

Implementação da metodologia BPM no processo de Contrato de Terceiros: o caso de uma IFES

Isaac da S. Torres¹ Henrique D. P. dos Santos² Gabriela M. Branco¹ Angela Brodbeck³

¹Pró-Reitoria de Planejamento e Administração

²Centro de Processamento de Dados

³Escola de Administração

Universidade Federal do Rio Grande do Sul - UFRGS

isaac.torres@proplan.ufrgs.br, hdpsantos@cpd.ufrgs.br, gabriela.branco@proplan.ufrgs.br,
afbrodbeck@ea.ufrgs.br

Resumo

O presente trabalho trata da terceirização na Administração Pública, mais especificamente da gestão e fiscalização dos contratos firmados entre empresas prestadoras de serviços ou fornecedoras de bens e uma Instituição Federal de Ensino Superior (IFES), onde se fez uso da implementação da metodologia BPM (*Business Process Management*) para modernização do processo de Contratos de Terceiros - Efetividade. A partir da análise do processo atual, foram propostas melhorias a fim de otimizar recursos, melhorar a confiabilidade e diminuir os custos advindos do mesmo. Como produto, foi criado e implementado um sistema para o Controle da Execução dos contratos terceirizados.

Palavras-chave: *Terceirização na Administração Pública; Implementação da Metodologia BPM; Contratos de Terceiros - Efetividade.*

Abstract

This paper deals with outsourcing in Public Administration, more specifically the management and oversight of contracts between service providers or suppliers of goods and a Federal Institute of Higher Education, which implemented the methodology of BPM (Business process Management) to modernize the process of Outsource Contracts - Effectiveness. After the analysis of the current process, improvements have been proposed in order to optimize resources, improve reliability and reduce costs arising from the same. As product was created and implemented a system to control the execution of outsourced contracts.

Keywords: *Outsourcing in Public Administration; Implementation of BPM Methodology; Outsource Contracts - Effectiveness.*

1. INTRODUÇÃO

O interesse, a importância e a efetiva incorporação da gestão por processos dentro das organizações da Administração Pública crescem exponencialmente à medida que a sociedade exige cada vez mais qualidade, eficiência e transparência na entrega ou obtenção de bens e serviços (Scheer,1994). Segundo Paim (2002), a gestão funcional das organizações, geralmente hierárquica (verticalizada), departamentalizada (funcional) e, por vezes, não raro desintegrada, precisa ser alterada e desempenhar papel complementar para uma gestão orientada por processos (transversal), que permeia por um ou mais setores agregando valores.

Para Gonçalves (2000) entender como os processos funcionam e quais são os diferentes tipos existentes é de vital importância para que se possa saber a melhor maneira de gerenciá-los e obter a maximização dos resultados. Este entendimento leva à definição de processo enquanto um conjunto de atividades dinâmicas, necessárias para obter algo que

adicionará valor ao negócio. Davenport (1994) define que processo é um conjunto estruturado e mensurável de atividades designadas para produzir um resultado específico para um cliente (no caso em questão a sociedade) ou mercado particular.

Entretanto gerir estes processos é mais difícil do que parece, pois muitos deles não acontecem isoladamente, mas interagem entre si. A metodologia BPM encaixa-se como uma luva neste contexto, pois se baseia no alinhamento da Gestão de Negócios com a Tecnologia da Informação visando a otimização e integração dos processos (Smith; Fingar,2007).

No caso do Processo de Contrato de Terceiros da Universidade Federal do Rio Grande do Sul (UFRGS), que por sua vez, assim como grande parcela dos órgãos do Serviço Público, têm um grande número de trabalhadores do setor terceirizado, a escassez de comunicação entre os setores envolvidos da tomadora de serviço e a falta de uma ferramenta eficaz para o devido controle da Efetividade na execução do contrato, gerava atrasos nos pagamentos, consequentemente ocasionando processos judiciais trabalhistas.

Embora haja o entendimento constitucional em relação à impossibilidade de formação de vínculo de emprego, a Administração pode responder pelos encargos trabalhistas e previdenciários da força de trabalho utilizada na prestação dos serviços, a possibilidade dessa responsabilização diante do inadimplemento da contratada torna-se um risco que pode onerar os cofres públicos, portanto deve ser considerado quando da decisão de terceirizar determinada atividade (Ramos,2001).

Diante deste contexto, emerge uma questão de pesquisa interessante: Como assegurar que uma organização governamental diminua o ônus advindo da contratação terceirizada? O objetivo desse artigo é mostrar como a Gestão por Processos e o BPM foi utilizado na busca desta solução dentro de uma IFES). Para tal, foi realizado um estudo de caso na mesma, onde previamente houve uma análise do processo atual de Contrato de Terceiros, que culminou no desenho *AS IS* (como é) em uma ferramenta de modelagem de negócio (*Bizagi Process Modeler*) e na identificação das oportunidades de melhorias, que por fim, resultou na criação de um sistema próprio da UFRGS para o controle do processo em questão.

2. CONTRATOS

Os contratos no setor público são regidos pela Lei de Licitações e Contratos (Lei 8.666, de 21 de junho de 1993) e é dividido em seções da seguinte forma: Seção I - Disposições Preliminares (Art.54 a 59); Seção II - da Formalização dos Contratos (Art.60 a 64); Seção III da Alteração dos Contratos (Art.65); Seção IV - da Execução dos Contratos (Art.66 a 76); Seção V - da Inexecução e da Rescisão dos Contratos (Art. 77 a 80).

Licitação, em regra, precede a contratação administrativa, sendo um procedimento mediante o qual a Administração Pública seleciona proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa propiciar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos. No entanto, existem ressalvas da obrigatoriedade da licitação, que não é absoluta, contemplando exceções, que a própria Lei de Licitações deve enumerar. São os casos de Dispensa (Art.24) e Inexigibilidade de Licitação (Art. 25). O contrato administrativo geralmente objetiva a obtenção de uma obra ou serviço público, mas pode ter qualquer outro objeto, consubstanciando obrigação de dar ou fazer.

A UFRGS atualmente realiza os seguintes tipos de contratos: fornecimento, serviços gerais, obras/reformas/projetos, comodato, termo de compromisso, concessão de uso a título oneroso, permissão de uso a título oneroso, permissão de uso a título gratuito, cessão/autorização e serviços terceirizados, sendo o último, objeto de nossa pesquisa.

No campo da evolução legislativa, o Decreto-Lei n. 200/67 foi o primeiro diploma a regular a terceirização, contudo, restrito à Administração Pública. O seu artigo 10, § 7º, estabelecia a faculdade da transferência de serviços operacionais a terceiros, sem caráter

deliberativo, como uma forma de descentralização administrativa. Esta forma de regulação adveio da reforma administrativa instituída no âmbito da União a partir de meados da década de 1960. Posteriormente, foi publicada a Lei n. 5645, de 10 de dezembro de 1970, a qual discriminava em seu artigo 3º, parágrafo único, exemplificativamente, as áreas em que a terceirização seria cabível na esfera da União e das autarquias federais, como serviços de transportes, conservação, limpeza, dentre outras.

A partir da década de 80, a Administração Pública Brasileira iniciou um processo de reforma, visando reduzir o tamanho do seu aparelhamento administrativo, tornando-a mais flexível, eficiente e voltada para o atendimento ao cidadão (Seikido,2010). Nasce assim o instituto da privatização, o qual compreendia entre outros a quebra de monopólios de atividades exercidas exclusivamente pelo poder público, a delegação de serviços públicos ao setor particular e a terceirização, na qual se buscava a colaboração de entidades privadas no desempenho de atividades acessórias da Administração (Di Pietro,2008, p.28).

Para Seikido (2010), terceirização “é um fenômeno contemporâneo e irreversível no mercado de trabalho, que vem sendo incentivado no âmbito da Administração Pública, com o escopo de melhor gestão do interesse público.” A mesma instiga à parceria, cujas vantagens podem ser traduzidas na especialização da empresa contratada, na possibilidade de o ente tomador dedicar-se exclusivamente à sua atividade-fim, na diminuição de encargos trabalhistas e previdenciários e no enxugamento estrutural do empreendimento (Seikido *apud* Di Pietro,2008).

3. METODOLOGIA

O presente estudo de caso utilizou como método a Observação Participante por ser uma técnica muito utilizada pelos pesquisadores que adotam a abordagem qualitativa e consiste na inserção do pesquisador no interior do grupo observado, tornando-se parte dele, interagindo por longos períodos com os sujeitos, buscando partilhar o seu cotidiano para sentir o que significa estar naquela situação. Outro princípio importante na observação é integrar o observador à sua observação, e o conhecedor ao seu conhecimento (Queiroz,2007).

Este método também foi escolhido porque se faz presente desde a formulação do problema, passando pela construção de hipóteses, coleta, análise e interpretação dos dados, ou seja, ela desempenha papel imprescindível no processo de pesquisa. Não se pode observar, no entanto, tudo ao mesmo tempo, nem mesmo podem ser observadas muitas coisas ao mesmo tempo. Observar adequadamente é limitar e definir com precisão os objetivos que se deseja alcançar garantindo-se assim a validade da observação (Queiroz,2007).

O trabalho foi realizado na UFRGS, que está entre as onze melhores IFES do país, sendo primeiro lugar entre as universidades, conforme última avaliação do Ministério da Educação (MEC). A Universidade conta com 32.065 alunos entre os 237 cursos de graduação e pós-graduação, 2570 docentes e 2613 técnicos administrativos.

Esta pesquisa foi desenvolvida pelo recém-criado Escritório de Processos (EP) da instituição, que está alocado na Pró-Reitoria de Planejamento e Administração (PROPLAN). O processo de Contrato de Terceiros – Efetividades – foi selecionado como objeto de estudo por ser um processo crítico para a Universidade, pois apresentava desempenho insatisfatório em relação ao controle da execução do contrato. A baixa eficácia do sistema de Efetividades anteriormente utilizado, basicamente manual (planilhas no Excel), fazia mau uso dos recursos da instituição e gerava atrasos em pagamentos. Como visto anteriormente, estes atrasos acarretam não tão somente na inadimplência da UFRGS com as suas contratadas, mas também com os funcionários terceirizados das mesmas, gerando processos trabalhistas e ainda mais custo a Universidade.

Os instrumentos para coleta de dados utilizados e modelagem do processo foram atas de reuniões padrão, *software* BizAgi e projeção visual. Foram realizadas reuniões semanais de

aproximadamente 3h de duração, no período de setembro de 2012 a março de 2013, com os usuários-chave dos setores envolvidos: Gerência de Serviços Terceirizados (GERTE), Fiscais das Unidades Gestoras de Recurso (UGR) responsáveis pela execução dos maiores contratos de terceiros, Auditoria Interna (AUDIN) da UFRGS, Seção de Contratos (SEC) e o Núcleo de Contratos e Normativas (NUDECON), todos os usuários selecionados são Técnicos Administrativos de nível Superior com mais de 10 anos de experiência na casa, especialistas no processo em questão. O Centro de Processamento de Dados (CPD) integrou-se desde o início do projeto, o que permitiu uma visão sistêmica e integrada de Processos e Tecnologia da Informação (TI).

Para a análise do processo utilizou-se a técnica de análise de conteúdo, diretamente nas reuniões, sendo que no início da reunião seguinte todas as pendências eram analisadas para os passos futuros. A Confirmação final foi realizada junto a um protótipo do sistema.

4. ESTUDO DE CASO

Nesta seção consta os resultados do estudo de caso e os caminhos percorridos para obtenção do mesmo.

Primeiramente foram realizadas reuniões com a NUDECON para se ter um entendimento geral do processo de contratos. Estas reuniões serviram para se alcançar uma visão macro das principais etapas, a partir dos dados coletados diagramou-se a primeira versão do macroprocesso de contratos. O modelo é apresentado na Figura 1.

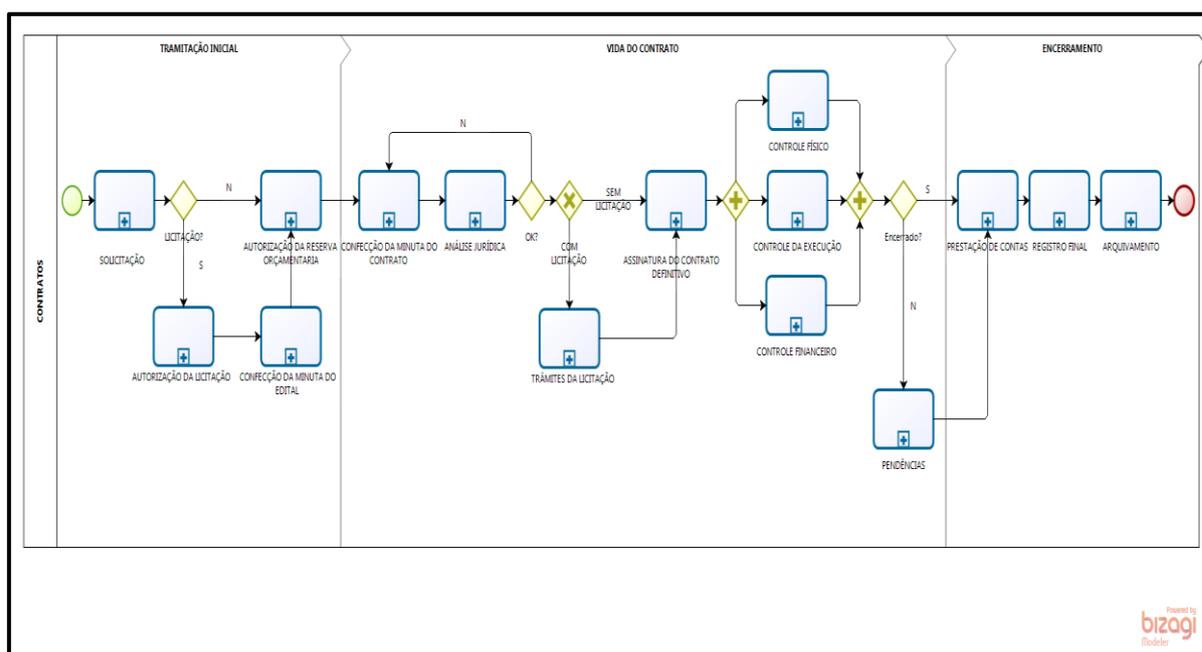


Figura 1: Macroprocesso de Contratos (Fonte: elaborado pelos autores)

Os contratos, independente de seu tipo, seguem o diagrama da Figura 1. Após deliberação entre os Pró-reitores da PROPLAN e da Pró-reitoria de Gestão de Pessoas (PROGESP) foi solicitado que o subprocesso de Controle da Execução do Contrato de Terceiros fosse mapeado previamente em relação aos demais. Por este se tratar de um processo que, como já abordado, gerava grande ônus a Instituição.

Com a meta traçada, montou-se uma equipe do EP para a modelagem detalhada do processo. Nesta etapa foram realizadas reuniões e entrevistas com os servidores da GERTE e observação *in loco* do processo. Constatou-se destas reuniões a importância de se mapear o subprocesso de Efetividade, este inserido como subprocesso do Controle da Execução do Contrato de Terceiros, identificado como causa-raiz do problema. Com o fluxo do processo as

is , vide Apêndice A, foi possível analisar como cada atividade é desempenhada por cada área responsável e quais documentos e/ou sistemas são utilizados para execução das mesmas.

Após a diagramação do processo com os usuários, foi realizada a análise interna do EP, com o objetivo de se discutir os dados qualitativos como: alinhamento com as regras de mapeamento e a notação BPM, a compreensão do processo e a formulação das oportunidades de melhoria percebidas pelo setor. Em seguida, os processos foram apresentados aos usuários para validação e discussão aberta na busca por sugestões de melhorias, estas advindas dos próprios usuários do processo.

O processo de Efetividade tem início na prestação de serviços pela empresa contratada. Logo após, a empresa faz o registro de trabalho no ponto e preenche a planilha de efetividades. Nesta atividade a área administrativa da empresa terceirizada preenche planilha de efetividade no modelo fornecido pela UFRGS. O atraso das empresas em entregar a mesma com os registros de efetividade acarretava no atraso do prazo estipulado à verificação da frequência dos terceirizados por parte da Universidade, o que conseqüentemente ocasionava atrasos nos pagamentos da contratada e de seus funcionários.

Se por parte da empresa o problema era dado na entrega das planilhas, o problema constatado dentro da instituição era de como gerenciar os funcionários terceirizados, pois além de numerosos eram designados a um fiscal por Unidade, sendo este funcionário técnico-administrativo, que responde também pelas atribuições de seu cargo e muitas vezes não teria tempo hábil para checar se o colaborador terceirizado simplesmente faltou ou foi substituído.

Além disso, alguns fiscais preenchiam a planilha de efetividades somente no final de cada mês, ocasionando ineficiência no controle da mesma. Após o fechamento do ponto tanto pela empresa quanto pelas unidades fiscalizadoras, a GERTE as reunia e fazia uma análise comparativa do total de presenças na planilha dos fiscais com a fornecida pela empresa (conferia número de postos, substitutos, valor dos postos, etc.). Caso houvesse alguma divergência, tanto os fiscais como empresa eram comunicados. Na maioria das vezes a incongruência era acertada por ambas as partes e o processo voltava para GERTE reanalisar a planilha para, somente depois disso, seguir o fluxo comum. No entanto, havendo persistência no erro e nenhuma das partes se responsabilizarem pelo mesmo, o princípio da fé pública do servidor (fiscal) imperava e a planilha da Unidade era validada.

Este era sem dúvida o ponto de maior conflito no processo, pois mesmo se prevalecendo da fé pública do servidor, a GERTE não tinha como atestar o quão fidedigno eram os dados da planilha do fiscal. Com posse destes dados o EP, juntamente com o CPD, desenvolveu um sistema para solução da causa-raiz.

O sistema consolida o ponto eletrônico das empresas terceirizadas com a frequência certificada pelos fiscais do contrato. No final do mês, a GERTE resolve as divergências entre os pontos da empresa e do fiscal para definir o número de horas trabalhadas a ser pago. A aplicação gera o valor final de pagamento, baseado no valor/hora de cada categoria terceirizada, para o setor competente fazer o empenho de despesa mensal para a empresa. Além disso, todos os trâmites de documentos legais entre a empresa e a Universidade são feitos pelo sistema, dando suporte para a AUDIN fiscalizar se a empresa está sem débito trabalhista com o Governo. O sistema foi disponibilizado no portal da UFRGS como mostra a Figura 2.

UFRGS Henrique Dias Pereira dos Santos | Sair

Geral Aluno Servidor Gestor

Frequência de Terceiros

Frequência **Efetividade**

Acompanhamento
Documentos
Efetividade
Divergências

Terceirizados

Registrar
Listar
Registrar Cargo
Listar Cargos

Objetos

Registrar
Listar

Fiscal

Registrar
Listar
Registrar Delegado
Listar Delegados

Efetividade dos Terceirizados

Informações

Usuário: Henrique Dias Pereira dos Santos
Contrato: 023/2010
Empresa: CAPTAR SERVIÇOS TECNICOS LTDA
Data Competência: Maio 2013
Período: 01/04/2013 à 30/04/2013
 Mostrar somente meus dados

Atualizar

Atalhos do teclado: (P) : Presença, (M) : Meia-falta, (F) : Falta, (Espaço) : Limpa presença, (Tab) : Muda item selecionado

Postos	01	02	03	04	05	06	07	08	09	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21	22	23	24	25	26	27	28	29	30	Responsável
LIBRAS01 (Fulano de Tal)	P	P	P	1/2F	P			P	F	1/2F	P			P	P	P	P	P				P	P	P	P				P	P	Fiscal
																															Empresa

Figura 2: Tela de controle de frequência dos terceirizados na UFRGS(Fonte: elaborado pelos autores)

O problema foi solucionado à medida que as divergências, antigamente conferidas manualmente pela GERTE, são evidenciadas automaticamente pelo sistema e destacadas em cor diferente. Os dados agora imputados tanto pelo fiscal da UFRGS como quanto pela empresa gera contraste dos dados em tempo real, evitando assim o retrabalho de análise pelo setor de terceirizados da Instituição.

Esta mudança implicou também nos custos da Universidade, pois ao mesmo tempo que promove a segurança e a confiabilidade da informação gera agilidade na conferência dos dados e pagamento.

5. CONSIDERAÇÕES FINAIS

Levando-se em conta que o objetivo principal do trabalho era mostrar como a Gestão por Processos e o BPM foi utilizado na busca pela redução do ônus na contratação de terceiros dentro de uma IFES, conclui-se que o mesmo foi alcançado, visto que, além de diagramado em detalhes, foi criado e implementado um sistema para o processo, o qual obteve eficácia na tentativa de sanar a problemática.

A principal contribuição desta pesquisa foi a interação das diversas áreas que atuam no processo. Sem esta visão integrada, não seria possível atingir o resultado esperado. O que só solidifica ainda mais a visão da Gestão por Processos em substituição a visão departamentalizada, como já afirmado por Paim (2002).

Academicamente este trabalho apresentou o modelo metodológico utilizado de coleta e análise de dados coletiva e participativa e de modelagem do processo do objeto em questão – efetividade de terceiros para organizações governamentais – que caso replicado, poderá servir como referência.

Sugere-se como trabalhos futuros, o refinamento e maior abrangência do sistema de Contrato de Terceiros/Efetividade e a implementação de indicadores de desempenho dos processos para que se possa melhor gerenciá-los.

REFERÊNCIAS

- SCHEER, A-W. Business Process Engineering - Reference Models for Industrial Enterprises. Springer-Verlag, Berlin, 1994.
- PAIM, R. Engenharia de Processos: análise do referencial teórico-conceitual, instrumentos, aplicações e casos. 2002. Dissertação (Mestrado) - COPPE/UFRJ, Rio de Janeiro, 2002.
- GONÇALVES, J. E. L. As empresas são grandes coleções de processos. RAE - Revista de Administração de Empresas. São Paulo, v. 40, n. 1, Jan./Mar., 2000.
- DAVENPORT, T. H. Reengenharia de Processos. Rio de Janeiro: Campus, 1994.
- SMITH, H. & FINGAR, P. Business Process Management (BPM): The Third Wave, Meghan-Kiffer Press; 1st edition, 2007.
- RAMOS, Dora Maria de Oliveira. Terceirização na administração pública. São Paulo: LTr, 2001.
- SEIKIDO, Amelia Midori Yamane. Terceirização na administração pública - A gestão e a fiscalização dos contratos. Monografia (Especialização) - Universidade Gama Filho, Brasília, 2010.
- DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Parcerias na administração pública: concessão, permissão, franquia, terceirização, parceria público-privada e outras formas. 6ª ed. São Paulo: Atlas, 2008.
- QUEIROZ, Danielle Teixeira. Observação Participante na Pesquisa Qualitativa: Conceitos e Aplicações na área da Saúde. Rio de Janeiro, UERJ, 2007.

APÊNDICE A

