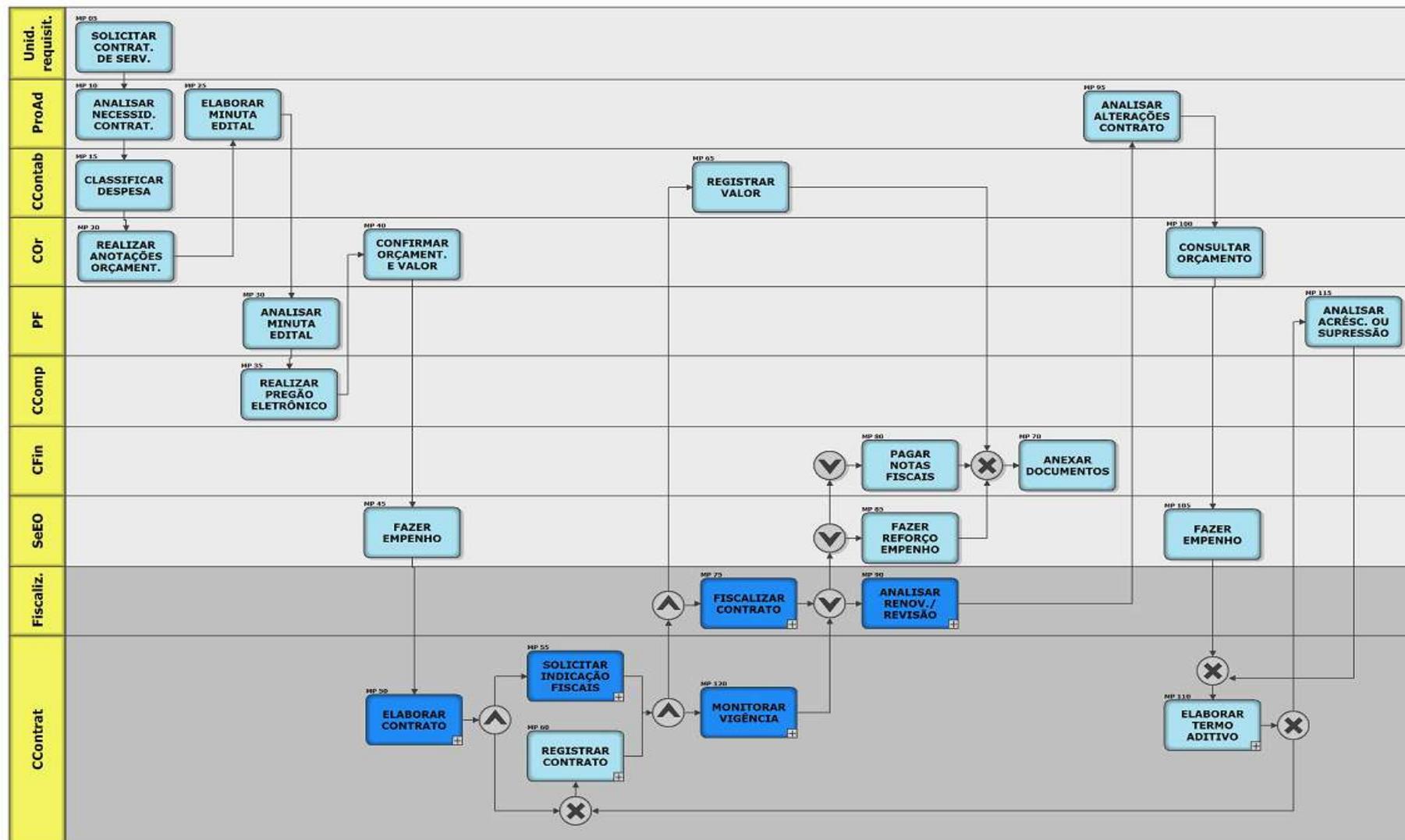
Os macroprocessos nos mapeamentos realizados neste trabalho são representados pela sigla MP e para identificação de cada um deles foi utilizada uma numeração múltipla de 5, que será observada na Figura 6, com o intuito de criar uma sequência lógica.

4.2.1.1 Macroprocessos de contratação de uma empresa terceirizada

Segue na Figura 6 o mapeamento dos macroprocessos de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos da UFSCar. De acordo com esse mapeamento é possível observar todas as etapas para este tipo de contratação.

Quando a unidade requisitante tem a necessidade de um determinado serviço é aberto um processo no Sistema Eletrônico de Informação – SEI e solicitada a contratação (MP 05) para ProAd. Para isso, a unidade requisitante encaminha o termo de referência e toda a documentação necessária para que seja realizada a análise da contratação (MP 10), bem como a viabilidade financeira para contratar a quantidade de postos solicitada.

Figura 6 - Macroprocesso de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos da UFSCar



Fonte: Elaborado pela autora

Se a contratação for viável, o processo é encaminhado para Coordenadoria de Contabilidade - CContab para classificar a despesa (MP 15) e em seguida para a Coordenadoria de Orçamento - COr para realizar as anotações orçamentárias (MP 20).

Feito essa primeira etapa, o processo volta para ProAd para que seja elaborada a minuta do edital (MP 25), que será analisada pela Procuradoria Federal - PF (MP 30) devido à complexidade que corresponde este tipo de edital. Se a minuta estiver legalmente correta, ela é encaminhada para a Coordenadoria de Compras - CComp e será realizado o pregão eletrônico (MP 35). Após homologada a empresa vencedora, o processo vai para a COr para confirmar o orçamento e valor (MP 40) e assim fazer o empenho (MP 45) na Seção de Execução Orçamentária - SeEO.

Todo esse trajeto será feito para enfim ser elaborado o instrumento contratual (MP 50) na CContrat. Após preencher a minuta do contrato com os dados da empresa, valores da licitação e dados orçamentários, o contrato será encaminhado para assinatura do Pró-Reitor de Administração e após, para empresa vencedora do processo licitatório. Enquanto isso, a CContrat solicita para a unidade requisitante a indicação dos fiscais (MP 55). Com a devolução da via assinada pela empresa, a CContrat ainda registra o contrato (MP 60) no sistema ContratosGov para que seja feita a gestão contratual, que inclui monitorar a vigência contratual (MP 120), alertando os fiscais sobre os prazos. O processo é encaminhado para a CContab para registrar o valor do contrato (MP 65) e por fim, o processo vai para a Coordenadoria de Finanças - CFin para anexar documentos (MP 70), principalmente notas fiscais.

A partir de então é possível os fiscais fazerem a fiscalização contratual (MP 75). Como atribuições da fiscalização durante a execução do objeto contratado, eles encaminham as notas fiscais para o financeiro para serem pagas (MP 80), solicitam para a SeEO reforço de empenho (MP 85) e analisam as possíveis alterações contratuais (MP 90) que ocorrem durante o decorrer do contrato, como prorrogação de vigência, repactuação, acréscimo e supressão. Sempre que os fiscais tiverem necessidade de fazer uma alteração contratual, é necessário que o seja feito o encaminhamento para ProAd para analisar a possibilidade de fazer um termo aditivo (MP 95). Se o pedido for viável, o processo leva o mesmo caminho contratual, ou

seja, vai para consultar orçamento (MP 100) e fazer empenho (MP 105), e enfim, para que seja elaborado o termo aditivo (MP 110).

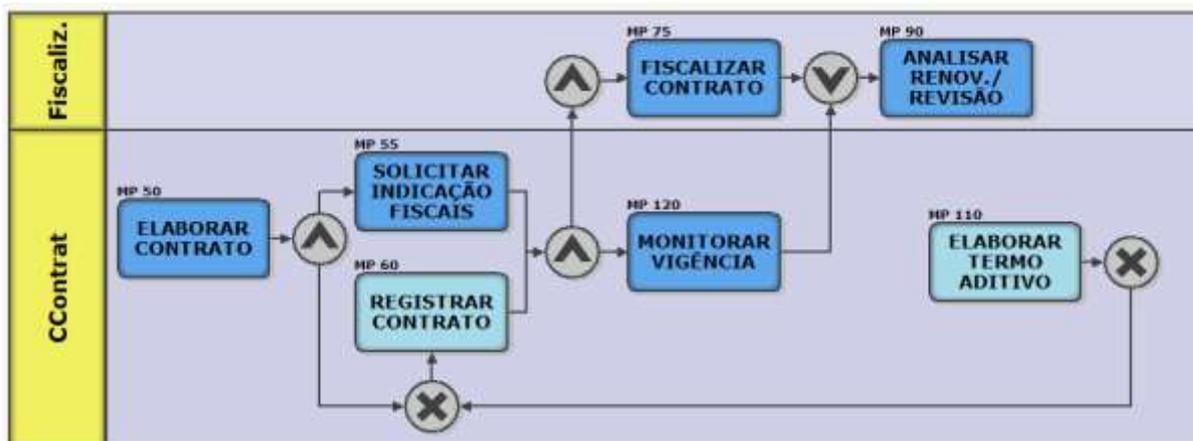
Se a natureza do termo aditivo envolver acréscimo ou supressão, ainda é necessário encaminhar para PF para análise (MP 115), já que este tipo de alteração envolve porcentagens definidas pela Lei nº 8666/93.

Assim, o ciclo processual é retomado quando o termo aditivo é registrado no sistema ContratosGov (MP 60). Toda a tramitação processual ocorre eletronicamente pelo SEI.

Conforme pôde ser observado na Figura 6, trata-se de um mapeamento de macroprocessos extenso, que além de envolver vários departamentos da Universidade, principalmente da ProAd, também são necessárias várias ações para que o contrato seja efetivamente executado conforme planejado. Deste modo, para uma análise focalizada, somente serão considerados os macroprocessos desenvolvidos nas duas últimas raias (em destaque), que representam a Coordenadoria de Contratos e a fiscalização, por constarem as etapas principais para o presente trabalho.

A Figura 7 é um recorte das raias da CContrat e da fiscalização, para uma melhor visualização dos macroprocessos que serão desenvolvidos.

Figura 7 - Raias referentes à fiscalização e à CContrat



Fonte: Elaborado pela autora

Os sete macroprocessos elencados na Figura 7 foram detalhados e analisados. No entanto, foi identificado algum tipo de melhoria em cinco, que serão apresentados a seguir: MP 50 – Elaborar contrato, MP 55 – Solicitar indicação dos fiscais, MP 75 – Fiscalizar contrato, MP 90 – Analisar a renovação/revisão contratual e MP 120 – Monitorar a vigência contratual. Os mapeamentos dos macroprocessos

MP 60 – Registrar contrato e MP 110 – Elaborar termo aditivo, que foram analisados, mas que não foram identificados nenhum tipo de melhoria, constam nos Apêndices B e C, respectivamente.

É necessário explicar ainda que, a representação numérica (XX-YY) descrita em cada figura do mapeamento nos itens 4.2.1.2, 4.2.1.3, 4.2.1.4, 4.2.1.5 e 4.2.1.6 deve ser entendida como XX sendo um macroprocesso e que YY representa um processo ou evento.

Ainda se destaca que os mapeamentos a seguir ocupam mais do que uma página. Para efeito de melhor compreensão do leitor optou-se por intercalar nas partes de cada figura as respectivas explicações.

4.2.1.2 Macroprocesso de elaboração do instrumento contratual

A Gestão de Contrato tem início no momento que é elaborado o contrato, apresentado nas Figuras 8, 9 e 10.

Após a licitação e com o resultado da empresa vencedora para prestar o serviço (35-10), o processo é encaminhado para a COr para confirmação dos dados orçamentários e em seguida para a SeEO para fazer o empenho da empresa vencedora (45-05), para enfim ser encaminhado para CContrat para elaboração do contrato.

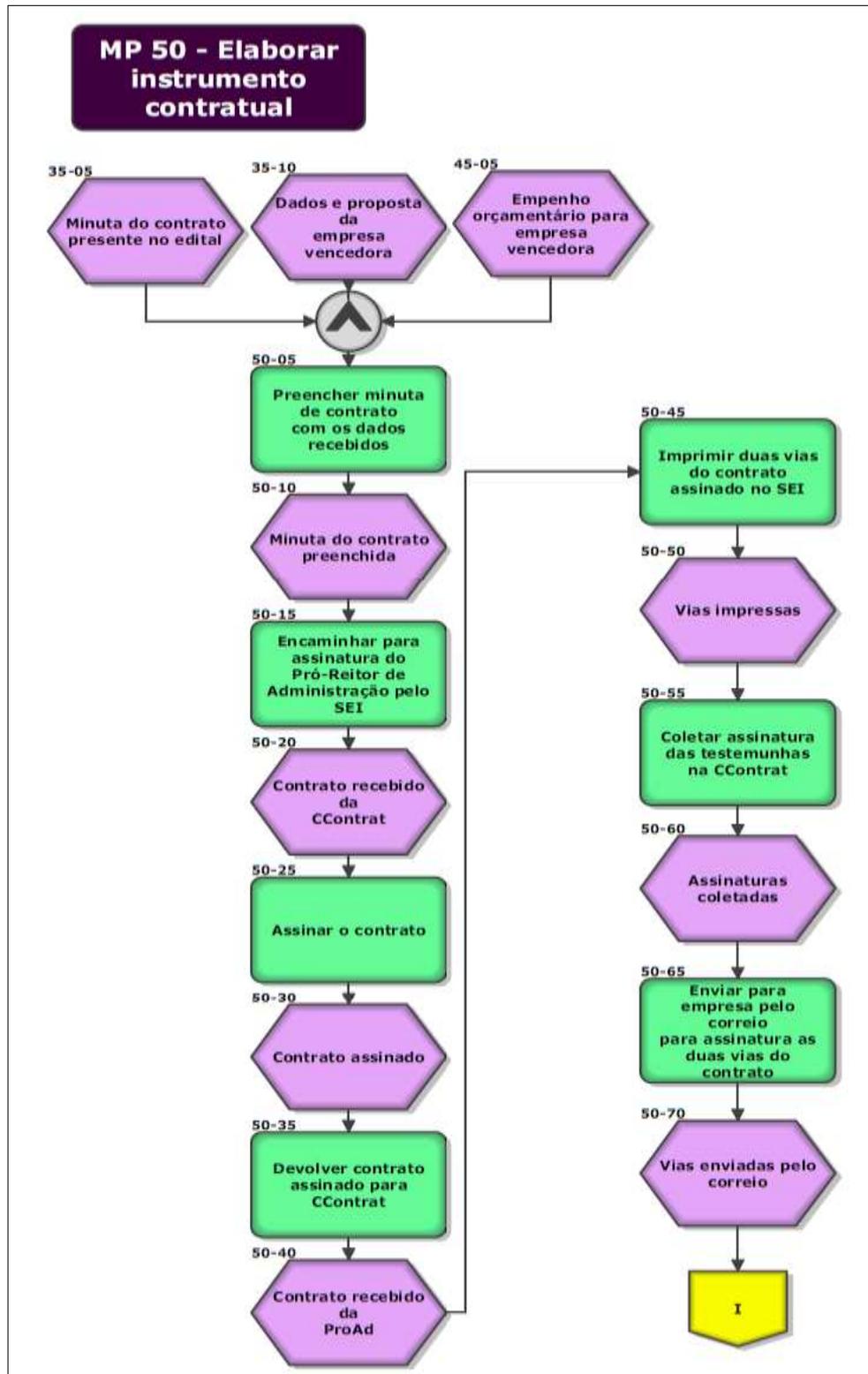
A partir da minuta do contrato (35-05), que é anexo do edital, a CContrat faz o contrato no sistema SEI preenchendo os dados e valores acordados com a empresa vencedora, bem como o empenho orçamentário (50-05). Em seguida, o contrato é encaminhado pelo SEI para assinatura do Pró-Reitor de Administração (50-15).

Ao devolver o contrato assinado (50-35), são impressas duas vias (50-45) e coletadas as assinaturas dos servidores da CContrat como testemunhas (50-55) e encaminhadas as vias pelo correio para assinatura da empresa (50-65).

É dado o prazo de cinco dias úteis da data do recebimento para a empresa devolver uma via assinada. Para isso, é necessário fazer o monitoramento para devolução dessa via do contrato (50-75). Se acontecer de a empresa não devolver no prazo estipulado, faz-se uma consulta no Aviso de Recebimento – AR (50-95) para averiguar quando foi recebido e quem recebeu. A CContrat entra em contato por telefone ou e-mail e solicita a devolução de uma via do contrato assinada. Se

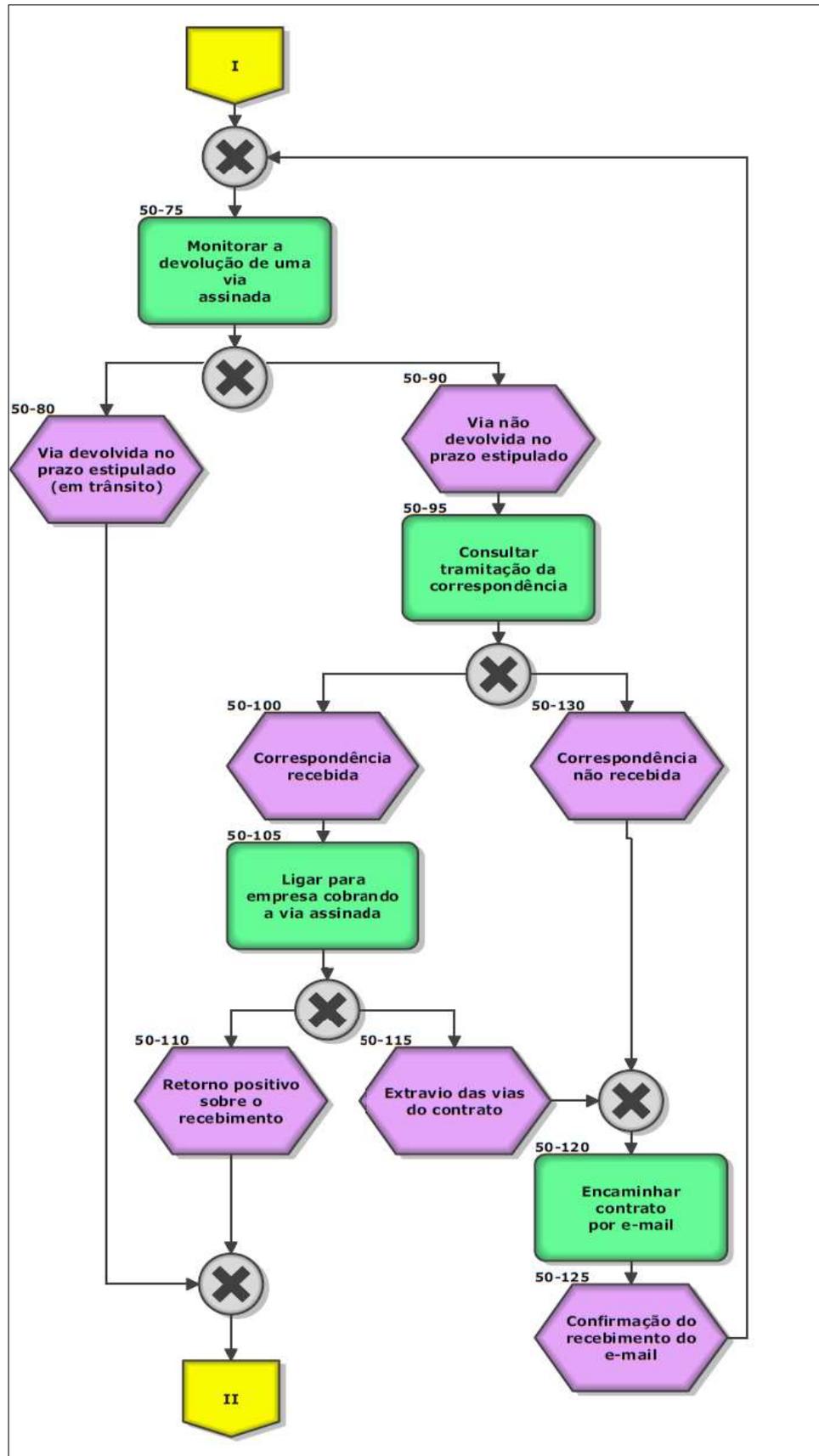
ocorrer algum extravio, a CContrat, para não gastar novamente com o valor de postagem, encaminha por e-mail o contrato (50-120), solicita que sejam impressas e assinadas duas vias do contrato e monitora a devolução (50-75).

Figura 8 - MP 50 - Elaborar contrato (Parte 1 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 9 - MP 50 - Elaborar contrato (Parte 2 de 3)

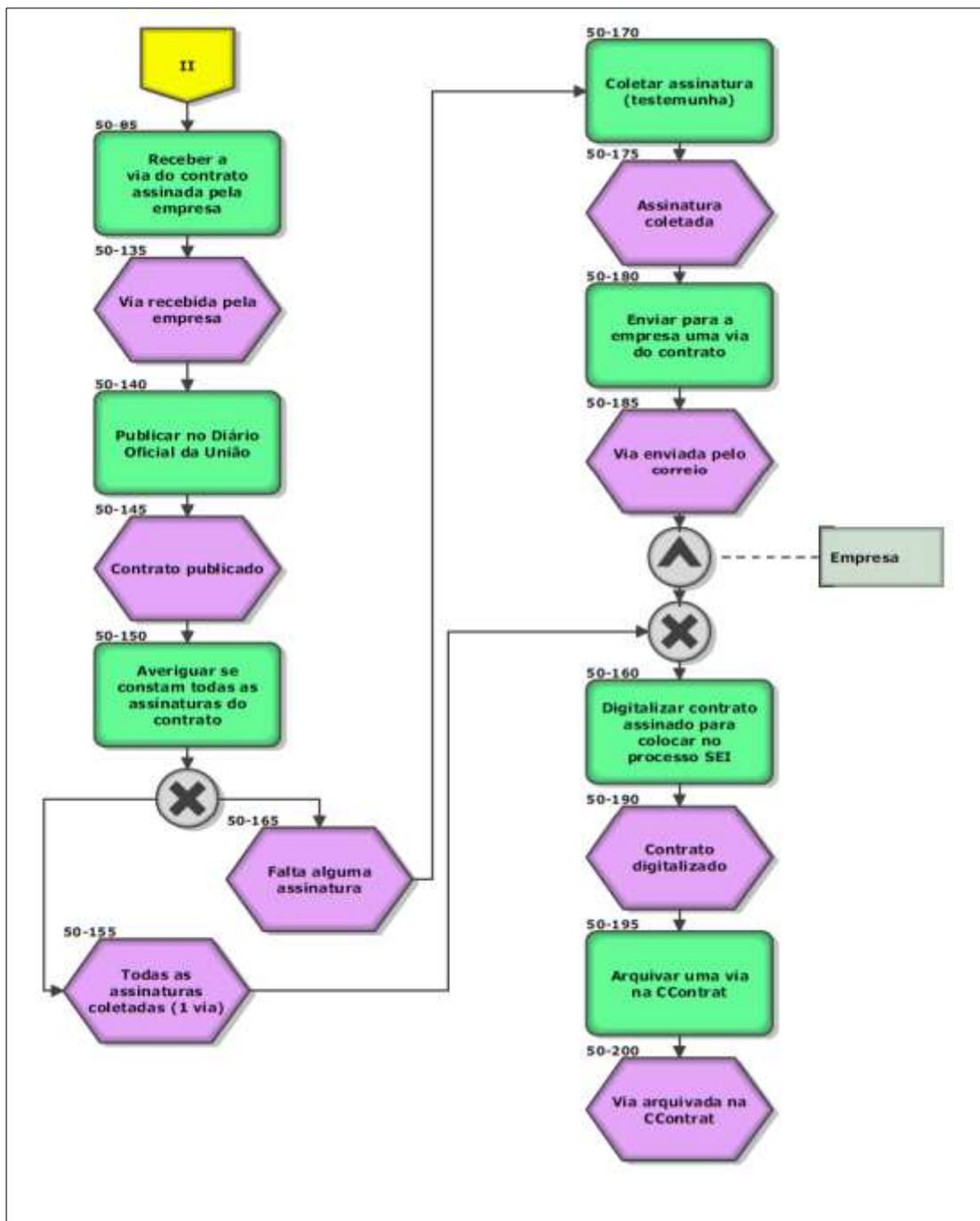


Fonte: Elaborado pela autora

Ao receber o contrato assinado pela empresa (50-85), é feita a publicação do mesmo no Diário Oficial da União (50-140) e averiguado se constam todas as assinaturas (50-150). Se faltar alguma assinatura, a mesma é coletada (50-170) e uma via do contrato é encaminhada pelo correio para empresa (50-180).

Por fim, o contrato é digitalizado e colocado no processo do sistema SEI (50-160) e arquivado a via física no arquivo da CContrat (50-195).

Figura 10 - MP 50 - Elaborar contrato (Parte 3 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

4.2.1.3 Macroprocesso de solicitação de indicação de fiscais

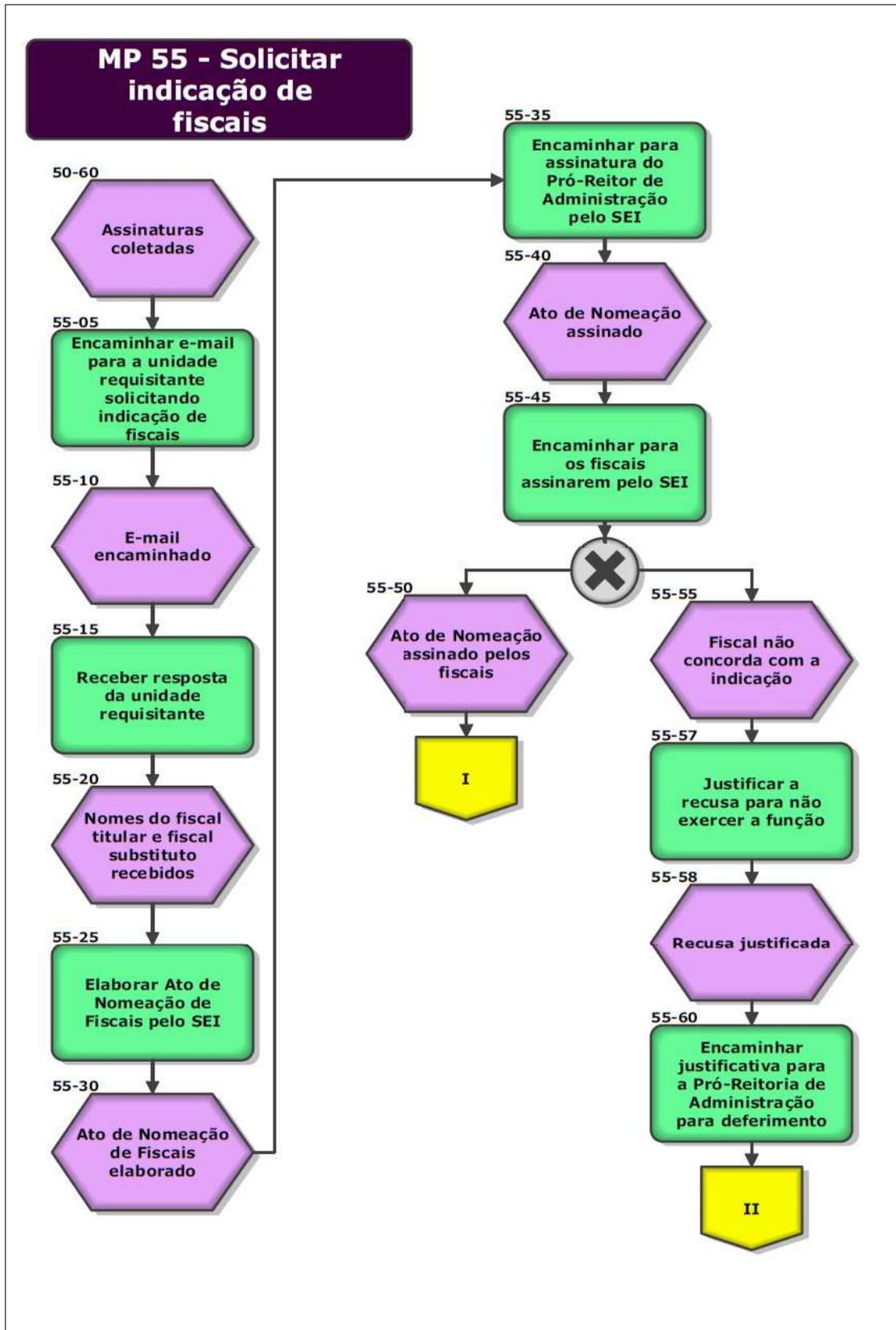
As Figuras 11 e 12 apresentam o MP 55 – Solicitar indicação de fiscais. Para que isso ocorra, primeiramente é preciso coletar as assinaturas do Pró-Reitor de Administração e das testemunhas no contrato elaborado (50-60). Após, a CContrat encaminha um e-mail para a unidade requisitante solicitando à indicação do fiscal titular e do fiscal substituto (55-05).

Ao receber a resposta com os nomes e CPF dos servidores que irão exercer essa função (55-15), a CContrat elabora um Ato de Nomeação de Fiscais no SEI (55-25) que é encaminhado para o Pró-Reitor de Administração assinar (55-35) e após, enviado para os fiscais nomeados assinarem, sendo uma forma de dar ciência sobre a indicação (55-45). Todas essas assinaturas são coletadas pelo sistema SEI.

No entanto, pode acontecer de o servidor não concordar com a indicação, seja por não possuir conhecimento técnico suficiente para o objeto do contrato ou por já acompanhar outros contratos e se sentir sobrecarregado, entre outros motivos. Desta forma, ele pode justificar esta recusa (55-57) para o Pró-Reitor de Administração que poderá aceitar ou não o pedido (55-65 e 55-80). Se o Pró-Reitor não concordar com a justificativa, ele irá solicitar que o fiscal assine o Ato de Nomeação (55-70). Mas se ele achar a justificativa plausível, ou ele mesmo indicará outro servidor (55-85) ou solicitará que a Unidade Requisitante indique um novo nome (55-90). Com isso, outro Ato de Nomeação será feito pela CContrat (55-100) e encaminhado novamente para assinatura (55-110).

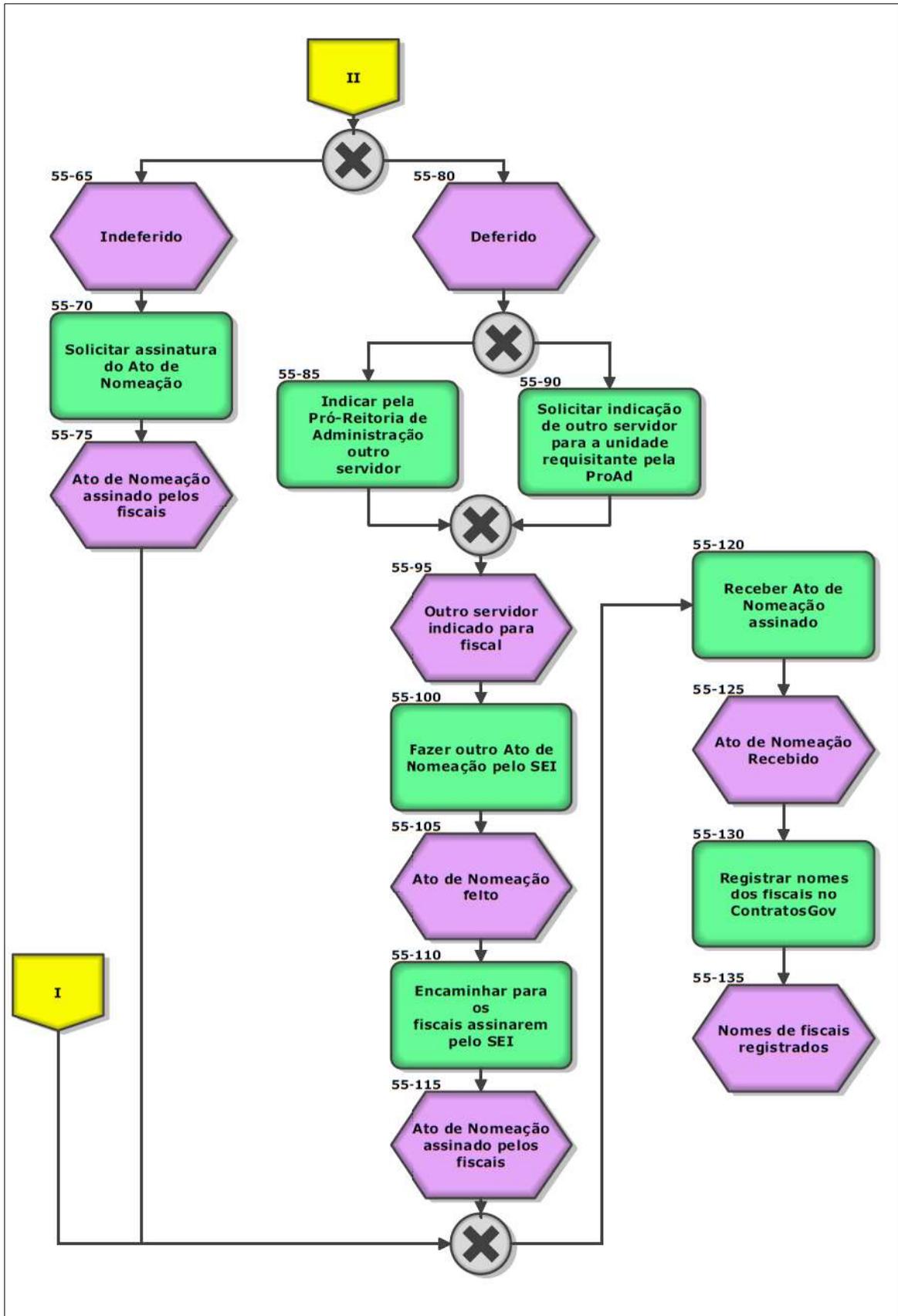
Ao ser devolvido o Ato de Nomeação com as assinaturas dos fiscais (55-120), a CContrat registra os nomes dos fiscais no sistema ContratosGov (55-130) para que os mesmos possam ter acesso a todos os dados referentes aos contratos, bem como arquivos, seguro garantia, termos aditivos, além do que, será por meio deste sistema que o fiscal lançará e atestará as notas fiscais.

Figura 11 - MP 55 - Solicitar indicação de fiscais (Parte 1 de 2)



Fonte: Elaborado pela autora

Figura 12 - MP 55 - Solicitar indicação de fiscais (Parte 2 de 2)



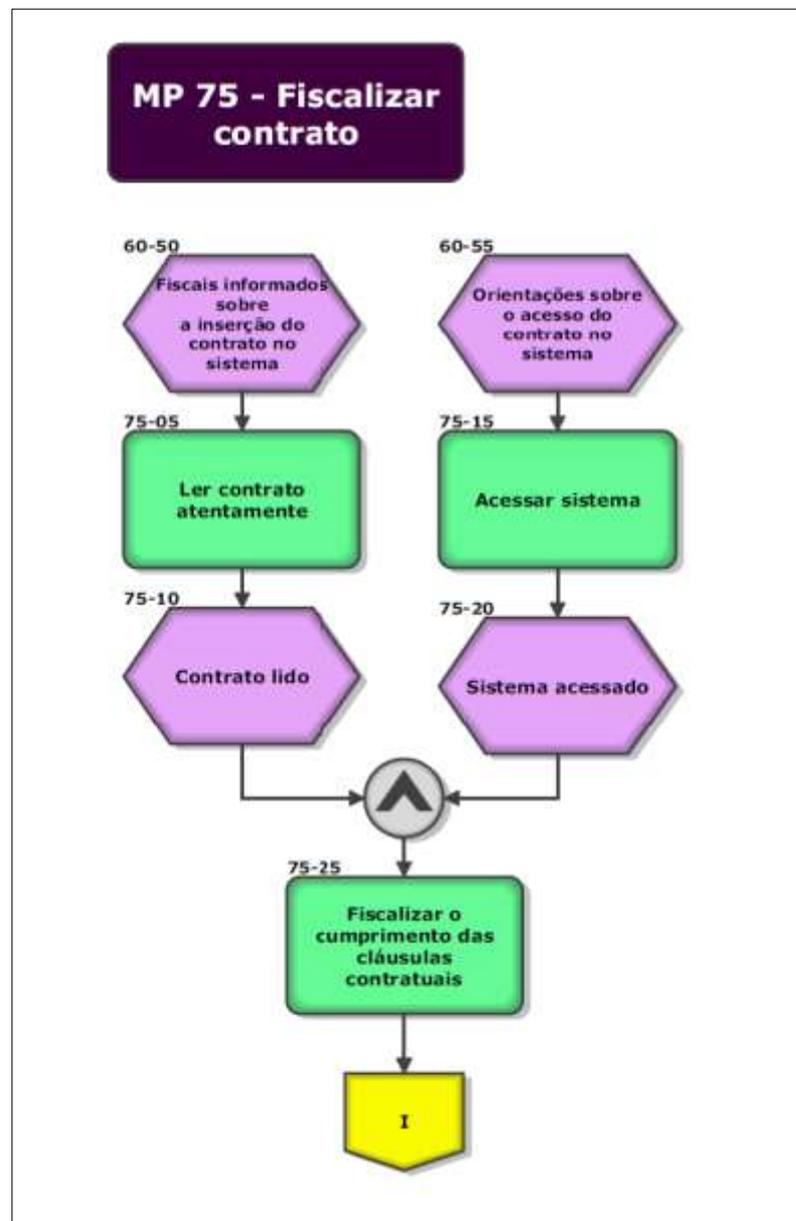
Fonte: Elaborado pela autora

4.2.1.4 Macroprocesso de fiscalização de contrato

As Figuras 13, 14 e 15 apresentam o MP 75 – Fiscalizar contrato.

Após assinatura do contrato tanto pela UFSCar como pela empresa, a CContrat insere no sistema ContratosGov o contrato digitalizado, todos os dados referentes ao objeto contratado e as parcelas mensais na parte financeira. Assim, a CContrat encaminha um despacho pelo SEI para os fiscais indicados com as orientações de acesso ao ContratosGov (60-55) e informando que o contrato já se encontra disponível no sistema (60-50).

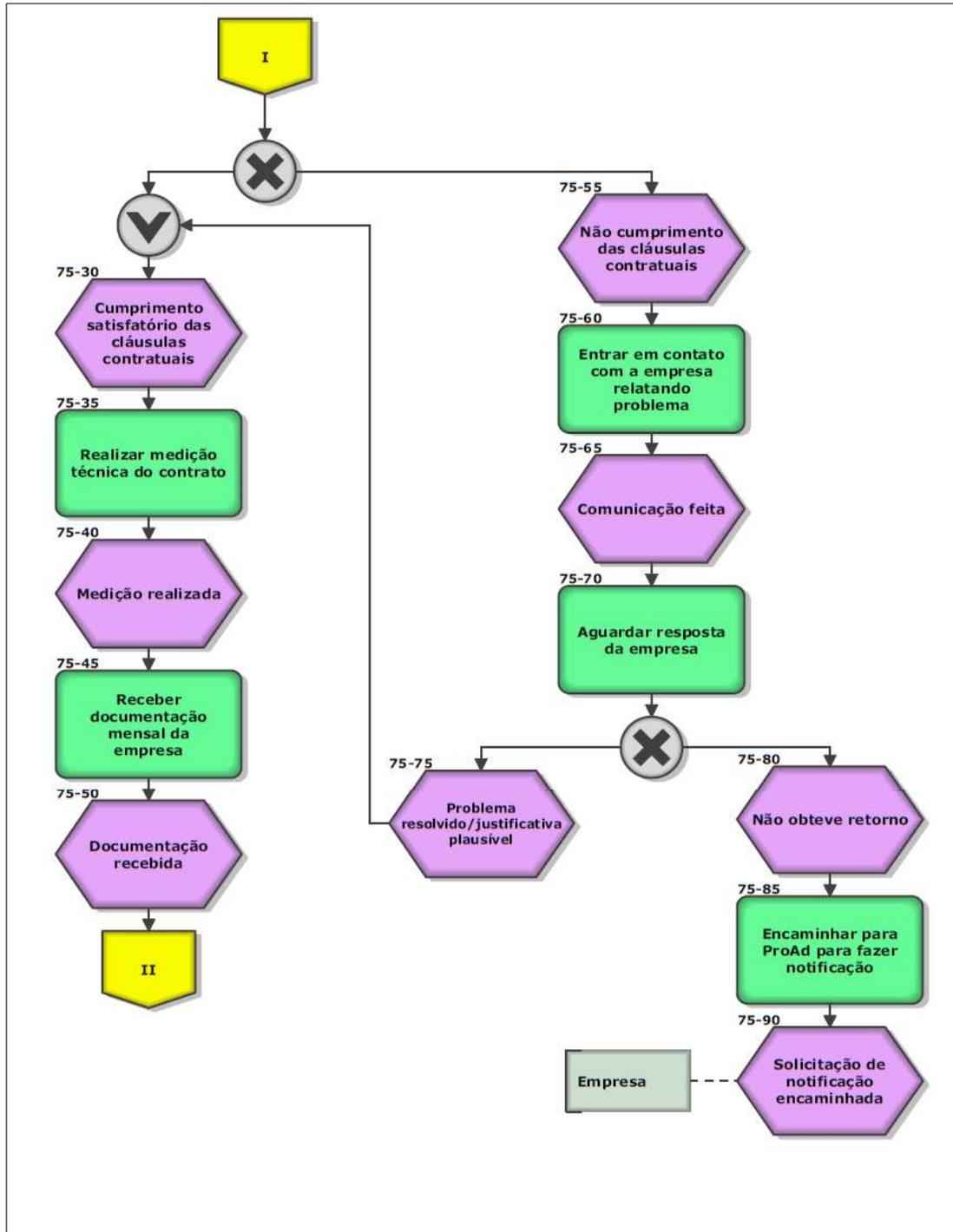
Figura 13 - MP 75 - Fiscalizar contrato (Parte 1 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

Com isso, os fiscais precisam acessar o sistema (75-15) e ler atentamente o contrato (75-05) para iniciar a fiscalização. É indispensável que os fiscais tenham conhecimento de todas as cláusulas contratuais para fiscalizar se efetivamente a empresa está cumprindo com todos os seus deveres. O acompanhamento contratual deve ser feito diariamente para garantir uma prestação de serviço satisfatória.

Figura 14 - MP 75 - Fiscalizar contrato (Parte 2 de 3)



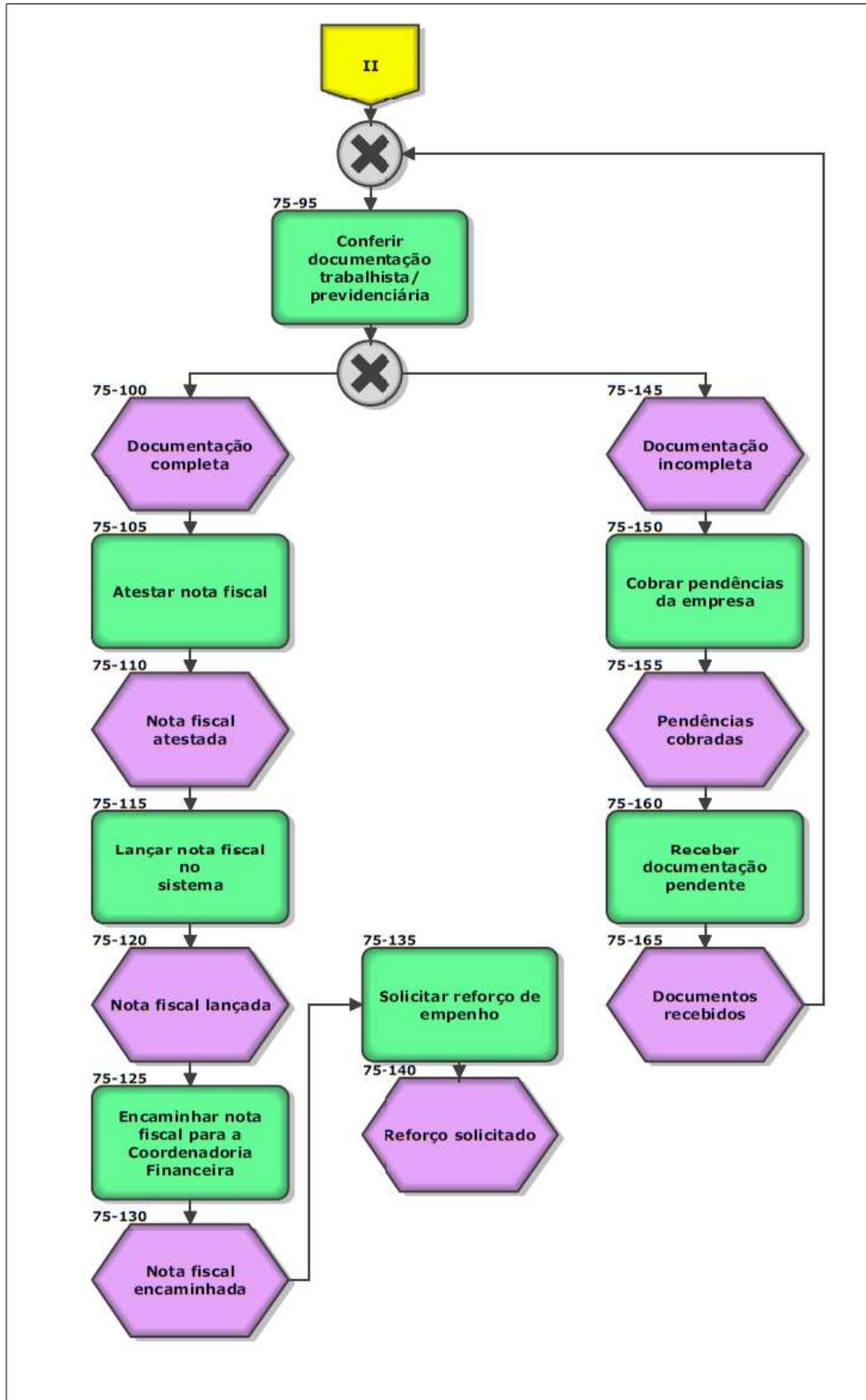
Fonte: Elaborado pela autora

O fiscal mensalmente faz a medição técnica do contrato (75-35), que consiste em um processo de verificação da realização do serviço, para poder comparar com a documentação que recebe da empresa (75-45), como folha de ponto e holerite. Toda documentação trabalhista e previdenciária referente aos terceirizados deve ser conferida (75-95) para garantir que todos os direitos destes colaboradores sejam pagos. Se a documentação está completa e correta (75-100), o fiscal atesta a nota fiscal (75-105), lança no ContratosGov (75-115), encaminha a nota para a CFin para pagamento (75-125) e se necessário, solicita reforço de empenho para pagamento da nota fiscal (75-135).

Quando falta algum tipo de documentação comprovatória ou algum direito do colaborador (75-145), os fiscais entram em contato com a empresa para que a mesma apresente a documentação que falta ou corrija os valores apresentados erroneamente (75-150). Somente após receber essas pendências (75-160) que normalmente a nota fiscal será atestada.

No entanto, muitas vezes acontece de a empresa não cumprir satisfatoriamente as cláusulas contratuais (75-55). E é principalmente em momentos como esse, que a fiscalização se apresenta essencial, pois tem o dever de entrar em contato com a empresa e solicitar um esclarecimento e que o problema seja resolvido (75-60). Se o problema for sanado e/ou a empresa apresentar uma resposta justificável (75-75) a situação se regulariza e a fiscalização continua cumprindo com a sua função de acompanhamento e atenção aos outros possíveis problemas. Mas se não se obtêm um retorno favorável da empresa (75-80), os fiscais encaminham o processo para ProAd solicitando que a empresa seja notificada (75-85).

Figura 15 - MP 75 - Fiscalizar contrato (Parte 3 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

4.2.1.5 Macroprocesso de análise de renovação/revisão contratual

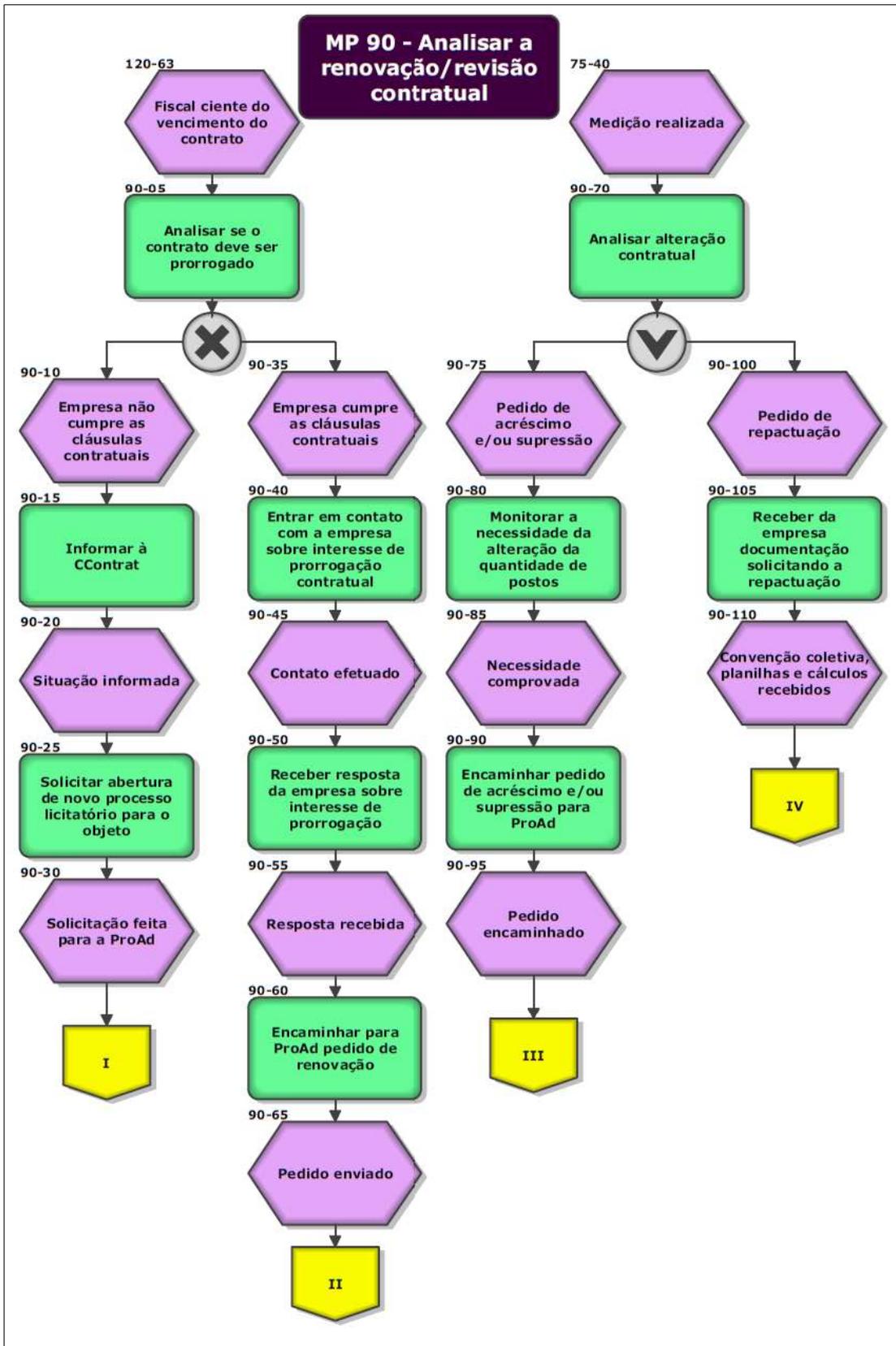
Outra atribuição da fiscalização das terceirizadas é solicitar alterações contratuais como: prorrogação de vigência, repactuação, acréscimos e supressões. E esse macroprocesso vai ser apresentado por meio das Figuras 16 e 17.

No que diz respeito ao fato do contrato ser renovado (90-05) é preciso averiguar se a empresa cumpre as cláusulas contratuais satisfatoriamente e se é vantajosa tal prorrogação (90-10). Se o contrato não for mais prorrogado, os fiscais devem informar a CContrat- (90-15) e em seguida, solicitar para ProAd a abertura de novo processo licitatório para a contratação do serviço (90-25). Mas se o contrato for prorrogado, é necessário entrar em contato com a empresa e confirmar se há interesse de prorrogação contratual (90-40). Recebendo a resposta positiva da empresa (90-50), a fiscalização deve encaminhar o pedido de renovação do contrato para ProAd (90-60).

Quando se tem a necessidade de alterar a quantidade de postos de trabalho no contrato, é feito um pedido de acréscimo e/ou supressão (90-75). O pedido deve ser encaminhado para ProAd para autorização (90-90) e a administração analisará a viabilidade e a necessidade da solicitação. Essa alteração na quantidade contratada também pode ser solicitada pela administração superior, seja pelo motivo de cortes orçamentários ou estudo/readequação sobre a quantidade de colaboradores para execução de um determinado serviço.

Por fim, quando a empresa solicita uma repactuação contratual (90-100), ou seja, um reajuste que é direito da empresa e garante o equilíbrio econômico-financeiro de contratos com dedicação exclusiva de mão de obra por meio de convenção coletiva da categoria dos colaboradores terceirizados, o fiscal recebe da empresa a documentação do pedido (90-105) e analisa a convenção coletiva, as planilhas de custos e cálculos dos valores dos postos que serão alterados (90-115). Se os cálculos e planilhas não estiverem corretos (90-135), o fiscal solicita a correção dos mesmos para a empresa (90-140). Mas se a documentação para repactuação estiver correta (90-120), é solicitado para ProAd um pedido de elaboração de termo aditivo de repactuação (90-125).

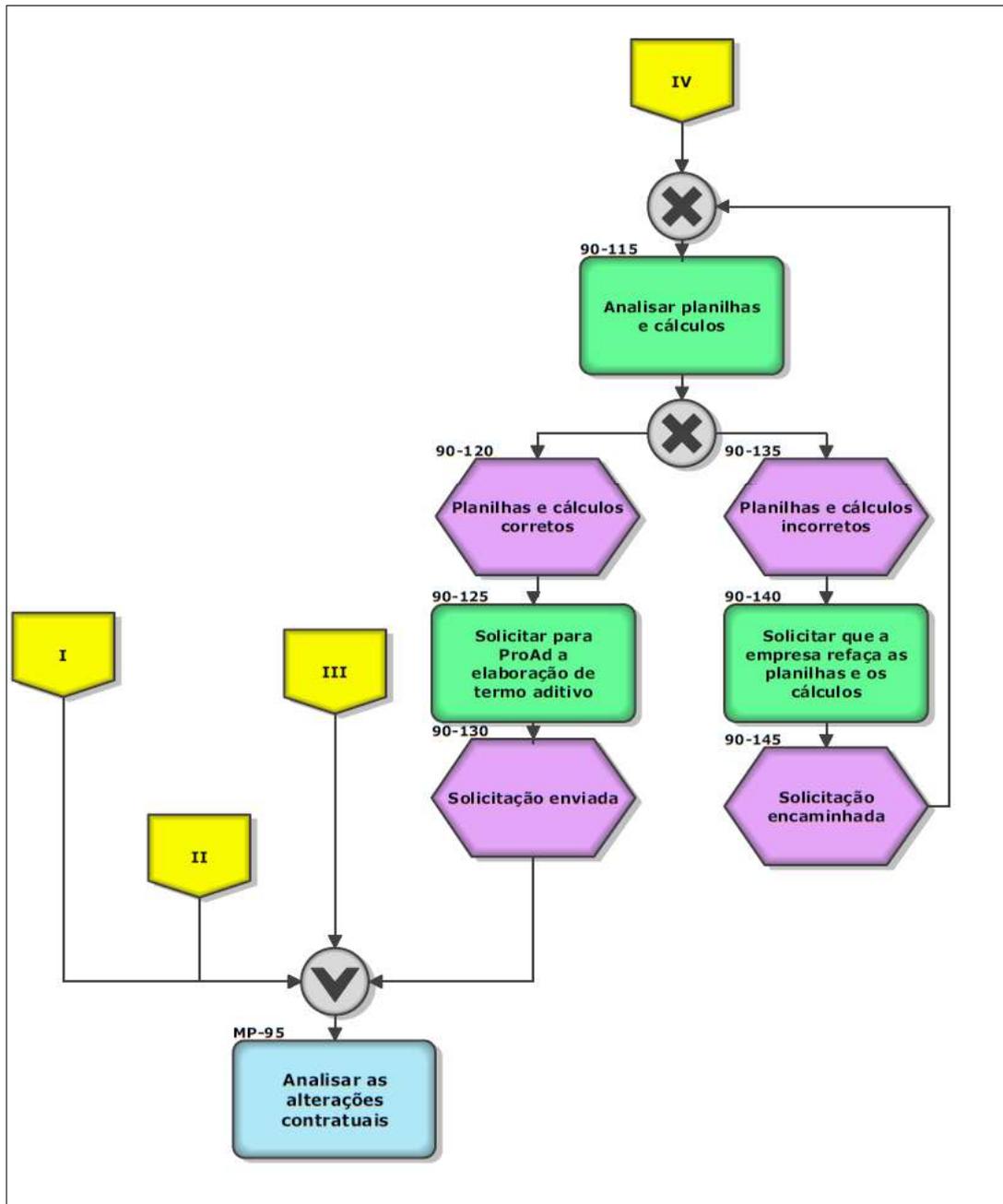
Figura 16 - MP 90 - Analisar a renovação/revisão contratual (Parte 1 de 2)



Fonte: Elaborado pela autora

Deste modo, todas as alterações contratuais devem ser analisadas e autorizadas pela ProAd (MP-95) para posteriormente ser elaborados os termos aditivos pela CContrat.

Figura 17 - MP 90 - Analisar a renovação/revisão contratual (Parte 2 de 2)



Fonte: Elaborado pela autora

4.2.1.6 Macroprocesso de monitoramento da vigência contratual

Normalmente um contrato administrativo de serviço terceirizado tem como prazo de vigência doze meses e o mesmo pode ser prorrogado por períodos iguais e sucessivos, desde que se tenha preços e condições vantajosas para administração, limitada essa prorrogação pelo o prazo de sessenta meses (BRASIL, 1993). Por isso, é necessário monitorar o prazo de vigência, para que não corra o risco de o contrato vencer e a UFSCar ficar sem a prestação do serviço, pois uma licitação para esse tipo de contrato dura em média três meses até a sua finalização.

Assim, as Figuras 18, 19 e 20 apresentam o MP 120 – Monitorar a vigência contratual, que trata de um processo que é de responsabilidade da CContrat. Esse monitoramento é realizado em dois momentos, que vai depender do período que falta para o contrato vencer: em quatro meses (120-05) ou em um mês (120-65).

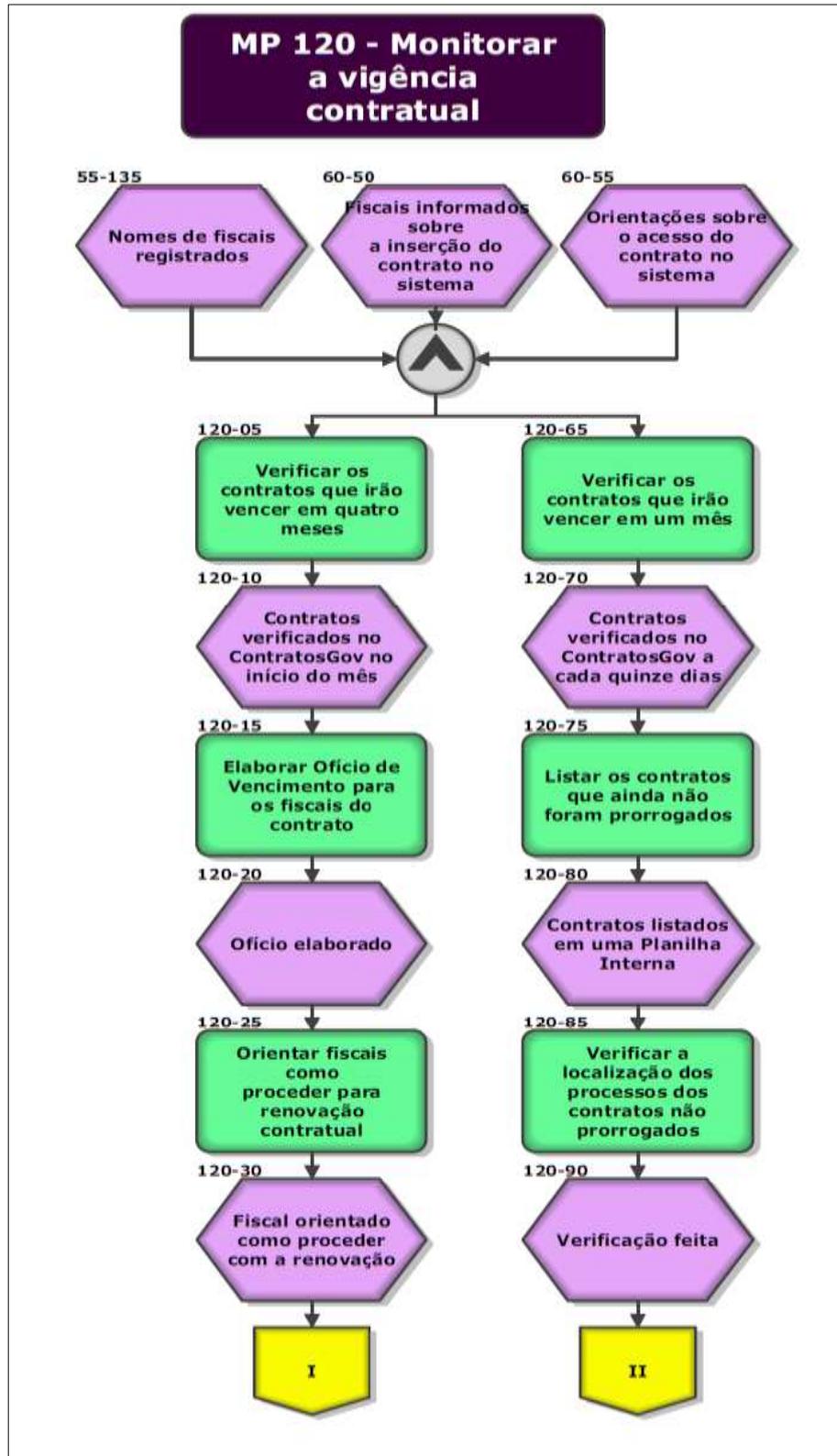
No início de cada mês, a CContrat consulta o sistema ContratosGov para verificar quais os contratos que irão vencer em quatro meses (120-05). Com isso, é elaborado um ofício de vencimento para os fiscais de cada contrato (120-15) alertando até que data que o contrato estará vigente, todas orientações e documentações necessárias para a prorrogação (120-25), bem como, se for preciso abrir uma nova licitação para o serviço, o ofício também descreve quais encaminhamentos devem ser feitos.

Ainda no ofício de vencimento, a CContrat estipula um prazo para que os fiscais encaminhem a documentação para ProAd fazendo a solicitação da renovação contratual (120-35). Ao encaminhar esse ofício pelo SEI (120-45) é solicitado que os fiscais deem ciência sobre o documento (120-55).

Em um outro momento, é feita a verificação dos contratos que faltam um mês para vencer (120-65), como uma forma de realmente não perder o prazo de validade contratual. Apesar dos fiscais já terem recebido o ofício de vencimento três meses antes informando sobre a data de vigência do contrato, alguns por vários motivos, não solicitam a renovação contratual no prazo estipulado.

Desta forma, é feita uma lista dos contratos que ainda não foram prorrogados (120-75) por meio de uma planilha interna da CContrat (120-80) e verificada a localização dos processos desses contratos no SEI (120-85).

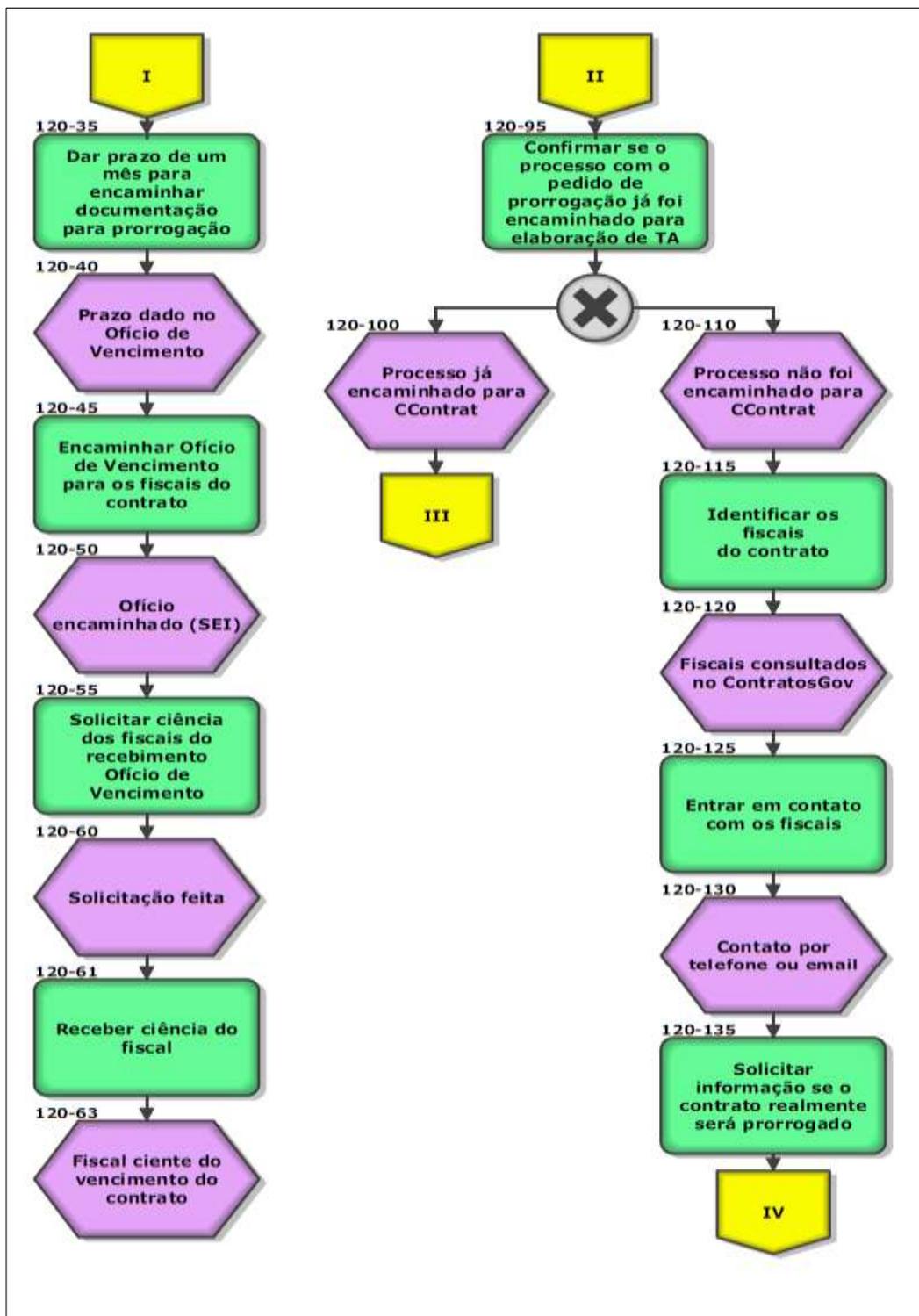
Figura 18 - MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Parte 1 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

Ao consultar o processo no SEI é verificado se foi solicitada a renovação para ProAd (120-95). Neste período, após a autorização da ProAd, o processo pode já ter sido encaminhado para CContrat para elaboração de termo aditivo (120-100).

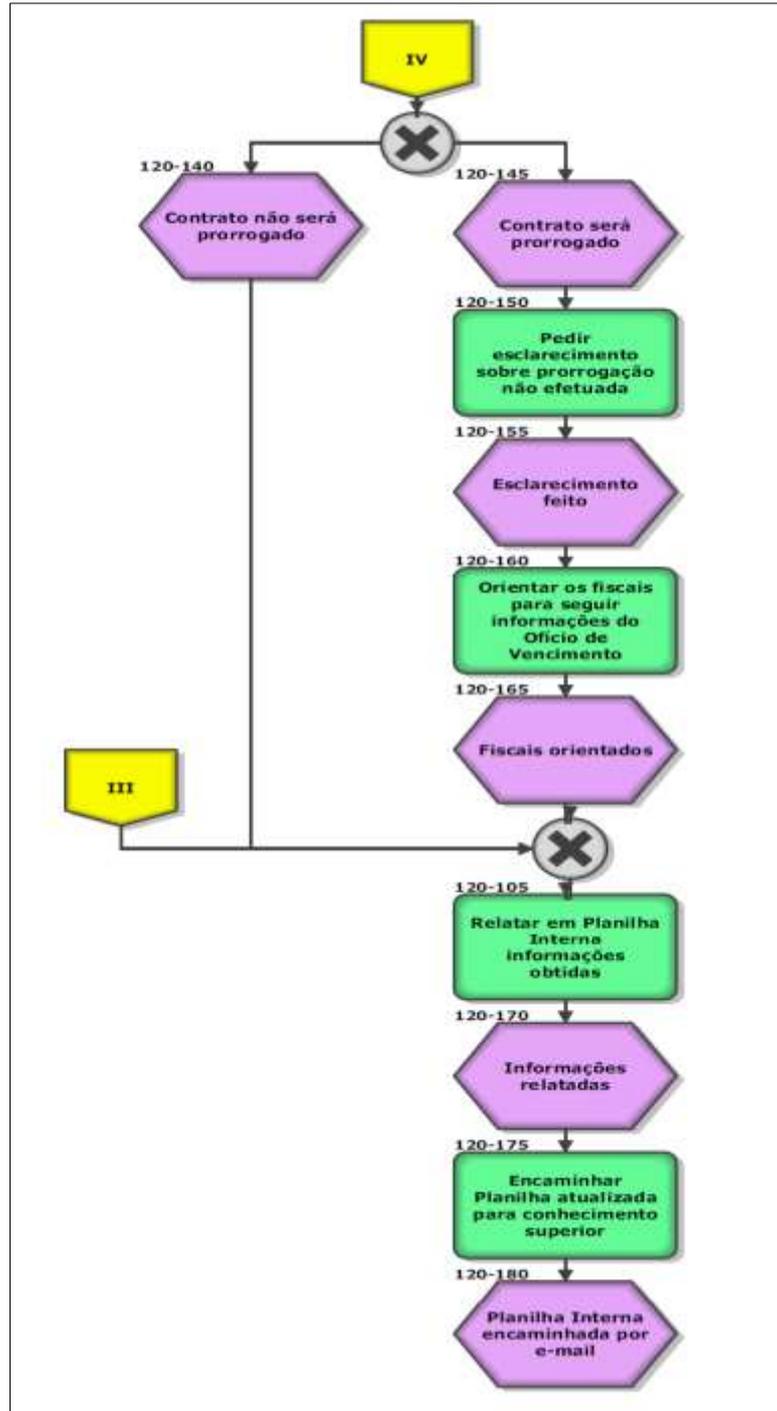
Figura 19 - MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Parte 2 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

No entanto, também pode acontecer do processo ainda não ter sido encaminhado para CContrat tomar providências para a elaboração do termo aditivo (120-110). Então a CContrat entra em contato com os fiscais responsáveis pelo contrato (120-125) por telefone ou e-mail (120-130) solicitando informações se realmente o contrato será prorrogado (120-135).

Figura 20 - MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Parte 3 de 3)



Fonte: Elaborado pela autora

Se os fiscais informarem que o contrato não será prorrogado (120-140), são dadas orientações sobre o comunicado que deve ser feito para ProAd no que se refere ao encerramento contratual. Mas se o contrato for prorrogado (120-145), é solicitado esclarecimentos sobre qual motivo que ainda não foi efetuada a solicitação (120-150) e mais uma vez, esses fiscais são orientados seguir as informações do ofício de vencimento (120-160) para que não seja perdido o prazo de vigência do contrato.

Todo o trabalho de pesquisa de processo desses contratos, bem como do contato feito com os fiscais e as informações obtidas são relatados em uma planilha interna da CContrat (120-105) e essa planilha atualizada é encaminhada para o diretor da coordenadoria para conhecimento (120-175).

4.3. SÍNTESE DAS ENTREVISTAS REALIZADAS

Com intuito de se obter dados para essa pesquisa e proporcionar maiores esclarecimentos e discussões que tragam benefícios para fiscalização de contratos da UFSCar, realizou-se uma entrevista estruturada com seis fiscais de contratos com empresas terceirizadas, conforme contextualizado na seção 3.2.

O Quadro 11 resume o que foi coletado nas entrevistas com os fiscais, sendo que, a coluna 1 apresenta o perfil do fiscal, de acordo com as questões do Roteiro de Entrevista (Apêndice A), e na linha 2, os fiscais são representados por letras.

Quadro 11 - Resumo dos dados coletados nas entrevistas com os fiscais

CARACTERÍSTICAS DO PERFIL	FISCAIS					
	A	B	C	D	E	F
Possui ensino superior	X	X	X	X	X	X
Atua como fiscal desde que iniciou as atividades na UFSCar	X	X	X			
Acompanha mais de um contrato	X	X	X	X	X	X
Tem dificuldades com a documentação trabalhista dos colaboradores	X	X	X	X	X	X
Foi informado sobre as atribuições de fiscal na indicação						
Recebeu algum tipo de capacitação	X	X	X		X	
Conhece a legislação que regulamenta a fiscalização contratual	X			X	X	
Considera-se preparado para a tarefa de fiscalização	X	X		X	X	

Fonte: Elaborado pela autora

Com as vinte e uma questões utilizadas nas entrevistas, foi possível levantar informações relacionadas as atribuições dos servidores que atuam como fiscais e identificar novas alternativas e possibilidades para um melhor acompanhamento de contratos de serviços terceirizados, conforme sintetizado a seguir.

Como perfil profissional, todos possuem pelo menos o ensino superior e metade da amostra já atua como fiscal praticamente o mesmo tempo que tem de serviço na UFSCar. Entre esses fiscais, há um servidor que está na Universidade menos de seis meses e já tem mais de um contrato com empresa terceirizada para fiscalizar. Em média, cada um destes fiscais já acompanhou formalmente cinco contratos de variados tipos e objetos, sendo que nem todos receberam algum tipo de capacitação para estar exercendo a fiscalização.

Quando questionados sobre se a empresa cumpre satisfatoriamente as obrigações contratuais, todos responderam que no que se refere a parte técnica, normalmente não encontram problemas, mas no quesito de documentação trabalhista, a maioria das empresas não apresentam toda documentação necessária para comprovação dos pagamentos dos encargos trabalhistas e previdenciários. Trata-se de uma dificuldade enfrentada na fiscalização, pois ao solicitar uma adequação das empresas, muitas vezes as mesmas demoram para dar um retorno ou só encaminham a documentação no outro mês, dificultando o ateste da nota fiscal e conseqüentemente, o fiscal é responsabilizado por problemas relacionados ao pagamento da empresa.

Outra reclamação que foi frequente nas entrevistas se refere à dificuldade em estar conferindo essa documentação administrativa (comprovação trabalhista e previdenciária), pois segundo os relatos, a maioria dos contratos possuem muitos colaboradores e como consequência, muita documentação deve ser averiguada por um único fiscal. Também, todos possuem pelo menos dois contratos de terceirizadas para fiscalizar atualmente, sendo um reflexo da falta de servidores na Universidade. Assim, essa situação acaba sobrecarregando os servidores que atuam na fiscalização, pois além das atribuições de fiscais, os mesmos têm que realizar as atividades referentes ao departamento que estão alocados na UFSCar.

No que diz respeito ao acompanhamento da execução contratual, cada fiscal possui um instrumento de controle formulado de acordo com o que cada servidor acha necessário para a fiscalização, ou seja, não se tem uma padronização de controle. O check-list é o instrumento utilizado pela maioria atualmente.

Outro ponto que chamou atenção na entrevista, foi quando questionados sobre se eles foram informados das suas atribuições como fiscal no momento da indicação e todos responderam que “não”. Eles tiveram que descobrir sozinhos pesquisando, perguntando.

Dos seis fiscais entrevistados, quatro se sentem preparados para exercer a atividade de fiscalização, tendo como justificativas, que o tempo de desempenho nesta função ajuda a aprender com as dificuldades; bem como, o conhecimento da legislação que regulamenta a fiscalização contratual auxilia para o desenvolvimento das atribuições e viabiliza uma melhor atuação.

Na questão: “quais são as principais dificuldades que impedem a fiscalização contratual de alcançar um melhor resultado?”, a principal resposta de todos os entrevistados foi “a falta de capacitação”. Apesar da maioria destes fiscais terem recebido algum tipo de treinamento e/ou capacitação, os mesmos relatam que a fiscalização de contratos de empresas terceirizadas é complexa e que o conhecimento precisa ser atualizado, principalmente por causa das constantes alterações nas legislações. Ainda sobre este quesito, os entrevistados que realizaram algum tipo de curso, mencionaram que isso somente foi possível devida uma solicitação individual, ou seja, a Administração da UFSCar atualmente não oferece uma capacitação que englobe e capacite todos os fiscais de contratos.

Outras dificuldades relatadas foram: falta de padronização; um edital e contrato mais detalhados; falta de apoio institucional; necessidade de um maior apoio jurídico para dúvidas relacionadas à fiscalização; dedicação exclusiva para acompanhar esses contratos; não conhecimento de todas as atribuições de fiscal; falta de algum documento com orientações.

5 RESULTADOS

5.1 INTRODUÇÃO

Esse capítulo apresenta os resultados obtidos após a análise dos mapeamentos e dos dados coletados por meio das entrevistas com os fiscais de contratos no Capítulo 4. Assim, foram elaboradas propostas que auxiliam na identificação e implantação de melhorias, e adequações no processo de contratação de empresas terceirizadas na UFSCar. Além disso, esse tópico trabalha também com o desenvolvimento preliminar para aplicação de algumas propostas.

5.2 PROPOSTAS

A partir do macroprocesso de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos da UFSCar (Figura 6) foi possível estudar os macroprocessos considerados principais para o objeto deste trabalho, ou seja, os de fiscalização e da CContrat. Dos mapeamentos detalhados, foram identificadas oportunidades, melhorias ou adequações nos macroprocessos: MP 50 – Elaborar contrato, MP 55 – Solicitar indicação dos fiscais, MP 75 – Fiscalizar contrato, MP 90 – Analisar a renovação/revisão contratual e MP 120 – Monitorar a vigência contratual, apresentados na seção 4.2.1.

Com base na seção 2.3.3 foi possível extrair os seguintes itens que a IN nº 05/2017 orienta para um melhor acompanhamento e fiscalização neste tipo de contratação: três fases no processo contratação; formação de uma equipe de planejamento; gerenciamento de riscos; controles internos; divisão do conjunto de atividades da fiscalização; e reuniões com o preposto da empresa.

Complementando esta pesquisa, a realização de entrevista com os fiscais de contratos terceirizados permitiu constatar dificuldades ou gargalos a partir dos seguintes apontamentos: falta de capacitação; falta de documentação trabalhista e previdenciária apresentada pela empresa contratada; dificuldades na fiscalização administrativa; falta de padronização dos instrumentos de fiscalização; e falta de conhecimento das atribuições de fiscal.

A partir da análise dos mapeamentos, do levantamento das orientações legais e da coleta de dados foram elaboradas possíveis propostas que serão detalhadas a seguir. Para um melhor entendimento e visualização do leitor, essas propostas foram divididas em três categorias: (i) propostas para adequação à IN nº 05/2017, (ii) propostas sugeridas pelos entrevistados e (iii) propostas identificadas pela autora.

O “gestor de implantação” que aparece na estrutura apresentada nas propostas diz respeito à unidade ou figura da UFSCar responsável pela aplicação destas sugestões de melhorias ou adequações. No entanto, é importante registrar que em alguns casos haverá a necessidade de formalização deste gestor em alguma instância superior, de forma que a implantação da proposta seja tratada como algo oficial para a instituição. Nestas situações, quem define os encaminhamentos, ou não, seria a Administração superior da UFSCar.

É necessário informar ainda que todos os artigos da IN nº 05/2017 abordados nas propostas constam no Anexo A, possibilitando assim, uma consulta mais rápida para o leitor.

5.2.1 Propostas para adequação à IN nº 05/2017

1) **Proposta:** Formação de equipe de planejamento contratual

Objetivo: Atender os artigos 20 ao 23 da IN nº 05/2017 que determinam a necessidade de formação de uma equipe de planejamento para cada novo processo de contratação de serviço na Administração Pública.

Justificativa: O planejamento contratual é a fase que teve maior impacto na IN discutida, conforme visto na Seção 2.3.3. Para essa etapa, a formação de uma equipe é essencial, pois será por meio do trabalho desse grupo de servidores que serão feitos os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Riscos que auxiliarão na elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico. O fato de poder estudar e entender qual o tipo de contratação de um serviço é ideal para a instituição, colabora para que não ocorra a perda de dinheiro na execução do serviço. Além disso, trata-se de uma etapa importante para pensar, encontrar soluções e aprimorar as contratações.

Macroprocesso relacionado: A presente proposta não diz respeito a um macroprocesso específico da Figura 6, que traz os mapeamentos dos

macroprocessos de contratação de empresas terceirizadas do campus São Carlos, pois trata-se de uma sugestão de melhoria que permeia vários desses macroprocessos.

Potenciais ferramentas de suporte: 5W2H para ser feito o planejamento dessa proposta e o Mapeamento *to be* (EPC) como proposta de solução.

Composição: Um servidor da Unidade Requisitante que possua conhecimento sobre o serviço; um servidor da CComp que tenha conhecimento sobre licitações; um servidor da área de Editais; o gestor do contrato; e o servidor a quem será confiada a fiscalização técnica do contrato. No entanto, o Art. 23 da IN n° 05/2017 orienta que a instituição “poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura” (BRASIL, 2017).

Gestor de implantação: ProAd

2) **Proposta:** Indicação do fiscal técnico na fase do planejamento

Objetivo: Possibilitar que o fiscal técnico indicado acompanhe e participe de todas as etapas da contratação, identificando problemas antes da elaboração do edital.

Justificativa: Como pode-se observar no mapeamento dos macroprocessos de contratação de empresas terceirizadas (Figura 6), atualmente a solicitação de indicação de fiscais (MP 55) somente é feita após a elaboração e assinatura do contrato administrativo (MP 50). No entanto, a IN n° 05/2017 propõe por meio do art. 21, que essa indicação ocorra no momento de elaboração dos Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Riscos (BRASIL, 2017). Essa adequação para que a indicação seja feita no momento do planejamento, considerando a competência e experiência do fiscal técnico, possibilitará a construção de um Termo de Referência ou Projeto Básico adequado para a fase da Gestão Contratual, identificando os principais riscos que possam comprometer a efetividade do contrato, além propiciar uma maior interação com a equipe de planejamento, conforme sugerido na Proposta 1.

Macroprocesso relacionado: MP 55 – Solicitar indicação dos fiscais, conforme Figuras 11 e 12.

Potenciais ferramentas de suporte: 5 Porquês

Gestor de implantação: ProAd com a participação do gestor do contrato

- 3) Proposta:** Aplicação do Gerenciamento de Riscos no processo de contratação
- Objetivo:** Elaborar mapa de riscos para cada contratação e fazer atualização do mesmo conforme necessidade, com o intuito de mitigar problemas contratuais.
- Justificativa:** Conforme orientado nos artigos 25 e 26 da IN nº 05/2017 é preciso identificar os riscos em todas as fases de contratação do serviço e que o mapa de riscos, documento que materializa o Gerenciamento de Riscos, seja atualizado até a finalização contratual (BRASIL, 2017). Ou seja, o mapa será elaborado na primeira fase de contratação, conforme abordado na Proposta 1, pela equipe de planejamento, analisando quais são os possíveis riscos da contratação do serviço. Em seguida, o mapa de riscos será revisado ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico, pela Unidade Requisitante. Após a fase de Seleção do Fornecedor ele deverá ser atualizado, pelo setor responsável pela licitação. E por fim, durante a execução contratual, para qualquer evento relevante, a fiscalização é responsável por essa atualização. A partir dessa justificativa identifica-se os executores da presente proposta, destacados abaixo.
- Macroprocesso relacionado:** A presente proposta não diz respeito a um macroprocesso específico da Figura 6, que traz os mapeamentos dos macroprocessos de contratação de empresas terceirizadas do campus São Carlos, pois trata-se de uma sugestão de melhoria que permeia vários desses macroprocessos.
- Potenciais ferramentas de suporte:** Ciclo PDCA e Matriz de Responsabilidades para definir os responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e ações de eventualidades.
- Gestor de implantação:** A Equipe de Planejamento é a gestora de riscos no processo de contratação, tendo a participação da Unidade Requisitante, CComp e Fiscalização.
- 4) Proposta:** Investir nas melhorias dos controles internos para o acompanhamento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

Objetivo: Reforçar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS dos colaboradores das empresas terceirizadas contratadas.

Justificativa: O art. 18 da IN nº 05/2017 obriga como procedimento do Gerenciamento de Riscos, que a Administração Pública adote um tipo de controle interno que evite que os colaboradores terceirizados deixem de receber seus direitos trabalhistas, previdenciários e com FGTS da empresa (BRASIL, 2017). Como tratamento desse risco, essa Instrução indica dois procedimentos: a conta-depósito vinculada e o pagamento pelo fato gerador. A escolha pelo uso de um ou de outro deve ser tomada pela Administração da UFSCar. No entanto, apesar de permitir um maior controle de acompanhamento e fiscalização, a adoção de um desses controles deve ser estudada, pois é necessário que a instituição se organize internamente para a liberação de valores ou autorização dos pagamentos, bem como para análise documental. Para isso deve ser considerado que são procedimentos burocráticos que necessitam de servidores capacitados.

Macroprocesso relacionado: MP 75 – Fiscalizar contrato, conforme Figuras 13, 14 e 15

Potenciais ferramentas de suporte: Matriz de responsabilidades, devido ao fato que se tem uma comissão e é necessário definir quem irá analisar o cumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS.

Gestor de implantação: Indicar à ProAd para analisar a abrangência das atribuições de uma comissão dessa natureza, em decorrência disso definir a melhor composição frente a realidade da UFSCar.

5) Proposta: Adequar as atribuições existentes na fiscalização e no acompanhamento de contratos em atendimento à IN nº 05/2017

Objetivo: Redistribuir as atribuições de fiscalização e acompanhamento, de forma a se obter uma maior eficiência frente ao volume de trabalho que a figura do fiscal atualmente exerce.

Justificativa: Atualmente, para acompanhar qualquer contrato administrativo na UFSCar são designados dois servidores, sendo um fiscal titular e o outro fiscal substituto. Considerando a complexidade da contratação de serviços terceirizados, a IN 05/2017 propõe por meio do art. 40 que as atribuições de fiscalização e acompanhamento sejam divididas em cinco figuras – gestor,

fiscal técnico, fiscal administrativo, fiscal setorial e fiscal pelo público usuário - (BRASIL, 2017). Conforme visto na seção 2.3.3, a IN já traz as atribuições gerais das cinco figuras que devem fiscalizar e acompanhar o contrato. A intenção não é de estar alterando o conjunto de atribuições existentes, mas detalhar as mesmas considerando as especificidades da UFSCar. Essa distribuição de função é vantajosa, pois além de possibilitar uma maior eficiência no acompanhamento contratual, também diminui o acúmulo de contratos na figura de uma única pessoa.

Macroprocessos relacionados: MP 75 – Fiscalizar contrato (Figuras 13,14 e 15); MP 90 – Analisar a renovação/revisão contratual (Figuras 16 e 17)

Potenciais ferramentas de suporte: Matriz de responsabilidades

Gestor de implantação: CContrat

Observação: A Administração da UFSCar já vem trabalhando para que os contratos novos tenham as figuras sugeridas pela IN, no entanto, ainda não existe uma designação das atribuições formalizada.

6) Proposta: Reunião com o preposto no início da vigência contratual

Objetivo: Apresentar ao preposto os procedimentos relativos ao contrato, conforme IN nº 05/2017.

Justificativa: O preposto é o representante da empresa contratada e que deverá resolver os assuntos relacionados ao contrato e os colaboradores contratados. Além do que, será a pessoa que o gestor e os fiscais terão contato diretamente. O art. 45 da IN nº 05/2017 orienta que após a assinatura do contrato, promova-se a reunião inicial com o preposto para apresentação do plano de fiscalização, informações acerca as obrigações contratuais, o método de aferição dos resultados, sanções aplicáveis, entre outros assuntos importantes para uma prestação do serviço satisfatória (BRASIL, 2017). Essa reunião inicial deve ser registrada em ata e ela é importante pois demonstra a postura da UFSCar em relação do que a mesma espera da empresa sobre o serviço prestado.

Macroprocesso relacionado: MP 75 – Fiscalizar contrato, conforme Figuras 13, 14 e 15

Potenciais ferramentas de suporte: 5W2H para planejar com o preposto como proceder durante o contrato

Gestor de implantação: Gestor do contrato.

5.2.2 Propostas sugeridas pelos entrevistados

7) **Proposta:** Criação de uma comissão para fiscalização administrativa

Objetivo: Acompanhar os contratos de terceirização no que diz respeito as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas dos colaboradores da empresa contratada

Justificativa: Conforme Proposta 5, a IN nº 05/2017 orienta que as atribuições de fiscalização e acompanhamento de contratos com terceirizadas sejam distribuídas em várias figuras para um melhor resultado. Dentre os fiscais citados na Instrução, fala-se do fiscal administrativo que acompanha as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas dos colaboradores da empresa durante a vigência contratual. No entanto, ao questionar os fiscais entrevistados sobre as dificuldades encontradas nessa função, a maioria relatou que fazer esse acompanhamento administrativo é muito complicado, primeiro devido ao fato que os contratos possuem muitos colaboradores e conseqüentemente, muita documentação para ser conferida, ficando inviável fazer uma averiguação detalhada, já que estes servidores que exercem a atribuição de fiscais também têm suas funções em cada departamento que é alocado. Outro fato levantado é que o servidor que é fiscal tem o conhecimento técnico e não de documentação trabalhista, fiscal e previdenciária. Desta forma, como sugestão de um dos fiscais entrevistados, seria mais viável que essa conferência administrativa fosse feita por meio de um setor específico, com pessoas que já trabalham com serviços administrativos. Como sabe-se que para a Administração a criação de um setor é algo burocrático e tem necessidade de se alterar e aprovar uma nova estrutura, sugere-se assim, a criação de uma comissão com servidores com conhecimentos administrativos que possam estar fazendo uma melhor análise desses encargos.

Macroprocesso relacionado: MP 75 – Fiscalizar contrato, conforme Figuras 13, 14 e 15

Potenciais ferramentas de suporte: 5W2H para estruturar a criação dessa comissão e o Ciclo PDCA para acompanhar e melhorar esse serviço

Gestor de implantação: Indicar à ProAd para analisar a abrangência das atribuições de uma comissão dessa natureza e, em decorrência disso, definir a melhor composição frente a realidade da UFSCar.

8) Proposta: Padronização do instrumento de controle da fiscalização técnica

Objetivo: Padronizar o instrumento de controle da fiscalização técnica

Justificativa: Atualmente, os fiscais que acompanham *in loco* a execução do objeto do contrato não possuem um instrumento padrão de controle. De acordo com os relatos das entrevistas com os fiscais, cada um executa suas funções à sua maneira e o instrumento de fiscalização é adaptado conforme cada fiscal acha melhor, sendo que muitas vezes não sabe se realmente esse acompanhamento está abrangendo todas as exigências solicitadas pelas legislações. Assim, quando se padroniza algo, cria-se um modelo que busca normatizar e organizar os processos para um melhor resultado, e também, gera-se uma memória a respeito do serviço e contrato daquela natureza, podendo fazer comparações na evolução de serviços de contratos anteriores, e por fim, pensando em indicadores de desempenho. Essa padronização deve ser apresentada assim que o fiscal técnico é indicado, pois esse fiscal já vai saber que tem uma ferramenta para auxiliar nas suas atribuições.

Macroprocesso relacionado: MP 55 – Solicitar indicação dos fiscais (Figuras 11 e 12); MP 75 – Fiscalizar contrato (Figuras 13, 14 e 15).

Potenciais ferramentas de suporte: EPC adaptado, traduzindo como será esse procedimento

Gestor de implantação: CContrat com a participação dos fiscais

9) Proposta: Padronização do instrumento de controle da fiscalização administrativa

Objetivo: Padronizar o instrumento de controle da fiscalização administrativa

Justificativa: Similarmente com a situação da Proposta 8, o fiscal administrativo quando inicia o exercício das suas atividades não tem um modelo padrão para seguir. Apesar da maioria dos fiscais entrevistados relatarem que possuem um *check-list* para execução dessa função, alguns manifestaram dificuldades, como o fato, se as documentações trabalhistas e afins recebidas da empresa a respeito dos colaboradores terceirizados

realmente são itens que comprovam o pagamento destes encargos. Com o apoio da IN n° 05/2017 e seus anexos, a padronização de um instrumento possibilitará que o servidor nesta função siga o que a legislação determina.

Essa padronização deve ser apresentada assim que o fiscal administrativo ou possível comissão administrativa são indicados, pois será uma ferramenta para auxiliar nas suas atribuições.

Macroprocessos relacionados: MP 55 – Solicitar indicação dos fiscais (Figuras 11 e 12); MP 75 – Fiscalizar contrato (Figuras 13, 14 e 15).

Potenciais ferramentas de suporte: EPC adaptado, traduzindo como será esse procedimento

Gestor de implantação: CContrat com a participação dos fiscais

- 10) Proposta:** Pesquisa de satisfação por Unidades/Centros em que o serviço terceirizado contrato é executado

Objetivo: Dar suporte à fiscalização no acompanhamento da prestação de serviço da contratada

Justificativa: O campus São Carlos da UFSCar é muito extenso e possui um número considerado de área construída. Para acompanhar um contrato, como o de limpeza, que possui aproximadamente cem colaboradores que trabalham em toda Universidade, fica difícil para o fiscal técnico averiguar diariamente o serviço prestado. Assim, esta proposta é importante para dar suporte ao fiscal na coleta de informações locais e avaliação, com a participação de representantes de cada Unidade ou Centro em que o serviço terceirizado é prestado. Assim, seria uma forma também de atender o art. 40 da IN n° 05/2017 quando ela propõe a Fiscalização pelo Público Usuário.

Macroprocesso relacionado: MP 75 – Fiscalizar contrato, conforme Figuras 13, 14 e 15

Potenciais ferramentas de suporte: *Brainstorming* com os fiscais para montar um questionário de satisfação, devido a suas experiências. Outra alternativa a ser considerada seria a ferramenta Diagrama de Pareto para ser aplicada posteriormente, priorizando os problemas a serem resolvidos

Gestor de implantação: Gestor do Contrato com a participação do fiscal técnico e da comunidade acadêmica

11) Proposta: Reuniões com a empresa durante a execução do contrato

Objetivo: Garantir os resultados previstos nas cláusulas contratuais

Justificativa: Além da reunião inicial com o preposto, após a assinatura do contrato administrativo, é muito importante manter o diálogo com a empresa durante o decorrer do prazo de vigência contratual. A minoria dos fiscais entrevistados nesta pesquisa relatou que já faz este trabalho de se reunir periodicamente com as empresas e acreditam que estas reuniões só trazem benefícios, principalmente porque auxilia a alcançar os resultados almejados na contratação. Com isso, a intenção dessa proposta é que essas reuniões entre os fiscais e o preposto da empresa sejam de caráter colaborativo e ocorram preliminarmente de forma trimestral, sendo possível discutir problemas e apresentar os resultados das avaliações obtidas com a Proposta 10. Todas essas reuniões devem ser registradas em atas.

Macroprocesso relacionado: MP 75 – Fiscalizar contrato, conforme Figuras 13,14 e 15.

Potenciais ferramentas de suporte: Matriz de GUT após o levantamento dos problemas feito na Proposta 10 e 5W2H com a apresentação dos resultados na reunião seguinte. É necessário ter uma sincronização entre a pesquisa de satisfação e as reuniões com a empresa.

Gestor de implantação: Gestor do contrato

5.2.3 Propostas identificadas pela autora

12) Proposta: Capacitação para o acompanhamento de contratos de serviços terceirizados

Objetivo: Oferecer capacitação contínua para os gestores e fiscais

Justificativa: Trata-se de uma ideia que originou esse trabalho. A falta de capacitação para gestores e fiscais é um gargalo observado no cotidiano da UFSCar. Esse gargalo foi reafirmado por meio dos mapeamentos presentes nesta dissertação, bem como por meio dos relatos nas entrevistas, pois todos os fiscais que foram questionados sobre se teriam alguma sugestão para que o processo de fiscalização alcançasse maior eficiência, todos os seis fiscais responderam entre outros itens “a capacitação”. O conhecimento adequado e atualizado a respeito do assunto é necessário para que os servidores que

desempenham tanto o papel de fiscal, quanto de gestor, se sintam mais aptos para exercer suas funções e não sintam dificuldades para entender os riscos técnicos, administrativos e legais que a fiscalização e o acompanhamento podem sofrer. É importante que os mesmos entendam a necessidade de um minucioso acompanhamento da execução dos contratos para oferecer um melhor serviço para a comunidade acadêmica e também evitar prejuízos para a Administração. O ideal é que antes do servidor ser designado para a função de gestão ou fiscalização, o mesmo seja capacitado; e posteriormente, seja mantido atualizado sobre as alterações afins. Um outro benefício seria o da UFSCar ter um padrão de trabalho para cada tipo desses contratos, o que permitiria inclusive o melhor uso de indicadores de desempenho, sugerido na Proposta 16, a seguir.

Macroprocesso relacionado: MP 55 – Solicitar indicação de fiscais, conforme Figuras 11 e 12

Potenciais ferramentas de suporte: 5 Porquês para definir qual a profundidade da necessidade de capacitação e 5W2H para estruturar aplicação do curso, sendo uma forma de planejamento.

Gestor de implantação: ProAd

- 13) Proposta:** Elaboração de um Manual de Procedimentos para a gestão e para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados

Objetivo: Desenvolver um manual de orientação e divulgar da forma mais ampla possível

Justificativa: Se faz necessário desenvolver um material que oriente a fiscalização com todos os pontos exigidos pela legislação, pois atualmente não existe na UFSCar nenhum material completo, principalmente no que se refere ao acompanhamento e fiscalização de contratos com empresas terceirizadas. Assim, para auxiliar que os gestores e fiscais cumpram o princípio da eficiência, esta proposta tem o objetivo de gerar como produto preliminar um manual das principais diretrizes para que um servidor possa acompanhar um contrato administrativo. Em seguida, pretende-se aprimorar juntamente com a equipe da Coordenadoria de Contratos, passando pela Procuradoria Federal para análise e assim dando publicidade da forma mais ampla possível. A elaboração de um único manual de procedimentos para gestão e fiscalização é

justificado porque tanto um como outro terá a oportunidade de ter conhecimento das atribuições recíprocas.

Macroprocesso relacionado: MP 55 – Solicitar indicação dos fiscais, conforme Figuras 11 e 12

Potenciais ferramentas de suporte: 5W2H para planejar a elaboração do manual

Gestor de implantação: CContrat

- 14) Proposta:** Reuniões semestrais entre gestores e entre fiscais para troca de experiência

Objetivo: Compartilhar experiências, sugerir melhorias e instrumentos para uma gestão, bem como para uma fiscalização e acompanhamento mais eficiente de contrato de serviço terceirizado.

Justificativa: O conhecimento é indispensável para alcançar qualquer objetivo ou desenvolver uma função. Considerando o caso da fiscalização e gestão, que possui diversas atividades que são regularizadas, mas podem causar dúvidas para uma pessoa com pouco tempo de atuação na área, o compartilhamento de experiências em reuniões periódicas entre os fiscais da instituição seria um meio de aprendizagem. Além do mais, considerando que por atuarem em áreas diferentes dentro da Universidade, possibilitaria divulgar trabalhos ou instrumentos que são utilizados em um lugar e que podem ser padronizados em outros. O monitoramento de indicadores de desempenho (Proposta 16) é uma pauta importante que pode ser levada para discussão nessas reuniões.

Macroprocesso relacionado: MP 75 – Fiscalizar contrato, conforme Figuras 13, 14 e 15

Potenciais ferramentas de suporte: *Brainstorming* para levantar os problemas, Votação Múltipla para decidir quais são os mais importantes para discussão em cada reunião e 5W2H como plano de ação para uma melhor gestão e fiscalização.

Gestor de implantação: Gestores dos contratos

- 15) Proposta:** Coleta das assinaturas do contrato por meio eletrônico

Objetivo: Agilizar o início contratual e cooperar para a diminuição de gastos na Universidade

Justificativa: Adotado atualmente pela UFSCar, o Sistema Eletrônico de Informações (SEI) tem o intuito de informatizar os processos, permitindo uma melhor gestão processual e dos documentos. Além do que, promove economia para a instituição, pois o uso de papel se torna dispensável. No entanto, conforme apresentado no MP 50 (Figuras 8, 9 e 10), a tramitação processual para elaboração do contrato e mesmo para assinatura do representante da UFSCar, no caso o Pró-Reitor de Administração, já acontece pelo SEI. Mas, ao retornar esse processo da ProAd, a CContrat precisa imprimir o contrato e encaminhar pelo correio para empresa assinar. Com isso, muitas vezes acontece de a empresa ter mudado de endereço e não avisar a UFSCar ou ainda, não ter ninguém para receber a correspondência, ou receber a correspondência e não devolver no prazo solicitado. Ou seja, é um trabalho de reencaminhar as vias do contrato e fazer cobranças para a devolução do documento assinado, prejudicando o tempo associado deste processo. Se essa assinatura da empresa fosse eletrônica, teriam várias vantagens, como: a praticidade, a rapidez na devolução do documento assinado, e principalmente, economia para Universidade, que é o caso tanto do envolvimento do servidor público, como o valor de postagem com AR no correio.

Macroprocesso relacionado: MP 50 – Elaborar contrato, conforme Figuras 8, 9 e 10

Potenciais ferramentas de suporte: Mapeamento *to be* (EPC) como proposta de solução

Gestor de implantação: CContrat

- 16) Proposta:** Criar indicadores de desempenho para os processos de gestão de contratos

Objetivo: Identificar indicadores de desempenho para aferição das atividades mais relevantes ou críticas que impliquem na qualidade, particularmente no que diz respeito aos prazos e aos recursos financeiros, e nos resultados na gestão de contratos de serviços terceirizados

Justificativa: Devido a sua complexidade e por representarem valores elevados no orçamento da UFSCar, os contratos com empresas terceirizadas

devem ser acompanhados com uma maior rigorosidade. Além disso, ao analisar a situação atual por meio dos mapeamentos (seção 4.2.1), foram observados gargalos que dificultam o fluxo de desenvolvimento do trabalho. Para isso, os indicadores de desempenho podem auxiliar para um monitoramento da evolução dos resultados da gestão destes contratos e servir como referência para o processo de tomada de decisão e criação de estratégias de melhoria.

Macroprocessos relacionados: MP 50 – Elaborar contrato (Figuras 8, 9 e 10), MP 75 – Fiscalizar contrato (Figuras 13, 14 e 15), MP 120 - Monitorar a vigência contratual (Figuras 18, 19 e 20)

Potenciais ferramentas de suporte: Indicadores de desempenho

Gestor de implantação: CContrat

5.2.4 Síntese das propostas

A expectativa na elaboração destas propostas é que as mesmas possam ser implementadas de maneira a aproximar a realidade do cotidiano das Unidades da UFSCar com as legislações vigentes. Desta forma, são propostas complementares, que consideraram vários aspectos da IN nº 05/2017, bem como especificidades peculiares da UFSCar.

Segue no Quadro 12 uma síntese das propostas por categoria e os macroprocessos que elas se relacionam. Foram destacadas as propostas 1, 3, 5, 13, 15 e 16 que serão discutidas e desenvolvidas na seção 5.3.2, que se segue, com a aplicação preliminar de ferramentas de suporte para implantação das proposições.

Quadro 12 - Síntese das propostas

	Nº	PROPOSTA	MACROPROCESSOS
PROPOSTAS DA IN 05/2017	1	Formação de equipe de planejamento contratual	Macroprocessos de contratação de empresas terceirizadas
	2	Indicação do fiscal técnico na fase do planejamento	MP 55 Solicitar indicação de fiscais
	3	Aplicação do Gerenciamento de Riscos no processo de contratação	Macroprocessos de contratação de empresas

			terceirizadas
	4	Investir nas melhorias dos controles internos para o acompanhamento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada	MP 75 Fiscalizar contrato
	5	Adequar as atribuições existentes na fiscalização e no acompanhamento de contratos em atendimento à IN nº 05/2017	MP 75 Fiscalizar contrato MP 90 Analisar a renovação/revisão contratual
	6	Reunião com o preposto no início da vigência contratual	MP 75 Fiscalizar contrato
PROPOSTAS DOS ENTREVISTADOS	7	Criação de uma comissão para fiscalização administrativa	MP 75 Fiscalizar contrato
	8	Padronização do instrumento de controle da fiscalização técnica	MP 55 Solicitar indicação dos fiscais MP 75 Fiscalizar contrato
	9	Padronização do instrumento de controle da fiscalização administrativa	MP 55 Solicitar indicação dos fiscais MP 75 Fiscalizar contrato
	10	Pesquisa de satisfação por Unidades/Centros em que o serviço terceirizado contrato é executado	MP 75 Fiscalizar contrato
	11	Reuniões com a empresa durante a execução do contrato	MP 75 Fiscalizar contrato
PROPOSTAS DA AUTORA	12	Capacitação para o acompanhamento de contratos de serviços terceirizados	MP 55 Solicitar indicação de fiscais
	13	Elaboração de um Manual de Procedimentos para a gestão e para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados	MP 55 Solicitar indicação dos fiscais
	14	Reuniões semestrais entre gestores e entre fiscais para troca de experiência	MP 75 Fiscalizar contrato
	15	Coleta das assinaturas do contrato por meio eletrônico	MP 50 Elaborar contrato
	16	Criar indicadores de desempenho para os processos de gestão de contratos	MP 50 Elaborar contrato MP 75 Fiscalizar contrato MP 120 Monitorar a vigência contratual

Fonte: Elaborado pela autora

Por meio do Quadro 12 é possível observar que a maioria das propostas dizem respeito ao MP 75, macroprocesso que apresenta como é feita a fiscalização contratual. A partir da análise desse mapeamento percebe-se dificuldades e fatores críticos de sucesso, como se pode comprovar pelas propostas sugeridas pelos fiscais entrevistados, em que todas estão interligadas a este macroprocesso.

É relevante informar que, duas propostas (1 e 3) não estão relacionadas a um macroprocesso específico, pois ambas sugerem melhorias que dizem respeito à todo o processo de contratação de empresas terceirizadas do campus São Carlos, ou seja, não somente à fiscalização e à CContrat.

5.3 APLICAÇÕES DAS PROPOSTAS

O Quadro 13 apresenta um resumo das ferramentas de gestão por processos que foram sugeridas para aplicação e melhorias de cada proposta.

Quadro 13 - Ferramentas de gestão por processos utilizadas nas propostas

FERRAMENTAS	PROPOSTAS
5W2H	1, 6, 7, 11, 12, 13 e 14
Mapeamento <i>to be</i> (EPC)	1 e 15
5 Porquês	2 e 12
Ciclo PDCA	3 e 7
Matriz de Responsabilidades	3, 4 e 5
EPC adaptado	8 e 9
Brainstorming	10 e 14
Diagrama de Pareto	10
Matriz GUT	11
Votação múltipla	14
Indicadores de desempenho	16

Fonte: Elaborado pela autora

Como forma de ilustrar como deverá ser o processo para implementação das propostas de melhorias, serão aplicadas algumas ferramentas de suporte. Esta aplicação ocorrerá somente nas propostas em que se tem o suporte da IN nº 05/2017, e nas propostas que dependem exclusivamente da CContrat, ou seja, não necessita de outras Unidades para a sua viabilização. Adicionalmente, muitos dos produtos que forem gerados por estas propostas é indispensável a autorização da chefia da unidade, bem como uma análise jurídica, e a depender da proposta, aprovação dos Conselhos da universidade.

5.3.1 Propostas em que não serão aplicadas as ferramentas de análise

Para a viabilização da proposta 2 - indicação do fiscal técnico na fase do planejamento, é necessário que o gestor do contrato indique o fiscal, e a ProAd

decida se será viável a participação do fiscal técnico na equipe de planejamento do objeto que se pretende contratar.

No mesmo sentido, as propostas 4 – investir nas melhorias dos controles internos para o acompanhamento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada e a 7 – criação de uma comissão para fiscalização administrativa, dependem da ProAd para analisar e autorizar servidores ou uma comissão que possuam as atribuições necessárias para estarem desenvolvendo os serviços e que correspondam a realidade da UFSCar.

As propostas 6 – reunião com o preposto no início da vigência contratual, 10 – pesquisa de satisfação por Unidades/Centros em que o serviço terceirizado contrato é executado, 11 – reuniões com a empresa durante a execução contratual e 14 – reuniões semestrais entre gestores e entre fiscais para troca de experiência, são de competência dos gestores dos contratos. A autora deste trabalho sugere possíveis ferramentas que auxiliam para análise dos problemas e planejamento das propostas.

Agora as propostas 8 e 9, que dizem respeito a padronização do instrumento de controle da fiscalização tanto técnica, como a administrativa, apesar de a CContrat ser a gestora de implantação, os fiscais são fundamentais para a construção destes instrumentos, pois são eles que lidam no cotidiano com as atribuições e conseguem visualizar os fatores críticos. Por causa disso, é necessário reuniões e planejamento para elaboração dos documentos, o que demanda tempo.

Outra proposta que diz respeito à ProAd é a 12 – capacitação para o acompanhamento de contratos de serviços terceirizados. Trata-se de uma proposta em que a Pró-reitoria precisará fazer uma análise da profundidade da necessidade de capacitação para os gestores e fiscais, e em seguida, consultar a situação orçamentária da Universidade para poder estruturar a aplicação dos cursos para o público alvo.

5.3.2 Propostas em que serão aplicadas as ferramentas de análise

Após as considerações da seção anterior, segue abaixo a relação das propostas com a aplicação de possíveis ferramentas para o desenvolvimento de potenciais produtos.

Proposta 1 – Formação de equipe de planejamento contratual

Atualmente, na UFSCar, não é feito nenhum tipo de planejamento para contratações. A solicitação da abertura de um novo processo licitatório ocorre por meio de um pedido da Unidade Requisitante que é encaminhado para a ProAd para análise da necessidade da contratação. Entre os documentos que compõe esse pedido, a Unidade Requisitante encaminha um Termo de Referência que serve como base para elaboração do edital de licitação. No entanto, muitos destes Termos de Referência são incompletos, ou seja, não possuem todos os dados pertinentes para um edital e minuta de contrato, o que gera um edital com falhas e conseqüentemente, a contratação de um serviço que não atenda todas as necessidades da instituição, ou que ainda, ocasione problemas relacionados à execução do contrato.

Desta forma, o intuito da IN n° 05/2017, ao propor uma equipe de planejamento da contratação de prestação de serviços, é que a mesma seja responsável pelos Estudos Preliminares, bem como o Gerenciamento de Riscos. Com base nestes dois instrumentos será possível que a Unidade Requisitante elabore um Termo de Referência ou Projeto Básico adequados. A própria IN, por meio do seu Anexo III (BRASIL, 2017), traz diretrizes gerais e específicas para a elaboração dos Estudos Preliminares.

Outro ponto positivo em relação à formação da equipe de planejamento, é o fato de a mesma estudar e apresentar o tipo de contratação de serviço ideal para instituição, respeitando as suas especificidades e limitações. Ou seja, trata-se de uma etapa para aprimorar as contratações e pensar em soluções.

Para se fazer todo esse estudo, é necessária a designação formal da equipe de planejamento de cada caso. Para aplicação na UFSCar, esta proposta sugere que a equipe seja composta por pelo menos cinco membros: um servidor da Unidade Requisitante que além de possuir conhecimento sobre o serviço, auxiliará na elaboração de um Termo de Referência adequado para o edital de licitação; um servidor da CComp, pois tem conhecimento sobre licitações e legislações que envolvem a contratação de serviços; o servidor que irá elaborar o edital de licitação, para o aperfeiçoamento do edital e da minuta do contrato; o gestor do contrato e o fiscal técnico, que a partir da experiência profissional, poderão fazer uma análise de tudo o que foi feito nas contratações anteriores do objeto, observando os erros e inconsistências na execução contratual.

A interação entre pessoas de várias áreas é muito importante. Mas a própria IN° 05/2017 informa que essa formação de equipe poderá ser formada de maneira diversa, que será definida de acordo com a decisão da ProAd – gestora de implantação da proposta.

Com intuito de auxiliar na implementação desta proposta e com base na IN n° 05/2017 é possível aplicar a ferramenta 5W2H.

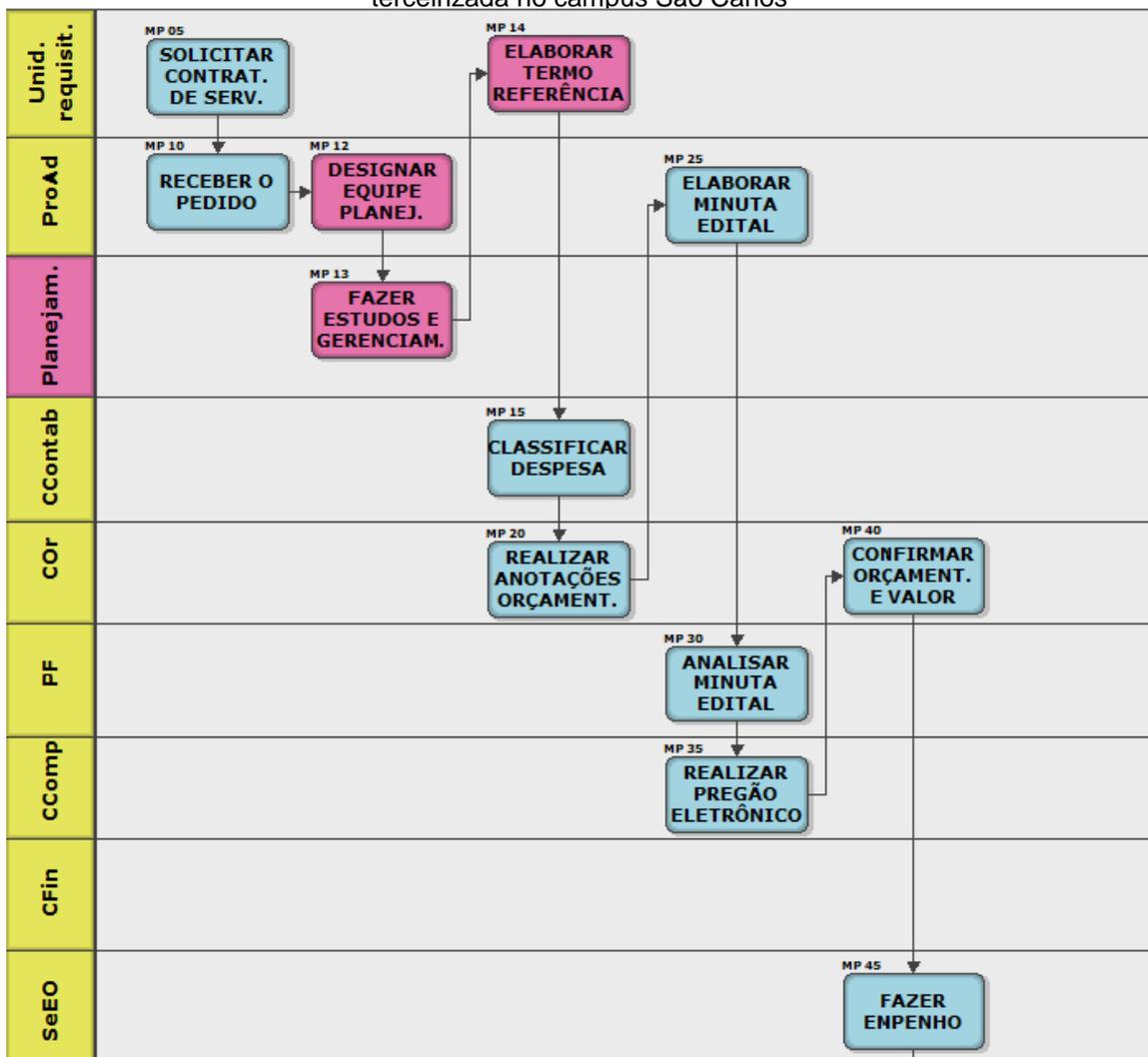
1. *What?* O que será feito? Uma equipe de planejamento para cada nova solicitação de contratação de serviço;
2. *Who?* Quem executará? Sugere-se servidores de várias áreas que possuam conhecimento para contribuir com o planejamento da contratação do objeto;
3. *Where?* Onde? A reunião de equipe será realizada em local designado pela ProAd;
4. *Why?* Por que a formação de uma equipe de planejamento é importante? Para a elaboração de um Estudo Preliminar e fazer o Gerenciamento de Riscos que resulte em um bom Termo de Referência ou Projeto Básico e conseqüentemente, um edital e uma minuta de contrato satisfatórios, uma licitação de sucesso e uma execução contratual sem problemas. O intuito é estudar e aprimorar as contratações;
5. *When?* Quando será realizada essa formação de equipe? Após ser solicitada a contratação de um determinado serviço;
6. *How?* Como será realizada essa fase de planejamento? A ProAd designará os nomes dos servidores que irão compor a equipe e durante as reuniões será desenvolvido um Estudo Preliminar do objeto que pretende contratar, bem como um Gerenciamento de Riscos. Se for viável o tipo de contratação, será encaminhado para a Unidade Requisitante todo o estudo feito pela equipe para a elaboração de Termo de Referência.
7. *How much?* Quanto custará essa alteração de processo? Primeiramente, o custo para implementação dessa equipe será o tempo, pois para o desenvolvimento do trabalho designado para estes servidores, será necessário realizar de duas à quatro reuniões. A quantidade de encontros dessa equipe depende de fatores como o serviço a ser contratado, a forma anterior de contratação e a legislação inerente a este serviço. Outro custo que

pode ser considerado é o financeiro em relação aos vencimentos dos servidores, já que os mesmos deixam de fazer suas atividades dos locais que são alocados para desenvolver essa atribuição, podendo gerar algum impacto na sua área de atuação.

Com as respostas acima é possível realizar um planejamento inicial para implementação dessa proposta pela ProAd. A ferramenta 5W2H possibilita a essa Pró-Reitoria se organizar e criar um plano de ação.

Para uma melhor aplicação desta proposta, segue na Figura 21 um recorte do mapeamento *to be* (EPC) com a situação futura desejável do macroprocesso de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos da UFSCar (Figura 6).

Figura 21 - Mapeamento *to be* do início do macroprocesso de contratação de uma empresa terceirizada no campus São Carlos



Fonte: Elaborado pela autora

Como pode ser observado na situação futura, após a ProAd receber o pedido de contratação (MP10) a mesma irá designar uma equipe de planejamento (MP 12) para fazer o estudo do objeto que se pretende contratar (MP 13). Além disso, o processo volta para a Unidade Requisitante para elaborar o Termo de Referência (MP 14) e assim seguir o fluxo processual.

Esse recorte foi necessário devido a extensão do mapeamento, mas também como forma de demonstrar tanto as unidades que sofreram alterações com novos macroprocessos, bem como, a unidade acrescentada no mapeamento – Planejamento – que foram destacadas em outra cor. É importante informar que as raias das outras unidades que fazem parte da Figura 6 e que não aparecem na Figura 21 não sofreram modificações.

O mapeamento de situação futura é um produto desta proposta que proporcionará à UFSCar economia de recurso, e ainda uma melhor qualidade na contratação do serviço.

Proposta 3 – Aplicação do Gerenciamento de Riscos no processo de contratação

Sendo uma exigência dos órgãos reguladores como estratégia pela busca de excelência no exercício das atividades institucionais, a gestão de riscos é algo recente na Administração Pública brasileira. Por meio dela, pode-se ter um aumento da capacidade da organização para lidar com incertezas, estimular a transparência e contribuir para o uso eficiente, eficaz e efetivo dos recursos.

Deste modo, a proposta de aplicar um gerenciamento de riscos associado ao processo de planejamento da contratação, tem o intuito de atender a IN nº 05/2017, mas também as legislações que obrigam a institucionalização das práticas de gestão de riscos nos órgãos públicos, principalmente federais.

Para que o Gerenciamento de Riscos se materialize é necessário o documento Mapa de Riscos. Para elaboração deste documento, a IN nº 05/2017 apresenta no Anexo IV (BRASIL, 2017) um modelo que pode ser seguido, conforme Figura 22.

Figura 22 - Modelo de mapa de riscos

FASE DE ANÁLISE		
<input type="checkbox"/> Planejamento da Contratação e Seleção do Fornecedor		
<input type="checkbox"/> Gestão do Contrato		
RISCO 01		
Probabilidade:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Alta
Impacto:	<input type="checkbox"/> Baixa	<input type="checkbox"/> Média <input type="checkbox"/> Alta
Id	Dano	
1.		
Id	Ação Preventiva	Responsável
1.		
Id	Ação de Contingência	Responsável
1.		

Fonte: BRASIL (2017, Anexo IV)

Conforme o próprio modelo apresenta na Figura 22, a identificação dos principais riscos deve ser feita em todas as fases de contratação. Assim, o Mapa de Riscos deve ser elaborado pela equipe de planejamento, revisado após a elaboração do Termo de Referência pela Unidade Requisitante, atualizado pela CComp na fase licitatória e finalmente, pelos fiscais quando encontrado algum problema na execução contratual.

A implementação da gestão de riscos deve ser feita por meio de ciclos de revisão e melhoria contínua. Por isso, o Ciclo PDCA é uma ferramenta que pode ser aplicada nesta proposta com base nas orientações da IN nº 05/2017. O Quadro 14 detalha as etapas para a gestão de riscos de contratos com empresas terceirizadas por meio de um Ciclo PDCA.

Quadro 14 - Ciclo PDCA para gestão de riscos de contratos com empresas terceirizadas

PDCA	ETAPAS	GESTOR DA IMPLANTAÇÃO
P	1. Elaborar mapa de riscos	Equipe de planejamento
P	2. Identificar os riscos no processo de contratação	Equipe de planejamento Unidade Requisitante CComp Fiscais
P	3. Avaliar os riscos identificados, mensurando a probabilidade de ocorrência e do impacto do risco	Equipe de planejamento Unidade Requisitante CComp Fiscais
D	4. Tratar os riscos considerados inaceitáveis por meio de definição de ações para reduzir a probabilidade de ocorrência do processo contratual	Equipe de planejamento Unidade Requisitante CComp Fiscais
D	5. Definir ações de contingência para os riscos que persistirem inaceitáveis	Equipe de planejamento Unidade Requisitante CComp Fiscais
C	6. Revisar os riscos identificados durante todo o processo de contratação	Equipe de planejamento
C	7. Avaliar se os riscos foram minimizados	Equipe de planejamento
A	8. Utilizar o mapa de risco desta contratação para o planejamento de outras contratações com as mesmas características	Equipe de planejamento
P	9. Elaborar mapa de riscos para uma nova contratação	Equipe de planejamento

Fonte: Elaborado pela autora

Ainda, para os riscos apontados durante o processo de contratação de serviços pode-se aplicar a ferramenta Matriz de Responsabilidades, para definir os responsáveis pelas ações preventivas de cada risco, bem como os responsáveis pelas ações de contingência. Entendem-se por ações preventivas, aquelas que devem ser tomadas para prevenir a ocorrência dos riscos; e as de contingência, são

as ações realizadas na ocasião dos danos começarem a ocorrer com a materialização dos riscos previstos.

Essa proposta, bem como o mapa de riscos apresentado na Figura 22 vai ao encontro a recente Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos da Gestão da UFSCar publicado no dia 12 de fevereiro de 2020 por meio da Resolução nº 10, de 15 de outubro de 2019. Conforme o parágrafo único, do art. 5, do anexo dessa resolução, “todas as unidades da UFSCar poderão tomar iniciativas quanto ao gerenciamento de riscos em seus processos organizacionais, de acordo com esta política de gestão de integridade, riscos e controles internos de gestão” (UFSCAR, 2020, art.5).

Proposta 5 – Adequar as atribuições existentes na fiscalização e no acompanhamento de contratos em atendimento à IN nº 05/2017

Os gestores e fiscais ao acompanharem e fiscalizarem a execução de um contrato com uma empresa terceirizada possuem um conjunto de obrigações que devem ser cumpridas devida a complexidade contratual e conforme orienta a legislação.

A administração da UFSCar, com a intenção de se adequar as orientações da IN nº 05/2017, já vem trabalhando com a distribuição da função de fiscalização em gestor, fiscal técnico, fiscal setorial e fiscal administrativo nos contratos novos. No entanto, ainda não se tem nada formalmente documentado ou mesmo nenhuma divulgação de quais são as atribuições de cada figura que irá acompanhar o contrato.

Desta forma, a falta de orientações sobre as atribuições de cada função resulta em alguns servidores que desconhecem o trabalho realizado pela fiscalização ou mesmo pelo gestor. Isso pode ser comprovado a partir da entrevista realizada nesta pesquisa, em que todos participantes responderam que não foram informados das suas atribuições no momento da indicação.

Por isso, o intuito desta proposta, por meio da Matriz de Responsabilidades apresentada no Quadro 15, é listar as atribuições e definir os responsáveis de cada ação com base na IN nº 05/2017, considerando as especificidades da UFSCar.

Quadro 15 - Matriz de Responsabilidades do gestor e dos fiscais da UFSCar

ATIVIDADES	RESPONSÁVEIS				
	Gestor	Fiscal Técnico	Fiscal Administrativo	Fiscal setorial	Fiscal pelo público usuário
Indicar os fiscais técnicos e administrativos	R				
Elaborar plano de fiscalização	R	P	P	P	
Fazer reunião inicial com o preposto da empresa	R	P	P	P	
Coordenar as atividades relacionadas à fiscalização	R				
Avaliar constantemente a execução do objeto contratado		R		R	
Aferir a quantidade, qualidade, tempo e modo de prestação dos serviços		R		R	
Avaliar os resultados da prestação de serviço, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada por meio de pesquisa de satisfação	A	I		I	R
Intervir para requerer à contratada a correção das faltas, falhas e irregularidades constatadas	A	R		R	
Emitir relatório mensal sobre a execução do serviço prestado	I	R		R	C
Atualizar mapa de riscos	I	R	R	R	
Subsidiar o pagamento com base no resultado	I	R	R	R	
Solicitar dados e documentações referentes aos colaboradores terceirizados			R	R	
Elaborar planilha-resumo com informações dos colaboradores terceirizados			R	R	
Acompanhar as obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas dos contratos			R	R	
Solicitar, por amostragem, aos colaboradores terceirizados para que verifiquem o extrato do FGTS e se as contribuições estão sendo recolhidas	A		R	R	
Providências nos casos de inadimplemento	A		R	R	
Oficiar ao Ministério do Trabalho o indício de irregularidade no recolhimento das contribuições previdenciárias dos colaboradores	R		P	P	
Emitir relatório mensal sobre as obrigações trabalhistas, previdenciárias e com o FGTS	I		R	R	
Consultar a situação da empresa junto ao SICAF, antes do pagamento da fatura			R	R	
Recebimento provisório dos serviços	I	R	R	R	

Recebimento definitivo dos serviços	R				
Fazer reuniões periódicas com o preposto da empresa	R	P	P	P	
Atestar nota fiscal	R				
Encaminhar nota fiscal para pagamento	R				
Inserir nota fiscal no sistema ContratosGov	R				
Encaminhar documentos solicitando elaboração dos termos aditivos	R	P	P	P	
Analisar as planilhas de custos para solicitação de repactuação	R		P	P	
Solicitar reforço de empenho	R				
Cadastrar reforço de empenho no sistema ContratosGov	R				
Solicitar aplicação de sanções	R	C	C	C	C
Solicitar a rescisão contratual	R	C	C	C	C
LEGENDA					
A – Autoriza					
R – Responsável					
C – Consultado					
P – Participante					
I – Informado					

Fonte: Elaborado pela autora

É importante destacar a diferença entre “autoriza” e “responsável” que aparece no Quadro 15. A pessoa que autoriza tem o poder de aprovar determinada atividade, e pode ser cobrada se algo der errado. Já a pessoa responsável é aquela que executa a atividade.

O produto resultante desta proposta é o detalhamento das atribuições de acompanhamento e fiscalização para contratos terceirizados da UFSCar. Este estudo dos responsáveis de cada ação será encaminhado para o diretor da CContrat para análise e aprovação e em seguida, pretende-se formalizar e disponibilizar para acesso dos gestores e fiscais como orientação, bem como para aqueles servidores que são designados para esta função.

Proposta 13 – Elaboração de um Manual de Procedimentos para a gestão e para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados

Um manual é um conjunto de normas e instruções que tem o intuito de subsidiar um público alvo. No caso desta proposta, a intenção é dar suporte para os servidores que atuam ou atuarão como gestor e fiscal.

Na Administração Pública, a utilização de manuais padroniza e adequa procedimentos e orienta para que todas as atividades sejam cumpridas de acordo com a legislação.

Atualmente, não existe nenhum material completo que possa orientar sobre o acompanhamento e a fiscalização de qualquer tipo de contrato na UFSCar. A partir, disso, com o intuito dessa proposta gerar como produto um Manual de Procedimentos, será aplicada a ferramenta 5W2H, a seguir, que auxiliará no planejamento para elaboração deste documento.

1. *What?* O que será feito? Um Manual de Procedimentos para a gestão e para a fiscalização de contratos de serviços terceirizados;
2. *Who?* Quem executará? A autora desta proposta juntamente com a equipe da CContrat;
3. *Where?* Onde? Na CContrat;
4. *Why?* Por que a elaboração de um manual como este é importante? Para orientar os servidores que atuam ou que serão indicados futuramente para gestor ou fiscal de contrato, com procedimentos e normas exigidas pela legislação;
5. *When?* Quando será realizada a elaboração desse material? No exercício de 2020;
6. *How?* Como será realizado esse material? Por meio de consultas as legislações, situação atual do processo na UFSCar, apoio em materiais de órgãos reguladores e/ou outras instituições.
7. *How much?* Quanto custará este manual? O custo para elaboração e aprovação desse manual será o tempo. Para a divulgação do mesmo, não será utilizado nenhum recurso financeiro, pois o acesso poderá ser digital por meio do site da ProAd.

Com as afirmações dos questionamentos é possível realizar o planejamento inicial, conforme Quadro 16.

Quadro 16 - Modelo de planejamento para elaboração de Manual de Procedimentos na UFSCar

ETAPAS	ATIVIDADES	TEMPO PARA REALIZAÇÃO	RESPONSÁVEIS	STATUS
1	Definir o objetivo do manual	2 semanas	CContrat	Realizada
2	Definir os processos padrões	3 semanas	CContrat Fiscais	Realizada
3	Mapear a situação atual do processo	2 meses	Servidora da CContrat	Realizada
4	Levantar as legislações vigentes	1 mês	CContrat	Realizada
5	Consultar materiais de órgãos reguladores e/ou outras instituições federais	2 semanas	CContrat	Não realizada
6	Redação do material	3 meses	CContrat	Não realizada
7	Revisar minuta do manual	2 semanas	CContrat	Não realizada
8	Autorizar material para implantação	2 semanas	ProAd	Não realizada
9	Analisar manual	1 mês	PF	Não realizada
10	Dar publicidade ao material	1 semana	CContrat	Não realizada
11	Revisar material periodicamente	Conforme atualização da legislação	CContrat	Não realizada

Fonte: Elaborado pela autora

A etapa 1, apesar de parecer simples, é importante para definir além de um objetivo claro, mas também qual será a função do manual, o público-alvo, os resultados esperados com o material, as particularidades da instituição. Ao desenvolver essa proposta, já foi possível fazer todo esse estudo, definindo assim como objetivo a elaboração de um Manual de Procedimentos para gestão e para fiscalização de contratos de serviços terceirizados.

Para que um manual descreva todos os passos que devem ser executados é indispensável que sejam definidos os processos padrões que devem ser seguidos. Os processos que envolvem a fiscalização e o acompanhamento de um contrato com empresa terceirizada, foco da etapa 2, já foram levantados nesta pesquisa, conforme Figura 6. Para realização desta etapa foi feito um estudo conjunto com a equipe da CContrat, bem como consulta aos fiscais deste tipo de contratação.

O mapeamento *as is* ou situação atual é a representação dos fluxos de trabalho dos processos levantados na etapa 3 que possibilitam observar problemas, fragilidades e oportunidades de melhoria do processo. Todo o trabalho feito para nesta etapa foi possível por meio da experiência da autora como servidora da

CContrat, bem como, pela coleta de dados com os fiscais de contratos terceirizados de São Carlos. Os mapeamentos realizados para o desenvolvimento desta proposta constam na seção 4.2.1.

Com o intuito de se adequar e seguir todas as orientações legais, na etapa 4 foi feito um levantamento de todas as legislações específicas e vigentes sobre contratos administrativos, fiscalização contratual e terceirização no serviço público federal.

Ao consultar materiais de órgãos reguladores e/ou outras instituições federais na etapa 5 será possível se basear em estudos e exemplos para o desenvolvimento da redação do manual para UFSCar.

A etapa 6 é a que demanda mais tempo e trabalho, pois será o momento da redação da minuta do manual. Para isso, é preciso se atentar para que sejam informações e orientações apresentadas de forma simples, clara, curta, eficiente e que possua um índice ou sumário para melhor ajudar o leitor.

Após a elaboração desta minuta, ela deverá ser revisada pela equipe da CContrat (etapa 7), sendo uma forma de validar o manual, mas também, possibilitar por meio de experiência de outros servidores que trabalham com contratos, a contribuição para um material de qualidade.

A próxima etapa deste planejamento refere-se ao momento em que a minuta do manual será encaminhada para ProAd tomar conhecimento do conteúdo e autorizar a implantação do material na UFSCar.

Ainda, é necessário na etapa 9, que essa minuta seja analisada juridicamente pela PF, avaliando se esse material está de acordo com as leis pertinentes para o assunto e especificidades da UFSCar, bem como, fazendo as adequações necessárias.

Se o manual for aprovado, a intenção da etapa 10 é dar publicidade ao material por meio do endereço eletrônico da ProAd para que todos os fiscais e gestores atuantes, e aqueles servidores que serão indicados para fiscalização contratual tenham acesso a toda a orientação de forma simples e prática.

Por fim, na etapa 11, é indispensável uma revisão e atualização contínua do manual, já que se trata de uma área que sempre ocorre mudanças na legislação.

Todas as fases do planejamento apresentadas são necessárias para o desenvolvimento de um material bem feito e que evite orientações deficientes e inadequadas.

A elaboração deste manual juntamente com a oferta de capacitações possibilitará minimizar problemas na gestão de contratos, principalmente no que diz respeito à fiscalização.

Proposta 15 – Coleta das assinaturas do contrato por meio eletrônico

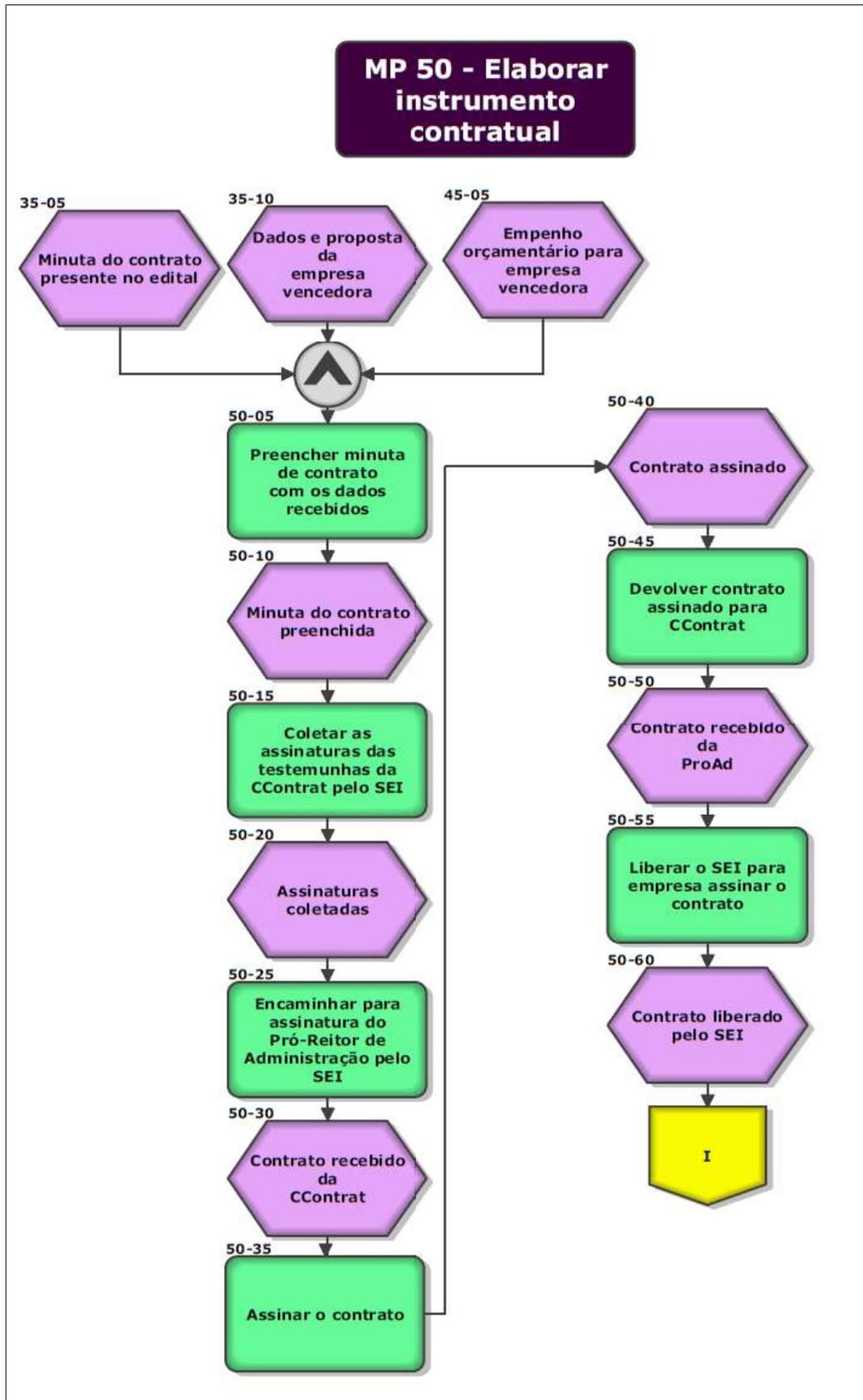
O fato de a UFSCar já estar utilizando o SEI para gestão processual e dos documentos possibilitou a Universidade ter uma economia, principalmente no que diz respeito ao gasto com papel. No entanto, mesmo com a adoção desse sistema eletrônico, ainda se encontra gargalos. Exemplo disso, é o procedimento de coleta das assinaturas dos representantes da empresa em instrumentos como contratos e termos aditivos.

Como solução deste problema, específico da CContrat, mas que afeta a Universidade devido aos gastos, foi feito o mapeamento *to be* ou situação futura do MP 50 – Elaborar contrato, conforme Figuras 23 e 24, a seguir.

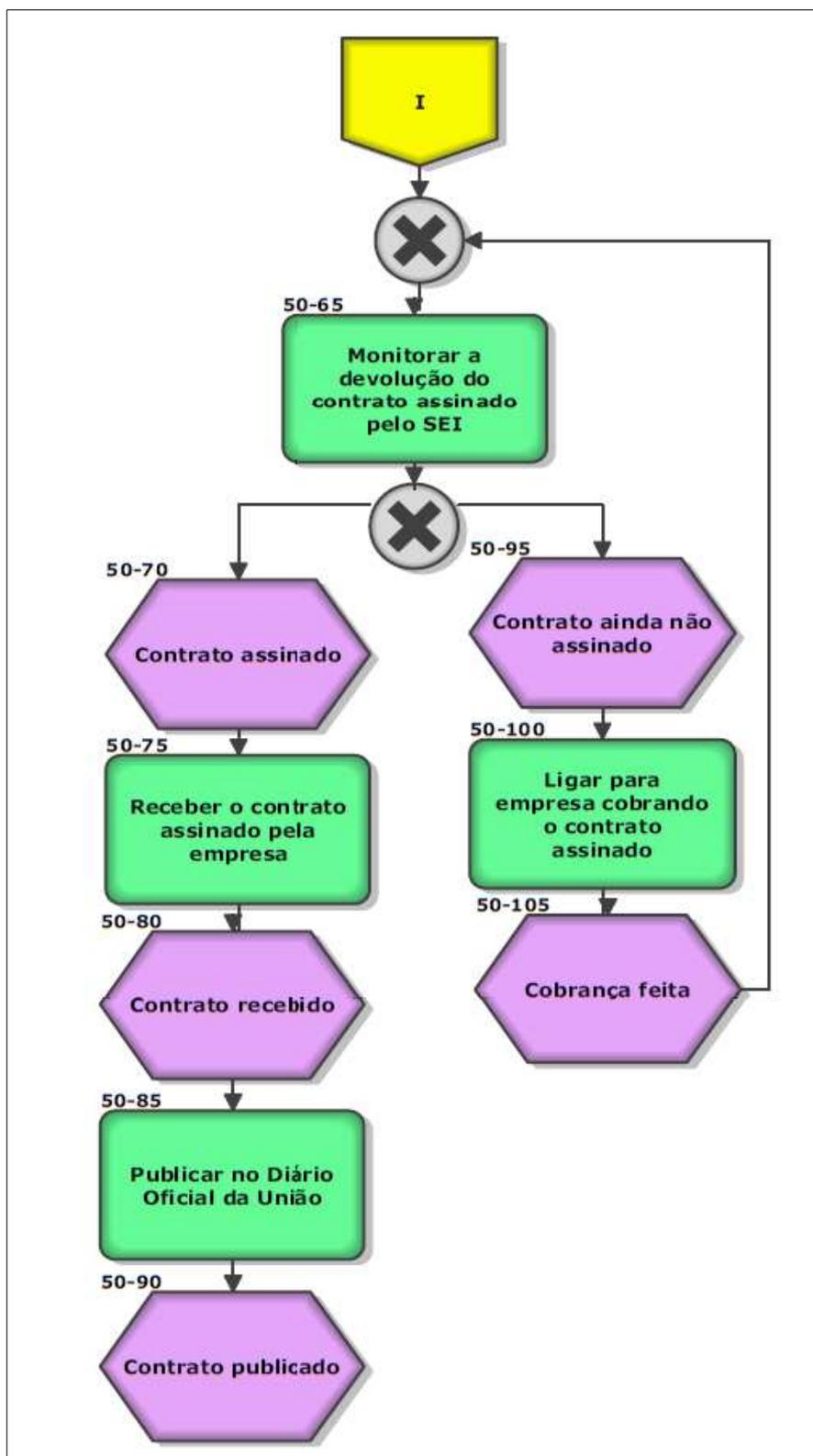
Como pode-se observar por meio do mapeamento *to be* (Figuras 23 e 24), todo macroprocesso de elaboração do contrato é feito e tramitado pelo SEI. A intenção é que além da assinatura do Pró-Reitor (50-25) ser feita pelo SEI (50-40), que as outras assinaturas do contrato, como a das testemunhas (50-15) e da empresa vencedora da licitação (50-55) sejam também assinaturas eletrônicas.

Se comparar o mapeamento *as is* (Figuras 8, 9 e 10) com o mapeamento *to be* apresentado nas Figuras 23 e 24, do mesmo macroprocesso, é possível comprovar o quanto o fluxo de trabalho foi reduzido, pois com o monitoramento da devolução do contrato assinado pelo SEI (50-65) não é necessário mais todo trabalho de verificação se o contrato foi entregue pelo correio, ou ainda ter que reenviar por e-mail quando a empresa não recebeu a correspondência. Ou ainda, não se tem o retrabalho de coletar das testemunhas as assinaturas e encaminhar novamente para o Pró-Reitor o documento para autorização.

Além disso, a diminuição de despesas é visível, pois não é necessário mais fazer postagens pelo correio, e ainda, elimina o gasto de papel e tinta para impressão de duas vias do contrato, como feito atualmente. Assim, toda documentação e assinaturas serão digitais.

Figura 23 - Mapeamento *to be* do MP 50 (Parte 1 de 2)

Fonte: Elaborado pela autora

Figura 24 - Mapeamento *to be* do MP 50 (Parte 2 de 2)

Fonte: Elaborado pela autora

Por fim, tem-se a vantagem da agilidade processual, que é consequência de toda tramitação ocorrer por meio eletrônico e não depender do prazo de serviço do correio. Com isso, é agilizado o início das vigências contratuais, minimizando o risco de a UFSCar ficar sem serviços e materiais essenciais.

É necessário destacar que, mesmo a CContrat sendo a gestora de implantação desta proposta, é necessário a autorização da ProAd para implantação desta proposta, pois é essa Pró-reitoria que libera o acesso da empresa no SEI para assinatura contratual.

Proposta 16 – Criar indicadores de desempenho para os processos de gestão de contratos

Como estratégia de melhoria para uma instituição como a UFSCar é pertinente aplicar indicadores de desempenho na sua gestão. Com os indicadores, é possível alinhar as atividades, como as da CContrat, ao seu plano de desenvolvimento, ou seja, aproximando a realidade com a visão que está formalmente estabelecida.

Para o acompanhamento dos contratos com maior rigorosidade, devido aos seus valores representativos no orçamento, bem como os gargalos encontrados ao longo dos mapeamentos *as is* devem ser utilizados os indicadores chamados de *drivers*. Já para o monitoramento dos resultados da gestão dos contratos sugere-se a utilização dos indicadores *outcomes*.

A intenção é que os indicadores de desempenho sejam mensuráveis, compreensíveis e facilmente coletáveis. A partir disso, o Quadro 17 apresenta exemplos de indicadores de desempenho que podem ser aplicados na gestão contratual da UFSCar, principalmente no que se refere aos contratos com empresas terceirizadas, a partir da análise dos macroprocessos estudados.

Quadro 17 - Exemplos de indicadores de desempenho para gestão de contratos terceirizados

Ex.	Macroprocesso relacionado	Indicador de desempenho	Métrica
1	MP 50 Elaborar contrato	Tempo médio de atraso na assinatura dos contratos terceirizados	$\frac{\text{Soma de dias sem o serviço por contrato terceirizado}}{\text{Quantidade de contratos terceirizados novos no ano}}$
2	MP 75 Fiscalizar contrato	Aferição do serviço contratado no mês	Quantidade de reclamações
3	MP 75 Fiscalizar contrato	Avaliação do serviço da fiscalização administrativa no ano	Quantidade de subsídios
4	MP120 Monitorar a vigência contratual	Porcentagem de contratos terceirizados sem renovação	$\frac{\text{Quantidade de contratos terceirizados não renovados}}{\text{Quantidade de contratos terceirizados vencidos no ano}} \times 100$
5	MP120 Monitorar a vigência contratual	Atrasos do seguro garantia de termos aditivos	$\frac{\text{Quantidade de termos aditivos sem atualização do seguro garantia por contrato terceirizado}}{\text{Soma de termos aditivos de contratos terceirizados no ano}}$

Fonte: Elaborado pela autora

O primeiro exemplo apresentado no Quadro 17 diz respeito ao problema enfrentado na CContrat, em que algumas empresas não devolvem o contrato administrativo assinado no prazo estipulado pela UFSCar – cinco dias úteis após o recebimento. Levando em consideração que contratos com empresas terceirizadas têm como objetos contratações essenciais para o cotidiano da universidade, um período sem a prestação de serviços, como o de limpeza, podem comprometer as atividades da UFSCar.

Assim, o indicador de desempenho calculado na expressão (1) tem o intuito de medir o tempo médio de atraso na assinatura dos contratos terceirizados, por meio da soma de dias sem o serviço, e dividindo essa somatória pela quantidade de contratos terceirizados novos no ano. Com isso, tem-se a seguinte equação:

$$T_{MA_{ss}C_T} = \frac{\sum(D_{SCT})}{\sum(C_{T_{NA}})} \quad (1)$$

Onde:

$T_{MA_{ss}C_T}$ = tempo médio de atraso na assinatura dos contratos terceirizados

D_{SCT} = dias sem o serviço por contrato terceirizado

CT_{NA} = contratos terceirizados novos no ano

Os indicadores de desempenho 2 e 3 apresentados no Quadro 17 estão relacionados com o macroprocesso de fiscalização do contrato. Deste modo, a intenção ao formular os exemplos para este macroprocesso foi demonstrar que é possível construir indicadores que ajudem o fiscal para o acompanhamento do serviço prestado pela empresa, mas também que os indicadores podem auxiliar para avaliar o desempenho do serviço desenvolvido pelo fiscal.

A partir disso, na expressão (2) se tem um indicador de qualidade, pois busca aferir o serviço contratado a partir do número de reclamações no mês.

$$A_fSC_r = \sum Re \quad (2)$$

Onde:

A_fSC_r = aferição do serviço contratado

R_e = reclamações

A insatisfação com serviços mal prestados podem gerar reclamações que serão relatadas pela comunidade acadêmica por meio de pesquisa de satisfação aplicada em Unidades/Centros da UFSCar. A finalidade deste indicador, calculado pela equação (2), é auxiliar o fiscal técnico na Proposta 10, após o resultado mensal da pesquisa de satisfação dos serviços executados, para que sejam estabelecidas metas de melhorias na prestação de serviço, e essas metas repassadas nas reuniões com a empresa – ideia apresentada na Proposta 11.

No que diz respeito ao indicador de desempenho da expressão (3), sugere-se que seja levantado o número de subsídios no ano, ou seja, reclamações trabalhistas de colaboradores terceirizados que a UFSCar responde subsidiariamente. A comparação da quantidade obtida com os anos anteriores permitirá avaliar o serviço da fiscalização administrativa em relação ao acompanhamento dos direitos trabalhistas, previdenciários dos colaboradores que prestam serviço na Universidade. Mesmo sendo uma métrica simples, é possível avaliar o quanto essa fiscalização está sendo eficiente e a partir disso, planejar uma melhor orientação e capacitação para os servidores que atuam nessa função. Segue a equação:

$$A_vSF_A = \sum S_u \quad (3)$$

Onde:

A_vSF_A = avaliação do serviço da fiscalização administrativa

S_u = subsídios

A diminuição do número de reclamações trabalhistas dos colaboradores das empresas terceirizadas é importante para Administração da UFSCar, pois assim, minimizam os riscos de prejuízo ao erário.

O quarto exemplo de indicador de desempenho diz respeito ao impacto pela não renovação dos contratos de empresas terceirizadas na UFSCar. O prazo de vigência contratual é de extrema importância na gestão de contratos, pois a falta de prorrogação de um contrato com uma empresa que é vantajosa e que presta um excelente serviço para instituição, pode implicar na descontinuidade do trabalho, prejudicando a atividade fim da universidade e ainda significar prejuízos financeiros, já que é necessário fazer uma nova licitação, que precisa de tempo e dinheiro para ser concluída. A partir desse problema, tem-se a equação (4) para averiguar a porcentagem dos contratos terceirizados não renovados:

$$\%C_{tSR} = \frac{\sum(C_{tSR})}{\sum(C_{tVA})} \times 100 \quad (4)$$

Onde:

$\%C_{tSR}$ = porcentagem de contratos terceirizados sem renovação

C_{tSR} = contratos terceirizados não renovados

C_{tVA} = contratos terceirizados vencidos no ano

Os dados para fazer a divisão do número de contratos terceirizados não renovados pelo número desses contratos vencidos no ano, sugerido na expressão (4), podem ser obtidos no sistema ContratosGov, possibilitando desta forma, uma medição eficiente do serviço executado na CContrat.

Por fim, o exemplo 5 de indicador de desempenho está relacionado com o atraso na apresentação dos seguros garantias pelas empresas terceirizadas

contratadas. Existe uma cláusula no contrato administrativo que obriga a empresa apresentar uma apólice de seguro ou carta fiança garantindo os prejuízos causados por descumprimento das obrigações assumidas pela contratada, no valor de 5% do contrato. Esse valor e vigência da garantia devem ser atualizados a cada termo aditivo de prorrogação, repactuação, acréscimo e supressão, no entanto, muitas empresas não encaminham essa atualização.

Para medir e avaliar o impacto desse problema enfrentado pela CContrat, é possível fazer a quantidade de termos aditivos sem atualização do seguro garantia por contrato administrativo, dividida pela soma de termos aditivos de contratos terceirizados no ano. A equação sugerida para esse indicador seria:

$$A_{SGT_A} = \frac{\sum(TA_{SAuSg})}{\sum(TA_{CTA})} \quad (5)$$

Onde:

A_{SGT_A} = atraso dos seguros garantias de termos aditivos

TA_{SAuSg} = termos aditivos sem atualização do seguro garantia

TA_{CTA} = termos aditivos de contratos terceirizados no ano

A partir do cálculo da expressão (5) é possível obter outros indicadores também, como um indicador de desempenho que mede o valor financeiro que está descoberto pela não atualização do seguro garantia. Ou ainda, o tempo que uma empresa específica ou todas empresas terceirizadas atrasam para atualização do seguro garantia.

Isso demonstra que, existem outros indicadores de desempenho que podem ser aplicados, seja para a gestão de contratos ou outras unidades, além dos apresentados no Quadro 17. No entanto, acredita-se que a implantação dessa ferramenta deve ser realizada de maneira gradual, como forma de acultramento na UFSCar. O intuito é que as pessoas não se sintam medidas, mas demonstrar que a aplicação dos indicadores é uma maneira de conseguir melhorias contínuas e por consequência, se faça melhor uso dos recursos públicos.

Observa-se que para os exemplos de indicadores de desempenho que foram apresentados, o interesse de todos eles, no que diz respeito aos valores calculados

pelas expressões respectivas, tenham valores diminuídos ao longo do tempo, ou, em outras palavras, esses valores não aumentem com o tempo.

Cabem duas observações. A primeira é que o valor de um indicador pode, na verdade, refletir uma característica relativa a ele. Por exemplo, o indicador de desempenho (2), apesar de a instituição ter como meta reduzir seu valor com o tempo, por consequência, isto irá significar que a qualidade do serviço prestado está aumentando.

A segunda observação, é que pode haver outro indicador, além dos apresentados, que o interesse seja de aumentá-lo ao longo do tempo. Assim, se for elaborado um indicador de desempenho que meça diretamente a economia que ocorre no almoxarifado por conta de novos procedimentos, nesse caso o interesse seria que o valor desse indicador de desempenho aumentasse com o tempo.

O Quadro 18 demonstra o nível da administração da UFSCar que poderia utilizar cada indicador de desempenho sugerido no presente trabalho.

Quadro 18 - Indicadores de desempenho conforme nível da administração da UFSCar

Equação	Indicador de desempenho (ID)	Qual o nível da administração da UFSCar que poderia utilizar o ID		
		Operacional	Gerencial	Estratégico
1	Tempo médio de atraso na assinatura dos contratos terceirizados	Não	Não	Sim
2	Aferição do serviço contratado no mês	Sim	Sim	Sim
3	Avaliação do serviço de fiscalização administrativa no ano	Não	Sim	Sim
4	Controle de contratos terceirizados renovados	Não	Não	Sim
5	Atrasos do seguro garantia de termos aditivos	Não	Não	Sim

Fonte: Elaborado pela autora

É preciso entender que, para o presente caso, nível operacional corresponde aos usuários, que podem ser representados pela unidade administrativa onde o serviço é prestado, ou alguma unidade acima dela. Na UFSCar, como exemplo, considerando a estrutura apresentada na seção 4.1 poderia ser um departamento acadêmico ou administrativo se manifestando por meio desse indicador, ou a unidade acima dela, ou seja, uma diretoria de centro ou uma pró-reitoria.

A camada gerencial, para a gestão de contratos, corresponderia ao gestor e fiscais de contratos, que, poderia ter a visão de cada unidade usuária, ou seja, de

cada unidade administrativa, de cada centro acadêmico e de cada pró-reitoria. A preocupação do fiscal poderia ser com as unidades em si, mas o gestor de contratos já interessaria em comparar os valores do indicador de desempenho entre as unidades de forma a trabalhar medidas que fizessem as unidades com valores mais altos (para o caso dos exemplos de indicadores apresentados), reduzirem aos níveis das outras unidades. Uma forma de se fazer isso, seria, por exemplo, por meio do fiscal de contratos, de forma a se identificar boas práticas que poderia ser replicadas em outras unidades.

Do ponto de vista estratégico, caberia à Coordenadoria de Contratos, e ainda, da própria Pró-Reitoria de Administração, fazer o uso desses indicadores para estabelecer metas dentro de um horizonte de planejamento e aproveitara valores de um determinado indicador, por exemplo, de um campus, para levar melhorias ou melhores práticas específicas para outro campus.

Desta forma, o valor do indicador de desempenho, na medida em que sobe nessa hierarquia (operacional, gerencial e estratégico), seu valor representa cada vez mais de forma agregada o serviço desenvolvido na unidade administrativa correspondente.

6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O estudo de caso da presente dissertação teve como objetivo geral propor melhorias na gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados do campus São Carlos da UFSCar por meio da utilização da gestão por processos. A partir disso, foi feito o mapeamento do processo de contratação dessas empresas, bem como, o detalhamento e análise de sete macroprocessos referentes à CContrat e à fiscalização.

O estudo das legislações vigentes foi importante para um conhecimento mais amplo sobre os contratos administrativos na Administração Pública Federal, bem como embasamento legal para uma reflexão mais intensa quanto ao problema de pesquisa proposto. Além disso, o levantamento conceitual-teórico construído com a pesquisa bibliográfica, principalmente da temática na esfera pública, sustentaram os principais eixos de discussão deste trabalho.

Foram realizadas entrevistas com os fiscais de contratos terceirizados de São Carlos as quais comprovaram o quanto é importante esta função em uma instituição pública para o desempenho e realização dos serviços contratados. A coleta dos dados viabilizou a construção dos mapeamentos das atividades referentes à fiscalização e proporcionou a elaboração de propostas de melhorias pertinentes.

Outro aspecto diz respeito à profundidade da presente aplicação quando comparada com aplicações similares disponíveis na literatura. Conforme apresentado na seção 2.4.5, após um processo de revisão, consultando base de dados e sites acadêmicos, procurou-se a aplicação de gestão por processos na gestão de contratos no âmbito do setor público brasileiro, o que resultou em uma literatura bastante reduzida referente a este assunto. Dos trabalhos afins encontrados, três casos foram apresentados por meio de uma descrição imparcial, uma análise crítica e por fim, obteve-se uma visão geral comparativa entre eles.

No Quadro 19, a seguir, apresenta-se uma comparação dos parâmetros de gestão por processos das três aplicações detalhadas na seção 2.4.5 com o presente trabalho.

Quadro 19 - Comparação de parâmetros de gestão por processos

PARÂMETROS	TRÊS APLICAÇÕES NA LITERATURA	ESTUDO DE CASO - UFSCAR
Anos de publicação	2010, 2012, 2013	2020
Metodologia GpP	Sim	Sim
Mapeamento <i>as is</i>	Sim	Sim
Mapeamento <i>to be</i>	Aplicado em apenas um caso	Sim
Comparação com GdP	Comparação feita em apenas um caso	Sim
Ferramentas de GpP	Aplicado em apenas um caso	Sim
Ferramentas computacionais	Não	Sim
Coleta de dados	Sim	Sim
Obteve resultados	Sim	Sim
Foi implantado	Não	Não
Ajuda externa	Não	Sim
Fundamentação em legislações	Sim	Sim

Fonte: Elaborado pela autora

Conforme já abordado neste trabalho e observado no Quadro 19, infelizmente não há estudos recentes de gestão por processos aplicado na gestão de contratos em órgãos públicos. Com isso, este trabalho poderá auxiliar no desdobramento de outros trabalhos similares para a Administração Pública, com o intuito de melhorar o serviço prestado para população.

Em todas as aplicações, os autores tiveram a preocupação em apresentar uma metodologia de gestão por processos e desenvolver o mapeamento *as is* para conhecer todo processo estudado. No entanto, somente uma aplicação apresentou o mapeamento *to be*. Entretanto, a partir do presente trabalho, foi possível constatar que o redesenho de processo com a situação futura é importante e tem a finalidade de propor soluções, reduzir o fluxo de trabalho e diminuir os gastos em uma instituição.

Também, a comparação de Gestão de Processos com Gestão por Processos, bem como ao uso de ferramentas de suporte, somente foram desenvolvidas na primeira aplicação apresentada. Já neste trabalho, as ferramentas de suporte de gestão por processos são essenciais para analisar os problemas, causas e implantar soluções nas propostas da seção 5.2.

Diferente dos três trabalhos apresentados no Quadro 9 (seção 2.4.5.4), esta dissertação teve auxílio de uma ferramenta computacional, no caso o ARPO¹¹, para

¹¹ <https://www.klugsolutions.com>

elaboração de todos os mapeamentos apresentados em EPC, sendo uma ferramenta vantajosa para o gerenciamento do processo de melhoria. A participação externa, no caso do presente trabalho, diz respeito à orientação acadêmica do mesmo.

Tanto as aplicações elencadas, como esta dissertação, detalharam a coleta de dados e tiveram o cuidado em elaborar os trabalhos de acordo com as legislações que abordam gestão de contratos no setor público, como forma de obter resultados válidos e aplicáveis.

Por último, no que diz respeito a implantação de melhorias, não foi citado nos respectivos textos o acompanhamento dos resultados. A falta de discussão sobre a implantação das propostas também ocorre neste trabalho, justificável primeiramente, por ser um estudo de caso e não uma pesquisa ação; e em segundo lugar, por não ter tempo hábil para isso, pois o prazo para elaboração desta dissertação é de somente dois anos.

Melhorias válidas em uma gestão exigem planejamento, bem como precisam de autorização e aprovação de gestores ou unidades superiores e/ou mesmo participação de outras pessoas para serem colocadas em prática. A partir disso, com a finalidade de confirmar a efetividade das propostas e aproximar o trabalho desta dissertação à experiência cotidiana, foi solicitado para dois gestores que atuam diretamente com assunto tratado nesta pesquisa, e que possuem uma visão mais abrangente no assunto, que lessem as propostas apresentadas e opinassem sobre a valia das mesmas. Como retorno, os gestores afirmaram que esse trabalho tem contribuições efetivas e que se tem interesse em implantar as propostas sugeridas.

Desta forma, como resultado da análise realizada na gestão e fiscalização dos contratos de serviços terceirizados do campus São Carlos da UFSCar foi identificada a necessidade de definir procedimentos, de padronizar instrumentos, bem como, adequar fluxos de processos e capacitar os envolvidos no acompanhamento contratual.

Verificou-se ainda, neste caso estudado, que a gestão por processos aplicada na gestão de contratos da UFSCar viabiliza o domínio do conhecimento dos processos organizacionais. A análise dos processos por meio dos mapeamentos traz vantagens, pelo fato de ser de fácil compreensão, e podendo também, desenvolver a observação de gargalos, o que leva a possibilidade de aperfeiçoamento dos processos.

No que concerne às contribuições para o objeto de estudo da presente pesquisa, as dezesseis propostas elaboradas trazem adequações no âmbito da universidade analisada, ao regulamentar o processo de contratação de empresas terceirizadas da UFSCar de acordo com as leis, principalmente, por meio das orientações da IN nº 05/2017.

Além do que, é possível observar a intenção de se adotar medidas de controles internos para que os colaboradores terceirizados recebam seus direitos, sendo uma forma de evitar prejuízo ao erário, mas também uma maneira da UFSCar ter um olhar humanizado para estas pessoas que auxiliam para a efetivação das atividades fins da instituição.

A partir da proposição de diretrizes voltadas para os fiscais e o gestor do contrato, o intuito é de se obter uma maior eficiência e desempenho em prol da instituição pública, mas também de reforçar a necessidade da UFSCar em desenvolver ações efetivas que orientem e capacitem os servidores designados para exercer estas funções.

Com relação a possíveis trabalhos futuros, indica-se:

- replicar as propostas sugeridas no campus São Carlos para os outros campi da UFSCar;
- expandir os estudos sobre fiscalização para os demais contratos administrativos, como os de fornecimento e obras, devida a necessidade do acompanhamento de qualquer tipo de contratação;
- aplicar a metodologia de gestão por processos em outras unidades da UFSCar, com mapeamentos de processos específicos;
- propor ainda que outras pesquisas analisem se as propostas resultantes desta dissertação realmente foram implementadas e tiveram os resultados atingidos.

Por fim, a dissertação cumpriu os objetivos geral e específicos apresentados inicialmente. Além disso, este trabalho já traz soluções para a implantação de algumas propostas, que vai além dos objetivos específicos, como o modelo *to be*, etapas do PDCA para o planejamento do mapa de riscos, planejamento do manual de procedimentos com etapas já implantadas e outras a realizar, e indicadores de desempenho com suas métricas, associadas aos níveis da administração da UFSCar.

Com estas perspectivas, espera-se que a presente pesquisa contribua para a base científica, e também como alicerce para aplicação de melhorias nos processos administrativos e serviços do campus de São Carlos da UFSCar, objeto deste trabalho.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ABRUCIO, F. L. Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas. **Revista de Administração Pública - RAP**, v. 41, p. 67-86, 2007.

AMJAD, A. et al. Event-Driven Process Chain for Modeling and Verification of Business Requirements-A Systematic Literature Review. **Ieee Access**, v. 6, p. 9027-9048, 2018. ISSN 2169-3536. Disponível em: <Go to ISI>://WOS:000427572800001 >. Acesso em: 01 out. 2019.

BERTO, M. V. S.; NAKANO, D. N. Metodologia de Pesquisa e a Engenharia de Produção. In: XVIII ENCONTRO NACIONAL DE ENGENHARIA DE PRODUÇÃO (ENESEP), 18., 1998, Niterói. **Anais...** Niterói: Associação Brasileira de Engenharia de Produção (ABEPRO), 1998. Disponível em: <http://www.abepro.org.br/biblioteca/enesep1998_art174.pdf>. Acesso em: 20 jul. 2018.

BONELLI, F.; CABRAL, S. Efeitos das competências no desempenho de contratos de serviços no setor público. **RAC-Revista de Administração Contemporânea**, v. 22, n. 4, p. 487-509, 2018.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm>. Acesso em: 05 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto-Lei nº 200**, de 25 de fevereiro de 1967. Dispõe sobre a organização da Administração Federal, estabelece diretrizes para a Reforma Administrativa e dá outras orientações. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del0200.htm>. Acesso em: 04 jan. 2019.

BRASIL. **Decreto nº 9507**, de 21 de setembro de 2018. Dispõe sobre a execução indireta, mediante contratação, de serviços da administração pública federal direta, autárquica e fundacional e das empresas públicas e das sociedades de economia mista controladas pela União. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2015-2018/2018/Decreto/D9507.htm>. Acesso em: 01 set. 2019.

BRASIL. **Lei nº 8.666**, de 21 de junho de 1993. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da administração pública e dá outras providências. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Instrução Normativa nº 05**, de 26 de maio de 2017. Dispõe sobre as regras e diretrizes do procedimento de contratação de serviços sob o regime de execução indireta no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/760-instrucao-normativa-n-05-de-25-de-maio-de-2017>>. Acesso em: 02 jul. 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão. **Pagamento pelo fato gerador**. Brasília: MP, 2018.

BRASIL, Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. **Instrução Normativa nº 02**, de 30 de abril de 2008. Dispõe sobre as regras e diretrizes para contratação de serviços, continuados ou não. Disponível em: <<https://www.comprasgovernamentais.gov.br/index.php/legislacao/instrucoes-normativas/417-instrucao-normativa-n-02-de-30-de-abril-de-2008>>. Acesso em: 29 nov. 2018.

CABRAL, S. Reconciling conflicting policy objectives in public contracting: the enabling role of capabilities. **Journal of Management Studies**, v. 54, n. 6, p. 823-853, 2017.

CATELLI, A.; SANTOS, E. S. Mensurando a criação de valor na gestão política. **Revista de Administração Pública**, Rio de Janeiro, v. 38, n. 3, p. 423-449, 2004.

CHIAVENATO, I. **Introdução à teoria geral da administração**. 7 ed. Rio de Janeiro: Elsevier, 2003.

COELHO, R. C. **O público e o privado na gestão pública**. Florianópolis: Departamento de Ciências da Administração/UFSC - CAPES, 2009.

COELHO et al. Aplicação das ferramentas da qualidade: estudo de caso em pequena empresa de pintura. **REFAS – Revista Fatec Zona Sul**, São Paulo, v.3, n.1, outubro de 2016.

COSTA, F. L. da. Brasil: 200 anos de Estado; 200 anos de administração pública; 200 anos de reformas. **Revista da Administração Pública**. Rio de Janeiro, v. 42, n. 5, p. 829-874, 2008.

COSTA, M. da S. Terceirização no Brasil: velhos dilemas e a necessidade de uma ordem mais incluyente. **Cadernos Ebape. br**, v.15, n.1, p. 115-131, 2017.

COSTA, T. B. da S.; MENDES, M. A. Análise da causa raiz: utilização do diagrama de Ishikawa e Método dos 5 Porquês para identificação das causas da baixa produtividade em uma cacauicultura. **Anais do X SIMPROD**, 2018.

COUTINHO, C. P.; BOTTENTUIT JUNIOR, J. B. Utilização da técnica do Brainstorming na introdução de um modelo de E/B-Learning numa escola Profissional Portuguesa: a perspectiva de professores e alunos. 2007.

D'ÂNGELO, C. L. S. **Reflexos da terceirização no serviço público federal**: análise de elementos do contrato de serviços de limpeza da Universidade Federal de São Carlos frente à reforma do Estado. 2015. 136 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2015. Disponível em: <https://repositorio.ufscar.br/bitstream/handle/ufscar/7255/DissCLSD.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 01 set. 2018.

DE PAULA, A. P. P. Administração pública brasileira entre o gerencialismo e a gestão social. **RAE-revista de administração de empresas**. v. 45, n. 1, p. 36-49, 2005.

DE SORDI, J. O. **Gestão por processos**: uma abordagem da moderna administração. 4. ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

DRUCK, G.; BORGES, A. Terceirização: balanço de uma década. **Caderno CRH**, Salvador, v. 15, n. 37, p. 111-139, 2002.

FERRO, S. C. C. **Proposição de melhorias do processo de compras em departamentos acadêmicos da Universidade Federal de São Carlos através da gestão por processos**. 2018. 200 p. Dissertação (Mestrado em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos) – Universidade Federal de São Carlos, São Carlos, 2018. Disponível em: <<https://repositorio.ufscar.br/handle/ufscar/10537>>. Acesso em: 01 nov. 2018.

FURTADO, M. R. et al. **Gestão de contratos de terceirização na Administração Pública**: teoria e prática. 7 ed. Belo Horizonte: Fórum, 2019.

GANGIDI, P. A systematic approach to root cause analysis using 3 x 5 why's technique. **International Journal of Lean Six Sigma**, v. 10, n. 1, p. 295-310, 2019.

GIL, A. C. **Como elaborar Projetos de Pesquisa**. 4.ed. São Paulo: Atlas, 2002.

GIL, A. C. **Métodos e técnicas de pesquisa social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

GRUPO NEGÓCIOS PÚBLICOS. **ContratosGov**, 2019. Disponível em: <<https://v2.contratosgov.com.br>>. Acesso em: 30 jul. de 2019.

HAMMER, M. O que é Gestão de Processos de Negócios? In: BROCKE, J. V.; ROSEMANN, M. **Manual de BPM: gestão de processos de negócio**. Porto Alegre: Bookman, 2013. p. 3-16.

HAMMER, M.; STANTON, S. How process enterprises really work. **Harvard business review**, v. 77, p. 108-120, 1999.

KLUG DESENVOLVIMENTO DE SOFTWARE. **KLUG Solutions**: desenvolvedora do software ARPO. Disponível em: <www.klugsolutions.com>. Acesso em: 04 mai. 2019.

LANGWINSKI, P. R. **Utilização de indicadores e a medição de desempenho na gestão pública**. 2013. Monografia de Especialização apresentada ao Curso de Pós-Graduação em Gestão Pública da Universidade Federal de Santa Maria –RS, Santa Maria, 2013.

LIMBERGER, T; TEIXEIRA, A. V. Transparency mechanisms and management of public contracts in Brazil: three case studies on the Federal Public Administration. **REVISTA QUAESTIO IURIS**, v. 9, n. 2, p. 959-979, 2016.

LODGAARD, E.; AASLAND, K. E. An examination of the application of plan-do-check-act cycle in product development. In: **DS 68-10: Proceedings of the 18th International Conference on Engineering Design (ICED 11), Impacting Society through Engineering Design**, v. 10: Design Methods and Tools pt. 2, Lyngby/Copenhagen, Denmark, 15.-19.08. 2011.

LUGOBONI, L. F. et al. Management by performance indicators in a mall. **NAVUS-REVISTA DE GESTAO E TECNOLOGIA**, v. 7, n. 4, p. 21-35, 2017.

MARCELINO, P. R. Afinal, o que é terceirização? Em busca de ferramentas de análise e de ação política. **Pegada – A Revista da Geografia do Trabalho**. v. 8. n. 2, p. 55-71, dez. 2007.

MARCIAPE NETO, M. G.; BRAGA, M. V. A. Gestão dos Riscos no Setor Público: ampliando os horizontes. **Revista Ideias em Gestão**, Brasília, nº 10, p. 16–19, nov. 2012.

MARCONI, M. de A.; LAKATOS, E. M. **Técnicas de pesquisa: planejamento e execução de pesquisas, amostragens e técnicas de pesquisa, elaboração, análise e interpretação de dados**. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

MARINHO, R. de C. P. et al. Fiscalização de contratos de serviços terceirizados: desafios para a universidade pública. **Gestão & Produção**, São Carlos, v. 25, n. 3, p. 444-457, 2018.

MOTTA, P. R. de M. O estado da arte da gestão pública. **Revista de Administração de Empresas**, v. 53, n. 1, p. 82-90, 2013.

NEVES, C. C. D. S. et al. Contribuição metodológica à gestão de contratos de delegação de serviços públicos baseada em gestão por processos. **XXX Encontro Nacional de Engenharia de Produção - ENEGEP**, São Carlos, 2010.

NÓBREGA, V., TURE, V. S., & TEIXEIRA, S. A. M. T. **Ferramentas de Gestão por Processos**. São Carlos, 2019. Slides de trabalho apresentado na disciplina Gestão por Processos do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos – UFSCar.

NOGUEIRA, S. L. et al. Diagnóstico e proposição de melhorias na gestão de contratos de uma empresa de transporte. **Sistemas & gestão**, Rio de Janeiro, v. 7, n. 3, p. 350-365, set. 2012.

OLIVEIRA, D. de P. R. de. Administração de processos: conceitos, metodologia, práticas. 5 ed. São Paulo: Atlas, 2013.

PAGNONCELLI, D. Managed outsourcing: a strategy for a competitive company in the 1990s. **Management Decision**, v. 31, n. 7, p. 15-22, 1993.

PAIM, R. et al. **Gestão de processos: pensar, agir e aprender**. Porto Alegre: Bookman, 2009.

PEREIRA, L. C. B. Burocracia pública e classes dirigentes no Brasil. **Rev. Sociol. Polít.**, Curitiba, v. 28, p. 9-30, jun. 2007.

PEREIRA, L. C. B.; SPINK, P. **Reforma do Estado e da Administração Pública Gerencial**. Rio de Janeiro: FGV, 2007.

PEREIRA, N. A. et al. **Gestão por processos**. São Carlos: Pixel, 2015.

POLONIO, W. A. **Terceirização: aspectos legais, trabalhistas e tributários**. São Paulo: Atlas, 2000.

PUTMAN, V. L.; PAULUS, P. B. Brainstorming, brainstorming rules and decision making. **The Journal of creative behavior**, v. 43, n. 1, p. 29-40, 2009.

SANTOS, J. G. Proposta de melhoria do processo de contratação de serviços de TI e da gestão dos contratos na administração pública federal. **Revista Eixo**, v. 2, n. 1, p. 17-38, 2013.

SANTOS JUNIOR, P. S.; ALMEIDA, J. P. A.; GUIZZARDI, G. Uma interpretação para os elementos de EPCs com base em uma ontologia de fundamentação. In: **3rd Workshop on Business Process Modeling Management (WBPM), 15th Brazilian Symposium on Multimedia Systems and the Web (WebMedia)**, Fortaleza, 2009.

SERVIÇO BRASILEIRO DE APOIO ÀS MICRO E PEQUENAS EMPRESAS - SEBRAE. **Ferramenta 5W2H**. 2008. Disponível em: <http://www.trema.gov.br/qualidade/cursos/5w_2h>. Acesso em: 25 mar. 2019.

TRUCOLO, A. C. et al. GUT para priorização de problemas – estudo de caso em empresa do setor elétrico. **Revista Tecnológica**, [S.l.], v. 5, n. 2, p. 124 - 134, dez. 2016.

UCHOA, C. E. **Elaboração de indicadores de desempenho institucional**. Brasília: ENAP/DDG, 2013.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. Disponível em: <<https://www2.ufscar.br>>. Acesso em: 28 nov. 2018.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Pró-Reitoria de Administração**. Disponível em: <<http://www.proad.ufscar.br/>>. Acesso em: 15 jun. 2019a.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Secretaria Geral de Planejamento e Desenvolvimento Institucionais**. Disponível em: <<http://www.spdi.ufscar.br/>>. Acesso em: 24 set. 2019b.

UNIVERSIDADE FEDERAL DE SÃO CARLOS. **Resolução nº 10**, de 15 de outubro de 2019. Aprova a Política de Gestão de Integridade, Riscos e Controles Internos. Disponível em: <http://www.saci.ufscar.br/data/solicitacao/41377_pgirc_publicacao_dou_12_02_20_page_01.pdf>. Acesso em: 14 fev. 2020.

VOGEL, L.; BASTOS, A. L. A. Aplicação do PDCA para aumento da produtividade em matéria-prima: um estudo de caso em uma empresa do setor metalmeccânico. In: VII Congresso Brasileiro de Engenharia de Produção, 2017, Ponta Grossa. **Anais eletrônicos...** Ponta Grossa: APREPRO, 2017. Disponível em: <<http://www.aprepro.org.br/conbrepro/2017/down.php?id=3139&q=1>>. Acesso em: 17 out. 2019.

YIN, R. K. **Estudo de caso: planejamento e métodos**. Tradução Daniel Grassi. 2 ed. Porto Alegre: Bookman, 2001.

APÊNDICE A – ROTEIRO PARA ENTREVISTA



Programa de Pós-Graduação em
Gestão de Organizações e Sistemas Públicos



Roteiro de entrevista estruturada com a fiscalização de contratos de serviços terceirizados do campus São Carlos – Universidade Federal de São Carlos

Este roteiro de entrevista faz parte de uma pesquisa de Mestrado do Programa de Pós-Graduação em Gestão de Organizações e Sistemas Públicos da Universidade Federal de São Carlos (UFSCar), orientado pela Profa. Dra. Fabiane Letícia Lizarelli e desenvolvido pela mestranda Vanessa Stevan Ture.

A sua participação é totalmente voluntária e destacamos que, por se tratar de um trabalho científico, seu nome não será divulgado em hipótese alguma. Os dados obtidos serão utilizados como instrumento para análise de resultados. Caso deseje receber maiores informações sobre a pesquisa, indico meu contato ao fim da entrevista.

Nome

(opcional): _____

Data: _____

Bloco I – Perfil profissional

- 1- Maior formação/grau de instrução:
- 2- Tempo de serviço na UFSCar:
- 3- Tempo de atuação na fiscalização contratual:
- 4- Tempo de atuação na fiscalização de contratos de serviços terceirizados:
- 5- Local de atuação:

Bloco II – Execução do contrato

- 6- Qual ou quais contrato(s) você acompanha atualmente?
- 7- A(s) empresa(s) contratada(s) cumpre(m) satisfatoriamente as obrigações contratuais? O que poderia ser melhorado?
- 8- Já houve alguma aplicação de penalidade por descumprimento de contrato à empresa contratada?
- 9- Você utiliza algum instrumento de controle para auxiliá-lo na fiscalização?
- 10- Como é feita a verificação se a empresa terceirizada está efetuando o pagamento de salários, adicionais e benefícios (vale transporte, vale refeição/alimentação etc)?

Bloco III - Conhecimento sobre fiscalização contratual

- 11- De quantos contratos já foi fiscal?
- 12- Você recebeu algum tipo de treinamento/capacitação para fiscalização de contratos? Se sim, quando aconteceu esse treinamento/capacitação?
- 13- Você conhece bem a legislação que regulamenta a fiscalização contratual?
- 14- Você foi informado ou sabe quais são as suas atribuições como fiscal?

15-Você se considera preparado para a tarefa de fiscalização?

16-Na sua opinião, quais são as principais dificuldades que impedem a fiscalização contratual de alcançar um melhor resultado?

Bloco IV – Suporte à fiscalização

17-Você foi comunicado sobre sua indicação de fiscal antes de receber o Ato de Nomeação de Fiscal?

18-A quem você se reporta quando ocorrem problemas contratuais que não fazem parte da sua competência? E quando surgem dúvidas relacionadas à fiscalização contratual?

19-Existe na UFSCar algum manual de procedimentos para a fiscalização contratual?

Bloco V – Sugestões

20-Você tem alguma sugestão para que o processo de fiscalização, em geral, alcance maior eficiência?

21-Considerando o tema abordado nessa entrevista, ou seja, de Fiscalização Contratual, há algum outro tópico que você considera importante e que não foi abordado? Gostaria de comentar sobre?

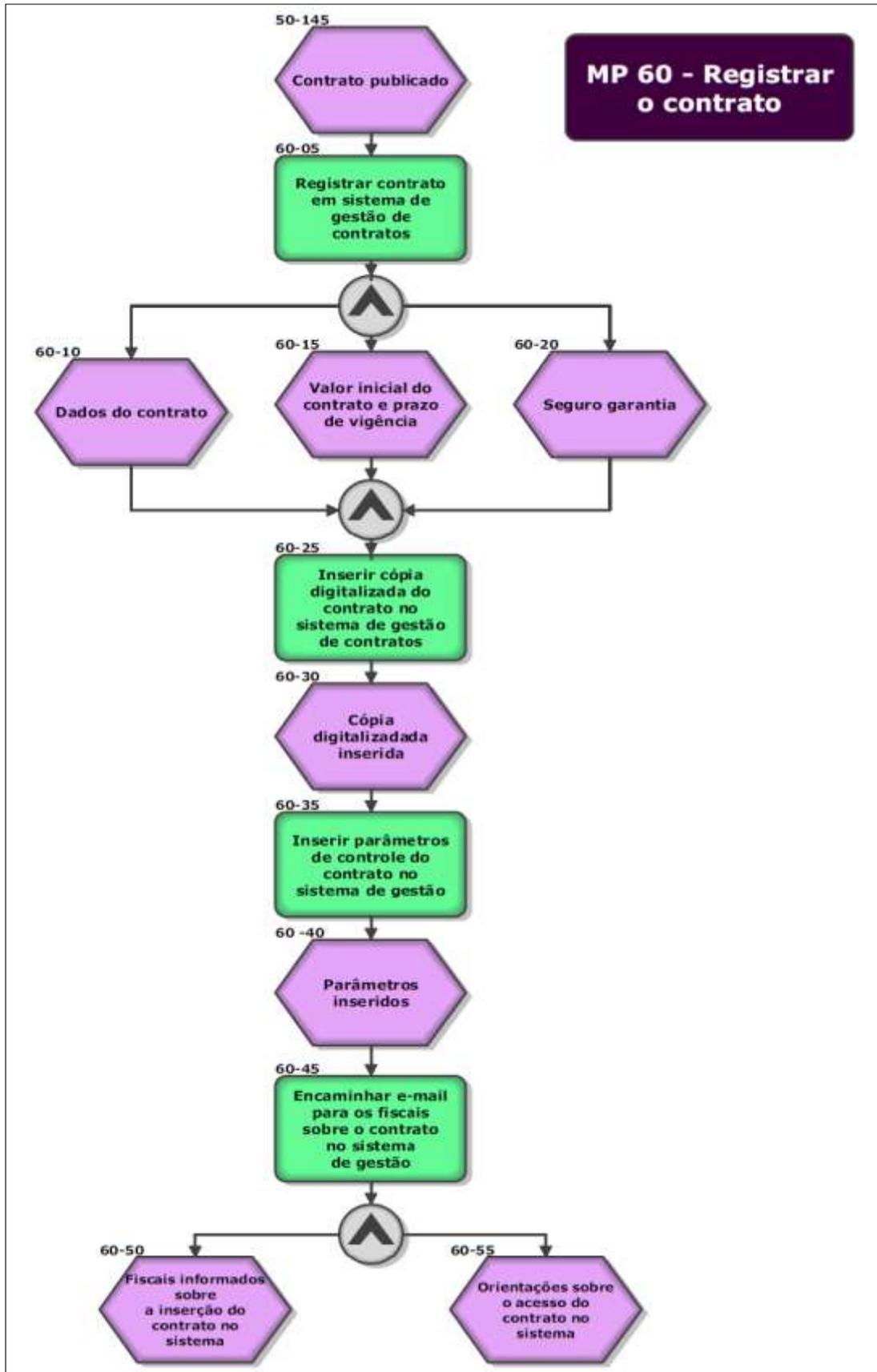
Muito obrigada!

Pesquisadora: Vanessa Stevan Ture

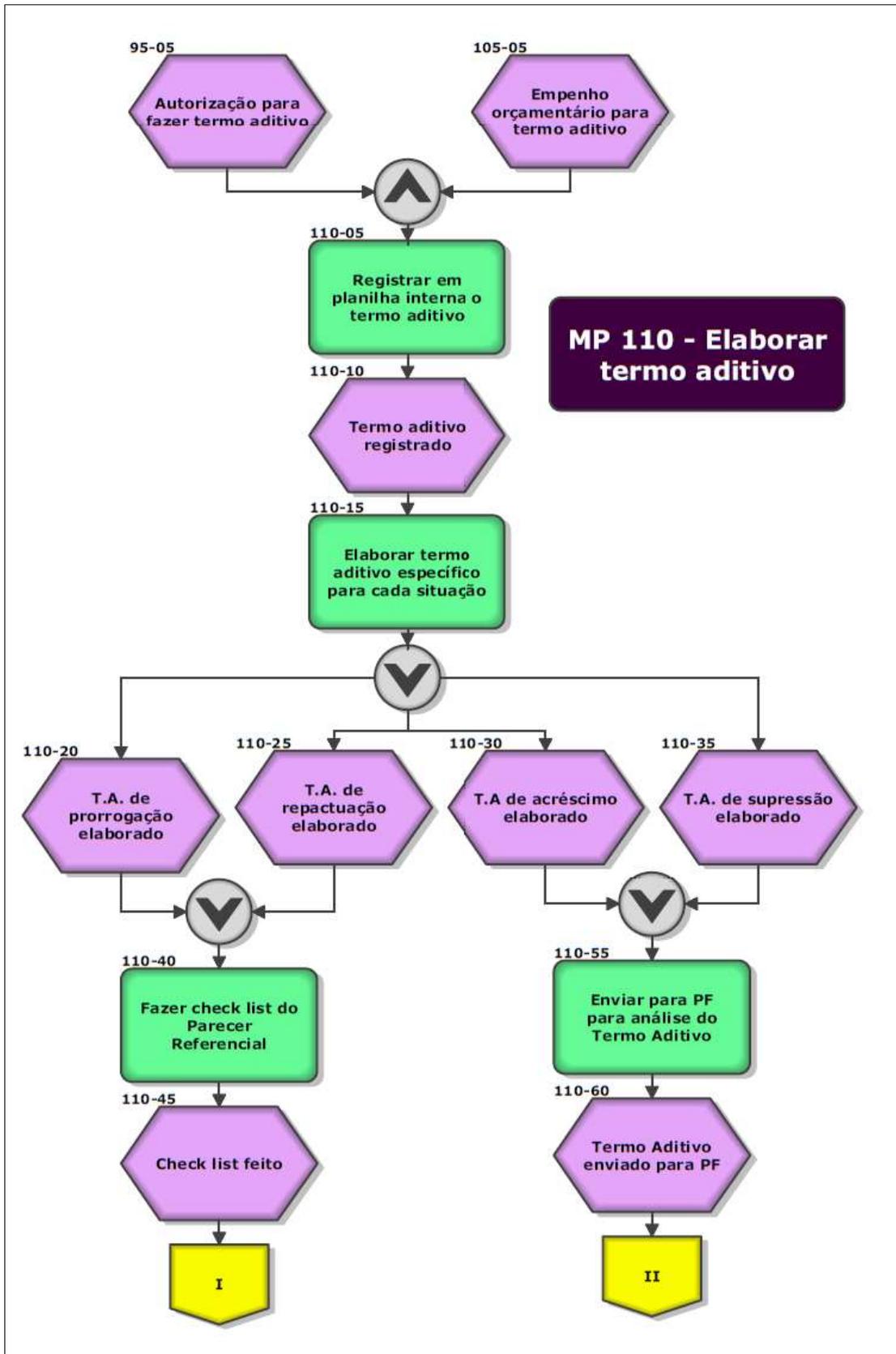
E-mail: vanessastevan@ufscar.br

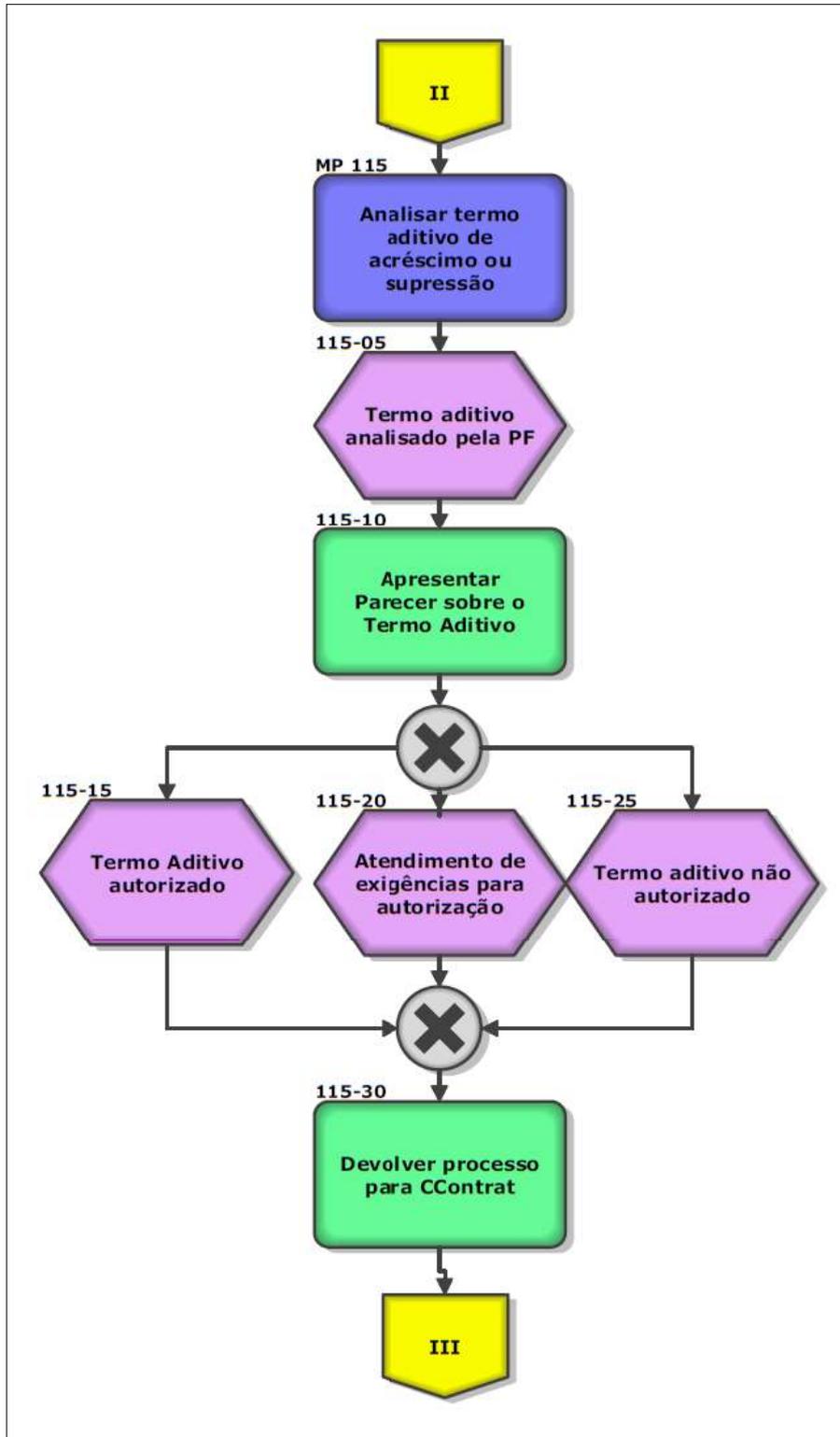
Universidade Federal de São Carlos – UFSCar

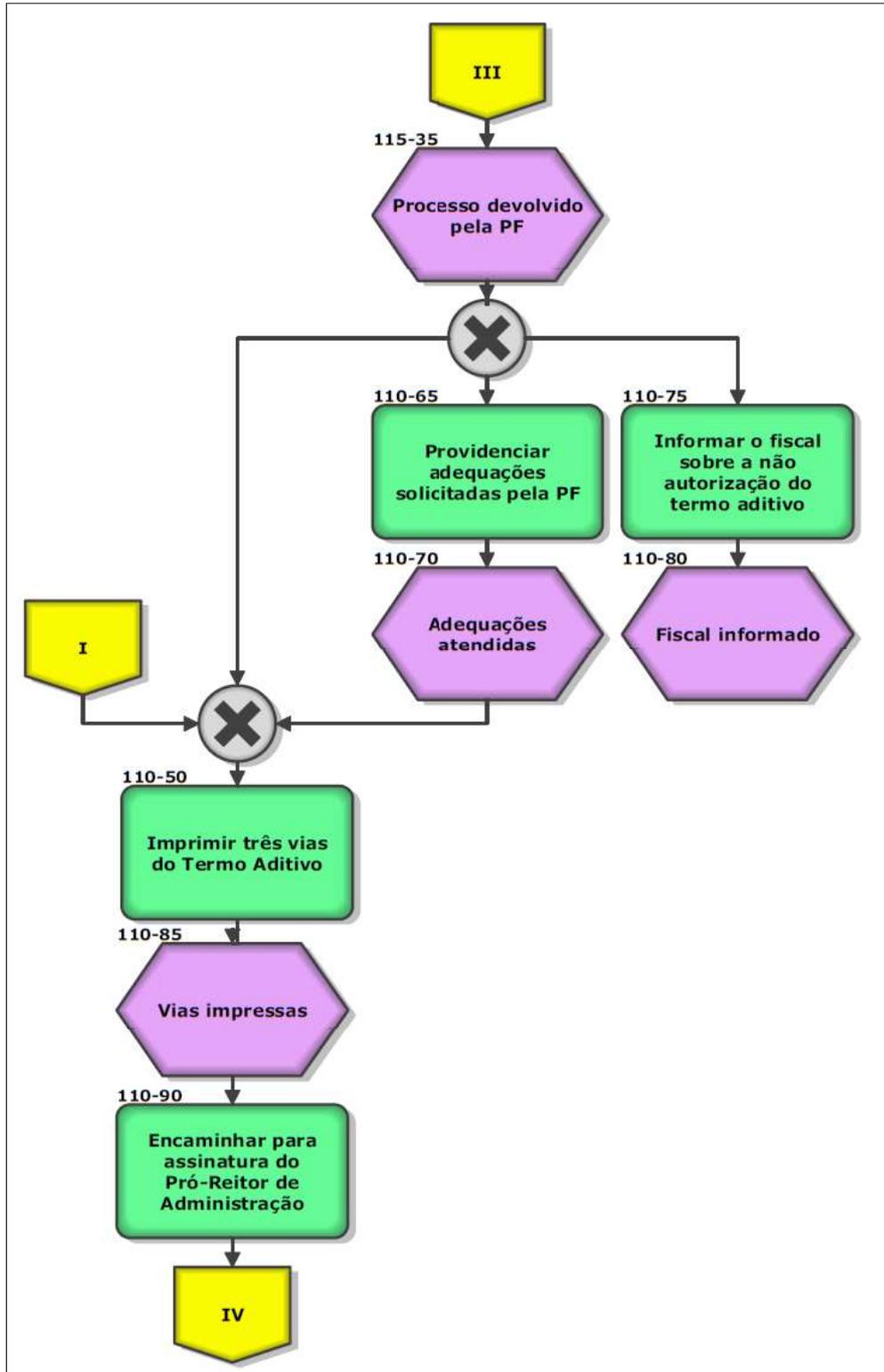
APÊNDICE B – MP 60 – Registrar contrato

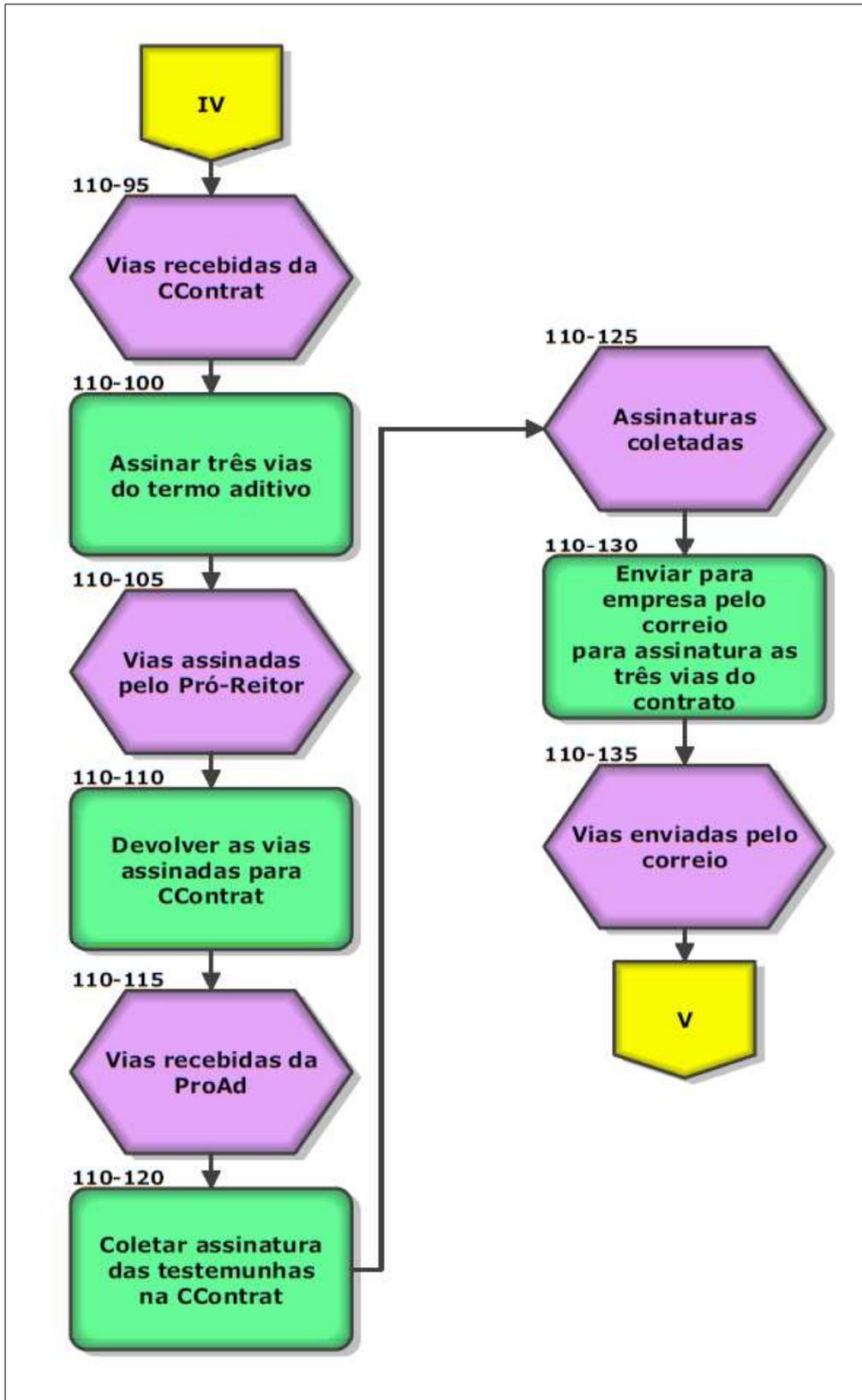


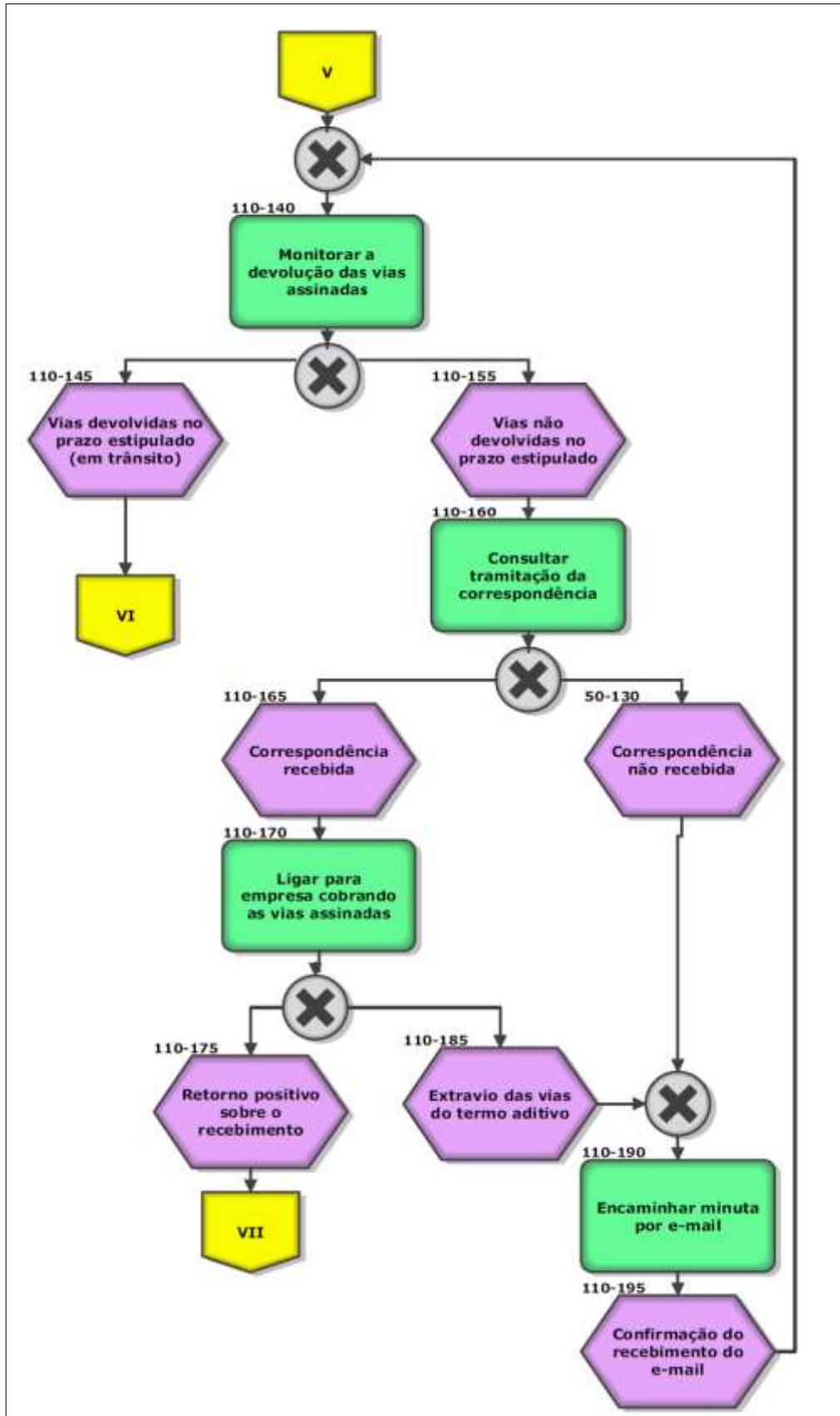
APÊNDICE C – MP 120 – Elaborar termo aditivo

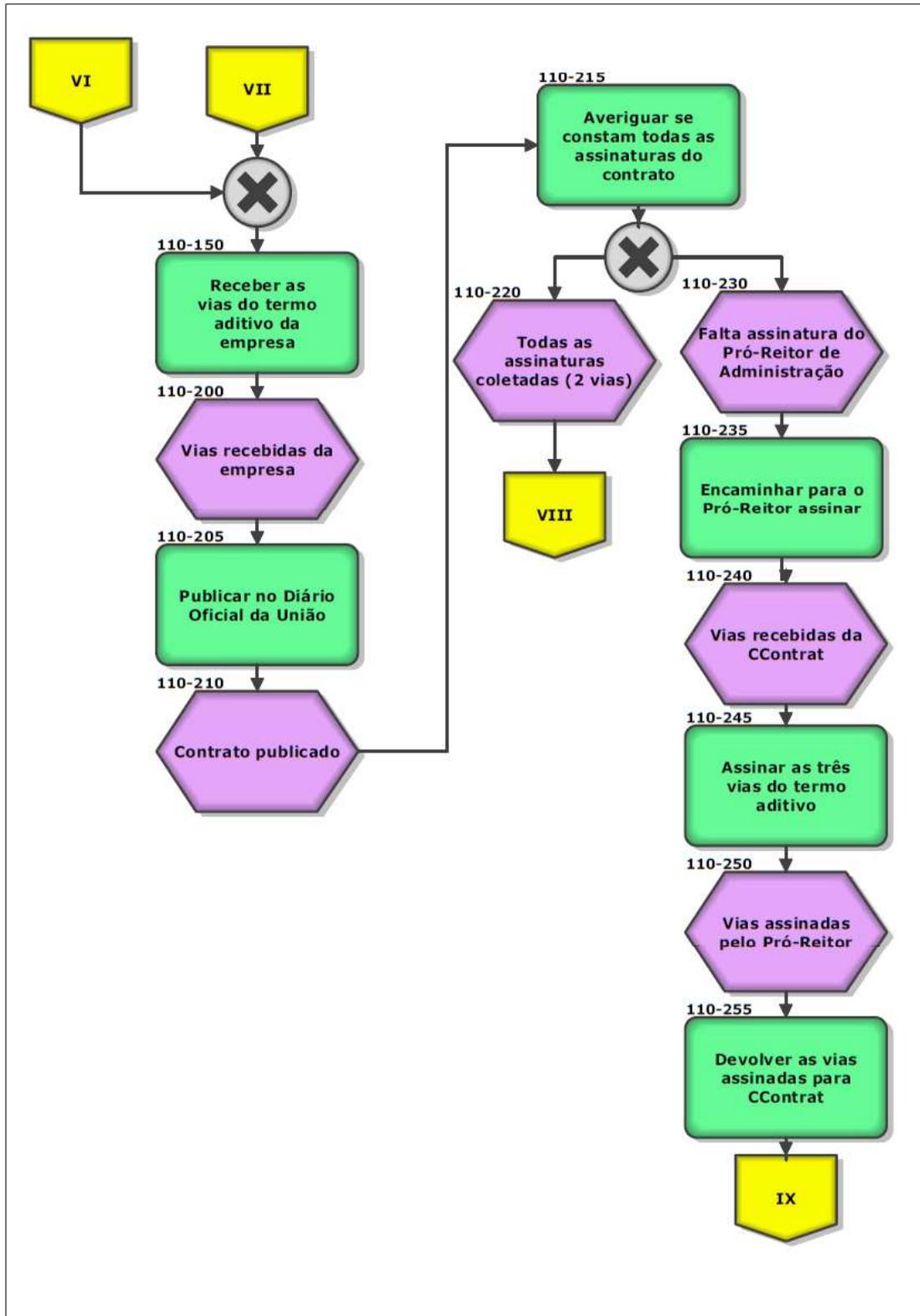


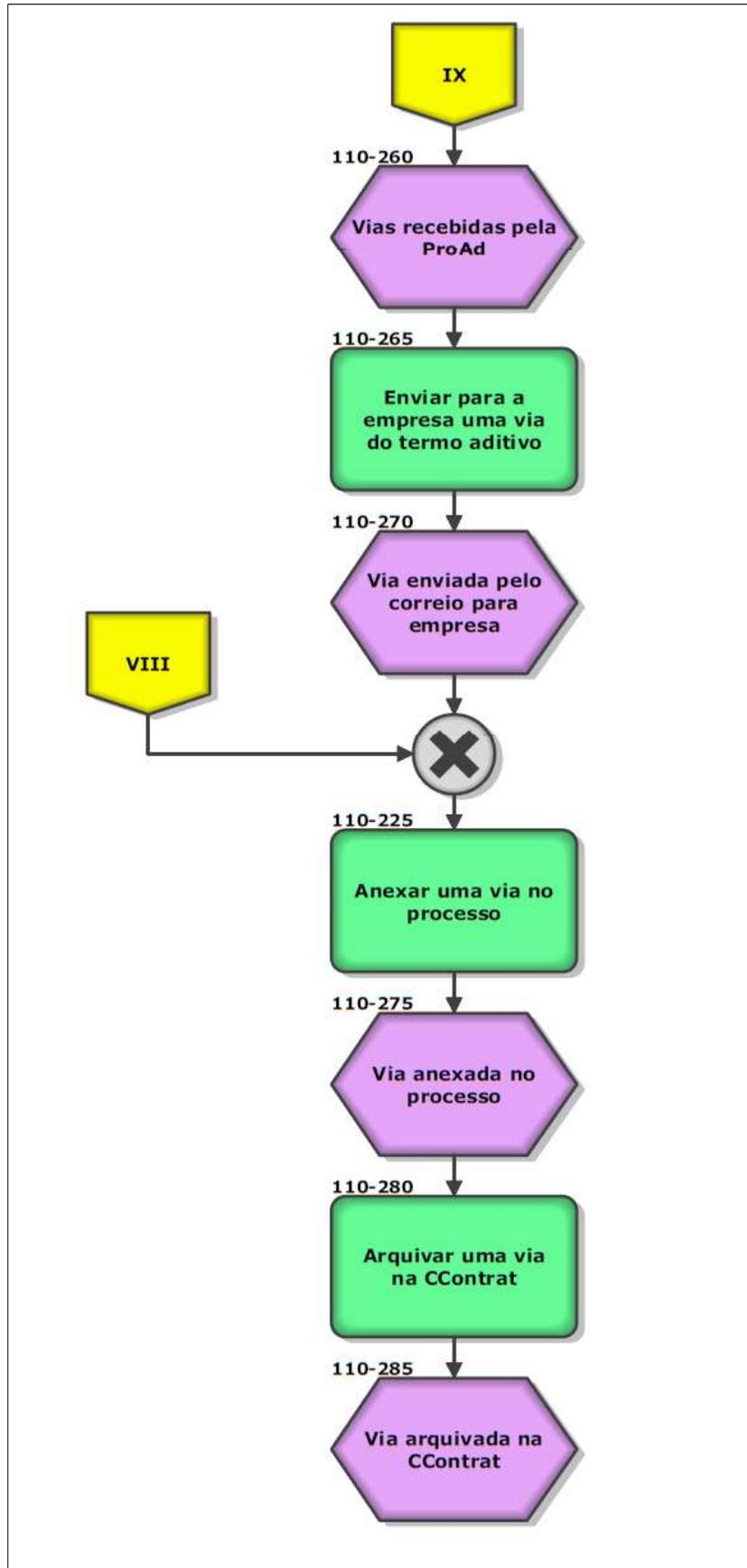












ANEXO A – Artigos da IN nº 05/2017 citados nas propostas

Art. 18. Para as contratações de que trata o art. 17, o procedimento sobre Gerenciamento de Riscos, conforme especificado nos arts. 25 e 26, obrigatoriamente contemplará o risco de descumprimento das obrigações trabalhistas, previdenciárias e com FGTS da contratada.

§ 1º Para o tratamento dos riscos previstos no **caput**, poderão ser adotados os seguintes controles internos:

I - Conta-Depósito Vinculada — bloqueada para movimentação, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão; ou

II - Pagamento pelo Fato Gerador, conforme disposto em Caderno de Logística, elaborado pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§2º A adoção de um dos critérios previstos nos incisos I e II do parágrafo anterior deverá ser justificada com base na avaliação da relação custo-benefício.

§ 3º Só será admitida a adoção do Pagamento pelo Fato Gerador após a publicação do Caderno de Logística a que faz referência o inciso II do § 1º deste artigo.

§ 4º Os procedimentos de que tratam os incisos do § 1º deste artigo estão disciplinados no item 1 do Anexo VII-B.

Art. 20. O Planejamento da Contratação, para cada serviço a ser contratado, consistirá nas seguintes etapas:

I - Estudos Preliminares;

II - Gerenciamento de Riscos; e

III - Termo de Referência ou Projeto Básico.

§ 1º As situações que ensejam a dispensa ou inexigibilidade da licitação exigem o cumprimento das etapas do Planejamento da Contratação, no que couber.

§ 2º Salvo o Gerenciamento de Riscos relacionado à fase de Gestão do Contrato, as etapas I e II do **caput** ficam dispensadas quando se tratar de:

a) contratações de serviços cujos valores se enquadram nos limites dos incisos I e II do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993; ou

b) contratações previstas nos incisos IV e XI do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993.

§ 3º As contratações de serviços prestados de forma contínua, passíveis de prorrogações sucessivas, de que trata o art. 57 da Lei nº 8.666, de 1993, caso sejam objeto de renovação da vigência, ficam dispensadas das etapas I, II e III do caput, salvo o Gerenciamento de Riscos da fase de Gestão do Contrato.

§ 4º Os órgãos e entidades poderão simplificar, no que couber, a etapa de Estudos Preliminares, quando adotados os modelos de contratação estabelecidos nos Cadernos de Logística divulgados pela Secretaria de Gestão do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão.

§ 5º Podem ser elaborados Estudos Preliminares e Gerenciamento de Riscos comuns para serviços de mesma natureza, semelhança ou afinidade.

Art. 21. Os procedimentos iniciais do Planejamento da Contratação consistem nas seguintes atividades:

I - elaboração do documento para formalização da demanda pelo setor requisitante do serviço, conforme modelo do Anexo II, que contemple:

a) a justificativa da necessidade da contratação explicitando a opção pela terceirização dos serviços e considerando o Planejamento Estratégico, se for o caso;

b) a quantidade de serviço a ser contratada;

c) a previsão de data em que deve ser iniciada a prestação dos serviços; e

d) a indicação do servidor ou servidores para compor a equipe que irá elaborar os Estudos Preliminares e o Gerenciamento de Risco e, se necessário, daquele a quem será confiada a fiscalização dos serviços, o qual poderá participar de todas as etapas do planejamento da contratação, observado o disposto no § 1º do art. 22;

II - envio do documento de que trata o inciso I deste artigo ao setor de licitações do órgão ou entidade; e

III - designação formal da equipe de Planejamento da Contratação pela autoridade competente do setor de licitações.

Art. 22. Ao receber o documento de que trata o inciso I do art. 21, a autoridade competente do setor de licitações poderá, se necessário, indicar servidor ou servidores que atuam no setor para compor a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 1º A equipe de Planejamento da Contratação é o conjunto de servidores, que reúnem as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos, dentre outros.

§ 2º Os integrantes da equipe de Planejamento da Contratação devem ter ciência expressa da indicação das suas respectivas atribuições antes de serem formalmente designados.

Art. 23. O órgão ou entidade poderá definir de forma diversa a formação de equipe responsável pelo Planejamento das Contratações quando contemplarem área técnica específica em sua estrutura, observadas as disposições desta Seção no que couber.

Art. 25. O Gerenciamento de Riscos é um processo que consiste nas seguintes atividades:

I - identificação dos principais riscos que possam comprometer a efetividade do Planejamento da Contratação, da Seleção do Fornecedor e da Gestão Contratual ou que impeçam o alcance dos resultados que atendam às necessidades da contratação;

II - avaliação dos riscos identificados, consistindo da mensuração da probabilidade de ocorrência e do impacto de cada risco;

III - tratamento dos riscos considerados inaceitáveis por meio da definição das ações para reduzir a probabilidade de ocorrência dos eventos ou suas consequências;

IV - para os riscos que persistirem inaceitáveis após o tratamento, definição das ações de contingência para o caso de os eventos correspondentes aos riscos se concretizarem; e

V - definição dos responsáveis pelas ações de tratamento dos riscos e das ações de contingência.

Parágrafo único. A responsabilidade pelo Gerenciamento de Riscos compete à equipe de Planejamento da Contratação devendo abranger as fases do procedimento da contratação previstas no art. 19.

Art. 26. O Gerenciamento de Riscos materializa-se no documento Mapa de Riscos.

§ 1º O Mapa de Riscos deve ser atualizado e juntado aos autos do processo de contratação, pelo menos:

I - ao final da elaboração dos Estudos Preliminares;

II - ao final da elaboração do Termo de Referência ou Projeto Básico;

III - após a fase de Seleção do Fornecedor; e

IV - após eventos relevantes, durante a gestão do contrato pelos servidores responsáveis pela fiscalização.

§ 2º Para elaboração do Mapa de Riscos poderá ser observado o modelo constante do Anexo IV.

Art. 40. O conjunto de atividades de que trata o artigo anterior compete ao gestor da execução dos contratos, auxiliado pela fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, conforme o caso, de acordo com as seguintes disposições:

I - Gestão da Execução do Contrato: é a coordenação das atividades relacionadas à fiscalização técnica, administrativa, setorial e pelo público usuário, bem como dos atos preparatórios à instrução processual e ao encaminhamento da documentação pertinente ao setor de contratos para formalização dos procedimentos quanto aos aspectos que envolvam a prorrogação, alteração, reequilíbrio, pagamento, eventual aplicação de sanções, extinção dos contratos, dentre outros;

II - Fiscalização Técnica: é o acompanhamento com o objetivo de avaliar a execução do objeto nos moldes contratados e, se for o caso, aferir se a quantidade, qualidade, tempo e modo da prestação dos serviços estão compatíveis com os indicadores de níveis mínimos de desempenho estipulados no ato convocatório, para efeito de pagamento conforme o resultado, podendo ser auxiliado pela fiscalização de que trata o inciso V deste artigo;

III - Fiscalização Administrativa: é o acompanhamento dos aspectos administrativos da execução dos serviços nos contratos com regime de dedicação exclusiva de mão de obra quanto às obrigações previdenciárias, fiscais e trabalhistas, bem como quanto às providências tempestivas nos casos de inadimplemento;

IV - Fiscalização Setorial: é o acompanhamento da execução do contrato nos aspectos técnicos ou administrativos quando a prestação dos serviços ocorrer concomitantemente em setores distintos ou em unidades desconcentradas de um mesmo órgão ou entidade; e

V - Fiscalização pelo Público Usuário: é o acompanhamento da execução contratual por pesquisa de satisfação junto ao usuário, com o objetivo de aferir os resultados da prestação dos serviços, os recursos materiais e os procedimentos utilizados pela contratada, quando for o caso, ou outro fator determinante para a avaliação dos aspectos qualitativos do objeto.

§ 1º No caso do inciso IV deste artigo, o órgão ou entidade deverá designar representantes nesses locais para atuarem como fiscais setoriais.

§ 2º O recebimento provisório dos serviços ficará a cargo do fiscal técnico, administrativo ou setorial, quando houver, e o recebimento definitivo, a cargo do gestor do contrato.

§ 3º As atividades de gestão e fiscalização da execução contratual devem ser realizadas de forma preventiva, rotineira e sistemática, podendo ser exercidas por servidores, equipe de fiscalização ou único servidor, desde que, no exercício dessas atribuições, fique assegurada a distinção dessas atividades e, em razão do volume de trabalho, não comprometa o desempenho de todas as ações relacionadas à Gestão do Contrato.

Art. 45. Após a assinatura do contrato, sempre que a natureza da prestação dos serviços exigir, o órgão ou entidade deverá promover reunião inicial para apresentação do plano de fiscalização, que conterá informações acerca das obrigações contratuais, dos mecanismos de fiscalização, das estratégias para execução do objeto, do plano complementar de execução da contratada, quando houver, do método de aferição dos resultados e das sanções aplicáveis, dentre outros.

§ 1º Os assuntos tratados na reunião inicial devem ser registrados em ata e, preferencialmente, estarem presentes o gestor, o fiscal ou equipe responsável pela fiscalização do contrato, o preposto da empresa e, se for o caso, o servidor ou a equipe de Planejamento da Contratação.

§ 2º O órgão ou entidade contratante deverá realizar reuniões periódicas com o preposto, de modo a garantir a qualidade da execução e os resultados previstos para a prestação dos serviços.

§ 3º Em caráter excepcional, devidamente justificado e mediante autorização da autoridade competente do setor de licitações, o prazo inicial da prestação de serviços ou das suas etapas poderão sofrer alterações, desde que requerido pela contratada antes da data prevista para o início dos serviços ou das respectivas etapas, cumpridas as formalidades exigidas pela legislação.

§ 4º Na análise do pedido de que trata o § 3º deste artigo, a Administração deverá observar se o seu acolhimento não viola as regras do ato convocatório, a isonomia, o interesse público ou qualidade da execução do objeto, devendo ficar registrado que os pagamentos serão realizados em conformidade com a efetiva prestação dos serviços.