



XX Colóquio Internacional de Gestão Universitária - CIGU 2021

*Universidade frente aos desafios da Pandemia:
Cenários Prospectivos para a Gestão Universitária*

Evento virtual
24 e 25 de novembro de 2021
ISBN: 978-85-68618-08-0



PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO DO PROCESSO DE GESTÃO, CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC

Ana Paula Peres da Silva

Universidade Federal de Santa Catarina

ana.peres@ufsc.br

Gerson Rizzatti Junior

Universidade Federal de Santa Catarina

rizzatti.rj@ufsc.br

Ricardo da Silveira Porto

Universidade Federal de Santa Catarina

ricardo.porto@ufsc.br

RESUMO

O presente artigo tem como objetivo apresentar uma proposta de centralização como alternativa para a melhoria das práticas adotadas pela Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), no que tange a gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados. A pesquisa pode ser classificada quanto aos fins como descritiva e aplicada e com relação aos meios, como bibliográfica, documental e de campo. A abordagem da pesquisa é qualitativa. A coleta de dados secundários foi realizada com dezesseis servidores da UFSC, responsáveis pela gestão e fiscalização de contratos. Na coleta de dados evidenciou-se as principais práticas, potencialidades, fragilidades, dificuldades e possibilidades de melhoria em relação aos processos de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na instituição. Apresentado esse panorâma, a pesquisa aponta a centralização como alternativa de proporcionar melhorias nos processos estudados.

Palavras-chave: Gestão Universitária; Centralização; Contratos terceirizados.

1. INTRODUÇÃO

As demandas nas instituições públicas de ensino superior federais são permanentes e crescentes. E muitas dessas demandas são supridas através de contratações de serviços junto a fornecedores.

Na administração pública os contratos de serviços vêm acompanhados de uma complexa gama de orientações normativas que devem ser atendidas pelos agentes públicos. E estes agentes são fiscalizados pelos órgãos de controle da própria máquina administrativa.

A busca por ações assertivas, em especial no contexto da gestão de contratos, carece de uma estrutura operacional e gerencial que consiga atender as demandas existentes num nível adequado e satisfatório. Dentre as condições necessárias para que isto aconteça, faz-se necessário um quadro funcional mínimo para atender as demandas, o desenvolvimento de pessoas através de treinamentos constantes, a utilização de programas computacionais de controle, a informação atualizada sobre as demandas de fiscalização e o conhecimento necessário para suprir as frentes de trabalho econômicas e legais pertinentes aos contratos (ENAP, 2018; BECK, 2020).

No âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, os procedimentos de gestão, contratação e fiscalização têm sido aprimorados constantemente, mas ainda existe a busca pela excelência nas contratações. Portanto, analisar o processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC mostra-se relevante para que se possa alcançar eficácia e eficiência nas contratações.

Nesse sentido, a pesquisa buscou investigar como melhorar os processos de contratação, gestão e fiscalização dos contratos terceirizados no âmbito da UFSC por meio da centralização.

A construção de uma resposta sólida e apropriada para essa questão envolveu revisão da literatura e a visão de gestores e fiscais de contrato da Universidade Federal de Santa Catarina, na busca por soluções de melhoria dos processos estudados.

2. FUNDAMENTAÇÃO TEÓRICA

2.1 GESTÃO UNIVERSITÁRIA

O desdobramento de uma gestão se faz por múltiplas práticas, com características variadas, dependendo de sua estrutura e de suas necessidades. Segundo Finger (1979, p.14), a universidade, como uma organização complexa que se tornou, não pode utilizar-se apenas das concepções de administração para sua designação, pois não se trata de uma empresa, e sim, de uma organização educacional que precisa compreender e atender às necessidades da sociedade, lembrando que “[...] o propósito da administração universitária é organizar e propor o melhor uso possível dos recursos disponíveis a fim de facilitar o processo acadêmico em todas as suas fases”.

Apesar do processo administrativo, ser em sua gênese, generalista, é oportuno mencionar que cada departamento de uma organização é responsável pela entrega dos resultados necessários para que a companhia consiga alcançar os resultados esperados. Isto também é aplicável na gestão universitária (RIBEIRO, 1977).

Búrigo, Jacobsen e Wiggers (2016, p.70) afirmam que a gestão das universidades configura-se como permanente desafio, levando em consideração toda a complexidade que a envolve.

Acreditamos que a ação da gestão no contexto universitário perpassa também pela concepção que temos de universidade. Como concebemos a universidade no processo de desenvolvimento da sociedade, é fundamental para as

diretrizes de desenvolvimento do processo de gestão. Por outro lado, esta universidade que concebemos não é uma folha ao vento. Ela é sustentadora e ao mesmo tempo opositora da sociedade onde está inserida, pois é uma instituição atípica, podendo pensar além das raízes da razão, como uma instituição social.

A complexidade enraizada na estrutura de uma universidade ratifica não ser possível simplesmente executar as práticas de gestão, é necessário desenvolver outras habilidades e buscar os instrumentos legais que permitam inovar e satisfazer os anseios de uma instituição cercada de desafios, limitações e de possibilidades, pois, afinal, a universidade também produz conhecimento que pode ser aplicado na própria gestão (CHAUÍ, 2003).

Conforme aponta Ribeiro (2014), o sucesso de uma instituição de ensino superior, seja pública ou privada, depende de sua capacidade de ajustamento às constantes mudanças sofridas no mundo, perseguindo em concretizar seus objetivos e compromissos firmados com a sociedade.

Cabe à universidade aplicar na sua forma de gestão e colocar em prática suas competências acadêmicas e administrativas. Sendo consideradas competências acadêmicas a sua capacidade de realizar atividades de ensino, pesquisa e extensão e as competências administrativas as demandas que exploram sua capacidade de gestão. “É a integração destas competências que vão dar sustentação e sobrevivência à universidade no mundo contemporâneo” (RIBEIRO, 2014, p. 13).

2.2 CENTRALIZAÇÃO

“A gestão centralizada faz a contratação e posteriormente, administra seu andamento, contando geralmente com o apoio das esferas jurídicas, financeira e técnica, diferente da gestão descentralizada, que contempla a execução da administração de contratos por diversas áreas”. (LEIRIA, 2006, p. 147).

A centralização possibilita a aglutinação de profissionais especializados em planejamento de compras em grande volume, responsáveis por conduzir um processo transparente e captador de economias de escala (FIUZA; BARBOSA; ARANTES, 2015).

Os fatores de sucesso em um modelo de centralização de compras costumam ser (SCHOTANUS; TELGEN; DE BOER, 2010): (a) atratividade do tipo custo-benefício, sem necessidade de forçar a participação de qualquer integrante; (b) esforços de coordenação das atividades, de comunicação e de sincronização; (c) comprometimento contínuo e alinhamento interno de cada integrante; (d) compartilhamento de interesses e de espaços de participação.

2.3 TERCEIRIZAÇÃO

A terceirização é uma estratégia relativamente recente, a qual teve a sua origem nos Estados Unidos no período pós Segunda Guerra Mundial. A partir de então, passou a ser vista como uma solução de gestão por conta do elevado ritmo de desenvolvimento industrial. Em terras brasileiras, as fábricas de automóveis multinacionais foram as grandes responsáveis pela disseminação da terceirização com vistas a dar maior agilidade aos processos. Desta maneira, é muito difícil conceber na atualidade uma companhia cuja estrutura produtiva ou de serviços não tenha ao menos uma de suas atividades a cargo de terceiros (LAZARINI, 2010; KINCZESKI, 2020).

A Lei nº 13.429/2017, conhecida também como Lei de Terceirização, mudou de forma significativa a relação entre empresas e trabalhadores terceirizados. O principal ponto a ser destacado, é o fato de que passa a ser permitida a terceirização da força de trabalho, para

atividades-fim das empresas e não apenas para as atividades-meio, como já acontecia. Tendo em vista essa nova regra, é fundamental entender quais as diferenças entre os dois tipos de atividades citadas (BRASIL, 2017).

Em relação à terceirização na Administração Pública, os motivos que justificam a sua existência são o de impedir o grande crescimento da máquina administrativa, a busca por eficiência e a especialização em suas atividades finalísticas.

2.4 CONTRATAÇÃO PÚBLICA

As aquisições de materiais, contratações de serviços comuns e de obras e serviços de engenharia fazem parte do cotidiano das instituições públicas, incluindo as Universidades, pois são esses atos administrativos que possibilitam o desenvolvimento das atividades de ensino, pesquisa e extensão de forma adequada. No entanto, as compras e contratações necessárias ao funcionamento de uma Autarquia Federal, como a UFSC, devem ser realizadas mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes (BRASIL, 1988). Além de estar prevista na Constituição Federal de 1988, a exigência na realização de licitações possui amparo em uma legislação específica, a Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), que institui normas para licitações e contratos da Administração Pública.

A Lei Geral de Licitações – Lei 8.666/1993 (BRASIL, 1993), estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos, e apresentando novos princípios orientadores das licitações: isonomia, probidade administrativa, vinculação ao instrumento convocatório e julgamento objetivo, que se somaram àqueles já previstos na Constituição. Nesse contexto, a UFSC, por ser uma Autarquia Federal, está sujeita a tais ordenamentos jurídicos. Diversas outras Leis e Decretos foram regulamentando, com o passar dos anos, a forma de licitar e contratar por parte da Administração Pública, repassando às diferentes instituições públicas a tarefa de atualizar seus processos de licitação, como a Lei do Pregão – 10.520/2002, o Decreto Federal do Pregão Eletrônico – 10.024/2019, a Lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas – 12.462/2011, e diversas orientações e instruções normativas.

Por meio de suas diretrizes, a Lei 8.666/1993 evidencia o papel da licitação como uma política pública.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).

Desta forma, sob a perspectiva de se utilizar a licitação como uma nova forma de Política Pública, visando à boa utilização dos recursos econômicos e naturais, a Administração Pública adota uma postura de implementar práticas e exigências que possam disseminar o conceito de desenvolvimento sustentável e de manutenção do ecossistema do planeta (FELICIANO, 2015).

Historicamente, os processos licitatórios, no processo de interface com a sociedade e o mercado, foram se constituindo rigidamente, utilizando-se de práticas burocráticas, o que motivou a Administração Pública a buscar ações mais modernas e com foco na efetividade dos interesses público, com vistas a desburocratizar estes atos indispensáveis à atuação dos agentes públicos (BRASIL, 1995).

2.5 CONTRATOS

O teor do contrato precisa expressar com precisão quais são os direitos, obrigações e responsabilidades tanto da parte contratante como também da parte contratada. Isto precisa ser definido de maneira incontestada, para que no caso de descumprimento de alguma das cláusulas previstas em contrato, a parte que descumpriu com o acordado, seja responsabilizada e assumida a culpa por seus atos. Existe um dever de ambas as partes para que tudo o que fora previamente negociado em contrato seja realizado na sua totalidade (ABDALLA, 2007).

O contrato não se limita apenas em acordar vontades entre duas partes, é também um ato jurídico que contempla uma gama de particularidades, dadas suas especificidades, com o propósito de gerar obrigações entre contratante e contratado, que devem ser cumpridas para que seja assegurada a qualidade do serviço prestado.

2.6 GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS

No que concerne à gestão e fiscalização de contratos terceirizados no âmbito da gestão pública é de competência das instituições e órgãos públicos nomear servidores para exercer a função de fiscal dos contratos de serviços contratados. A fiscalização técnica diz respeito ao acompanhamento do cumprimento da execução do que fora contratado de acordo com os indicadores de desempenho adotados. Neste tipo de fiscalização, o cumprimento do prazo, a qualidade da entrega e a eficiência são elementos que precisam ser avaliados pelo fiscal de contrato. Por sua vez, a fiscalização administrativa envolve uma série de detalhes legais, contábeis e trabalhistas, os quais devem ser de conhecimento pleno dos fiscais. Nesta fiscalização, há o risco constante em casos de inadimplência, que a empresa tomadora do serviço seja processada judicialmente, o que eleva o nível de responsabilidade dos fiscais atuantes nesta frente de trabalho (ALMEIDA, 2019; BECK, 2020; ENAP, 2018).

A capacitação deficiente dos agentes públicos e a consequente falha na observância dos procedimentos legais e técnicos inerentes e necessários a uma boa fiscalização do objeto contratado podem levar a verdadeiros desastres no gasto dos recursos públicos, incluindo decisões incorretas, documentos mal elaborados, contratações desvantajosas e aquisições ineficazes para a Administração, entre outros. São esses os motivos que justificam o dever da Administração Pública de investir em programas de capacitação, de treinamento e de orientação para o agente público (BECK, 2020; GONÇALVES, 2006).

3. METODOLOGIA

O objetivo deste item do estudo é descrever os procedimentos metodológicos adotados na presente pesquisa, visando a consecução dos objetivos propostos.

Quanto à natureza, a pesquisa se enquadra na abordagem qualitativa, considerando que buscou levantar a percepção dos entrevistados em relação ao processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC.

A pesquisa se caracteriza pelo seu caráter documental e bibliográfico. Documental, pois extraiu informações de documentos como portarias e instruções normativas, bem como relatórios de gestão da UFSC.

Em relação ao caráter bibliográfico cabe destacar que o estudo está amparado em diversas obras e estudos acadêmicos, que versam sobre Gestão e Fiscalização de contratos, terceirização e Gestão Universitária, conforme consta nas referências desta pesquisa.

O estudo foi realizado no âmbito da Universidade Federal de Santa Catarina, tendo como foco os setores diretamente ou indiretamente ligados aos procedimentos de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados.

Participaram da pesquisa gestores administrativos e fiscais de contratos envolvidos direta ou indiretamente nas atividades pertinentes ao processo de contratações da UFSC.

Quanto aos fiscais de contrato foi selecionada uma amostra não probabilística de amostragem intencional, pois existe uma população de aproximadamente 170 fiscais de contratos.

Em relação às técnicas de coleta dos dados, optou-se pela realização de entrevistas com roteiro semiestruturado (PRODANOV; FREITAS, 2013). Participaram da pesquisa 16 sujeitos, sendo que 15 deles foram entrevistados e um dos participantes preferiu enviar suas respostas via aplicativo de mensagens Whatsapp.

As entrevistas foram realizadas por meio de videoconferência pela plataforma Google Meet, no período de 22/02/2021 à 23/03/2021.

4. RESULTADOS DA PESQUISA

Os resultados da pesquisa serão apresentados em 5 tópicos. Sendo assim, em relação ao estudo dos processos de contratação, gestão e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC, serão destacados os seguintes pontos: (1) a estrutura da UFSC em relação a contratação de serviços terceirizados, (2) as práticas adotadas pela UFSC, (3) às potencialidades, fragilidades e dificuldades apontadas pelos gestores e fiscais, (4) as possibilidades de melhoria na visão dos participantes da pesquisa considerando a centralização e (5) uma proposta de centralização dos processos analisados no âmbito da instituição.

4.1 A ESTRUTURA DA UFSC NA CONTRATAÇÃO DOS SERVIÇOS

A Universidade Federal de Santa Catarina (USC) foi fundada em 1960 com o objetivo promover o ensino, a pesquisa e a extensão. Sua comunidade é constituída por cerca de 50 mil pessoas, incluindo estudantes, servidores, docentes e técnicos administrativos em educação (UFSC, 2019).

A UFSC possui campi situados em Blumenau, Joinville, Araranguá, Curitiba e Florianópolis. O campus de Florianópolis é constituído por 11 centros, 7 Pró-Reitorias e 10 secretarias, somando um total de 50 mil pessoas em sua comunidade. São aproximadamente 5.500 professores e técnicos que atuam em atividades cujos resultados são referência no Brasil e Exterior (UFSC, 2019).

As contratações de serviço no âmbito da UFSC são realizadas pelo Departamento de Projetos Contratos e Convênios (DPC) que recebe dos requerentes via SPA as solicitações de contratação que devem seguir um protocolo, contendo a formalização da demanda, estudos técnicos preliminares, mapa de riscos, termo de referência, pesquisa de preços, orçamentos, mapa comparativo de preços e relatório de pesquisa de preços (DPC, 2021).

Quanto à tramitação do processo, após passar pelo Departamento de Projetos, Contratos e Convênios (DPC), o processo é encaminhado sequencialmente à secretaria de Planejamento e Orçamento (SEPLAN), Departamento de Licitações (DPL) e procuradoria federal junto a UFSC.

4.2 PRÁTICAS ADOTADAS PELA UFSC NO ÂMBITO DAS CONTRATAÇÕES E FISCALIZAÇÃO DOS SERVIÇOS TERCEIRIZADOS

Na UFSC, as ações de contratação, gestão e fiscalização de contratos acontecem de forma descentralizada. Apesar de existir um setor que cuida das contratações, a gestão de contratos e, principalmente a fiscalização, acontecem de maneira diferente, em relação a documentações em cada centro de ensino.

Em muitas respostas, percebeu-se que cada unidade da universidade possui um responsável por coletar as informações referentes ao cumprimento dos contratos e de repassar os informes para a conferência do DPC.

O DPC por sua vez analisa a veracidade do que lhe foi repassado e mediante confirmação das informações, procede com os passos referentes ao pagamento do contrato analisado.

Em relação ao tempo do fiscal na fiscalização de contrato, verificou-se que nem todos os fiscais e gestores dominam com precisão os detalhes referentes às questões trabalhistas e demais especificações técnicas concernentes aos contratos e por isso perde-se muito tempo resolvendo demandas burocráticas (BILLIG, 2016).

Verificou-se com a pesquisa que nem todos os participantes demonstravam conhecimento em relação ao processo de fiscalização de contratos. Mas, observou-se que alguns dos respondentes demonstraram um nível mais elevado de conhecimento em relação à dinâmica de funcionamento da fiscalização de contratos na instituição .

Apurou-se que muito tempo do expediente de trabalho dos servidores é despendido na fiscalização dos contratos. Muitos participantes afirmaram que ao menos 100 horas durante um período de 12 meses foi gasta resolvendo situações pertinentes ao contrato do qual eram gestores. Soma-se a isso o fato de que a solução dos eventuais problemas era feita sem que o fiscal tivesse uma noção clara do que era preciso fazer.

Os servidores que são designados para função de fiscal, necessitam conciliar as obrigações concernentes aos contratos, com as atribuições do seu cargo. Em outros termos, nem sempre os fiscais de contrato conseguem fazer uma fiscalização com dedicação exclusiva.

Essa situação de acúmulo de funções é mencionada por Beck (2020), o qual aponta que quando um servidor tem a sua nomeação para ser fiscal confirmada através de portaria administrativa, ele não pode se recusar a cumprir tal função de maneira imotivada. Desta forma, a falta de dedicação integral do fiscal nas atividades que são de sua esfera de ação, acabam não sendo realizadas da forma como deveria, o que por sua vez compromete o resultado final das atividades fiscalizadoras nos contratos.

4.3 CONTEXTO DE POTENCIALIDADES, FRAGILIDADES E DIFICULDADES NO PROCESSO DE GESTÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC

A maioria dos entrevistados afirmou que a questão da qualificação do fiscal é um obstáculo. Há uma nítida falta de preparo do fiscal para o exercício desta função. Não se pode conceber que esta fiscalização será bem feita quando não se sabe com clareza o que é para se fazer. Isso acaba comprometendo o sucesso da fiscalização, visto que o fiscal está ali somente para atestar notas fiscais e não para de fato acompanhar com precisão o que está sendo executado, bem como detectar e comunicar a existência de possíveis irregularidades (GARCIA et al., 2011).

Quando a fiscalização não é bem feita, diversas oportunidades de melhoria e de ajustamento nos contratos acabam sendo perdidas. Isso somado com a falta de conhecimento dos fiscais leva a um trabalho realizado de maneira improvisada (ROMME, 2016).

Existe quase uma unanimidade entre os entrevistados, em apontar que deveria existir um manual que pudesse instruir os fiscais para que eles soubessem com precisão, o que é preciso fazer para ter uma boa atuação à frente das demandas fiscalizadoras. Essa orientação precisa ser realizada numa linguagem fácil de ser assimilada. Quando isto não acontece ou quando a preparação de fiscais é feita de forma superficial, corre-se o risco de erros irreversíveis no decorrer do contrato. Além disso, o domínio das questões trabalhistas deveria ser outro ponto focal na questão da capacitação dos fiscais. As legislações, notas técnicas e instruções normativas mudam diuturnamente, portanto é difícil acreditar que o fiscal de contratos nas condições atuais de capacitação deficitária e falta de conhecimento consiga dar conta de todas

estas atualizações. Tal situação reforça a necessidade de uma capacitação cíclica dos gestores e dos fiscais de contratos (BECK, 2020).

Além do conhecimento que é precípuo para a atuação do fiscal, faz-se necessário também que este profissional tenha noções consolidadas a respeito da área trabalhista e contábil. Seria inconcebível um fiscal analisar uma folha de pagamento sem saber o que cada linha dos relatórios com os seus respectivos valores significa. Isto faz com que seja confirmado o que fora visto nos estudos de Pércio (2015), Vieira et al. (2015) e Almeida (2019), os quais mencionam a necessidade de o fiscal possuir destreza no que se refere ao conhecimento sobre as legislações que são inerentes a sua atuação.

Para os participantes, existe a necessidade do fiscal conhecer com bastante clareza o contrato que irá fiscalizar para poder proceder com as ações de fiscalização com excelência. Quando o fiscal não sabe com precisão, coisas básicas, como o objeto do contrato, as cláusulas, as penalidades, automaticamente se abre um precedente perigoso para o imprevisto gerencial, o que sempre culmina no fracasso administrativo por conta do amadorismo na gestão (NASCIMENTO-E-SILVA, 2017; ROMME, 2016).

Na percepção dos respondentes há potencial para que exista um refinamento nos processos de gestão e fiscalização de contratos, desde que alguns fatores preponderantes sejam atendidos, como a criação de grupos focados especificamente na gestão dos contratos por conta do trabalho de fiscalizar não somente o andamento dos serviços prestados, como também toda a parte burocrática referente ao atendimento das obrigações trabalhistas por parte da empresa contratada para a execução do serviço (GASPARINI, 2012; ENAP, 2018).

Em alguns relatos, os respondentes afirmam ser uma sugestão interessante, que o fiscal seja remunerado por esta função, mas ao mesmo tempo cobrado para fazer o seu trabalho da forma como deve ser, acompanhando o andamento do serviço contratado para assegurar a entrega no prazo estabelecido.

Segundo os respondentes, existe uma grande necessidade de um setor na Universidade Federal de Santa Catarina que seja responsável pela fiscalização administrativa dos contratos, principalmente os de mão de obra exclusiva. Como os fiscais em sua maioria não possuem o conhecimento técnico necessário para lidar com esta frente de trabalho, a existência deste setor ou coordenadoria seria de grande ajuda, pois faria com que os fiscais dividissem melhor o seu tempo e de fato cumprissem com as obrigações que a função de fiscal exige. Isto seria materializado na forma da existência de um grupo que assumiria esta responsabilidade, deixando os fiscais com mais tempo disponível para focar nas atividades mais operacionais inerentes a sua atuação. Este grupo assumiria um grau elevado de compromisso, mas com pessoas capacitadas para dar as respostas que nem sempre os fiscais estão preparados para prover com relação aos problemas envolvendo contratos de mão de obra exclusiva.

Aliás, a questão da falta de equilíbrio do tempo empregado nas atividades fiscalizadoras faz com que a qualidade na execução das atribuições do fiscal fique comprometida. Neste sentido, apenas atesta-se notas fiscais, enquanto a verificação da execução do contrato e o comunicado a respeito de algumas irregularidades que por sua vez comprometem a realização do serviço adquirido deixam de ser observadas. Tais ações são essencialmente necessárias para que o trabalho dos fiscais de contrato seja realizado com a devida hígidez e segurança (GARCIA et al., 2011).

4.4 POSSIBILIDADES DE MELHORIA NO EIXO DA FISCALIZAÇÃO E GESTÃO DOS CONTRATOS TERCEIRIZADOS À LUZ DO PROCESSO DE CENTRALIZAÇÃO

Neste item do estudo buscou-se evidenciar a percepção dos participantes da pesquisa em relação a possibilidade de melhoria do processo de fiscalização e gestão dos contratos terceirizados face a proposta de centralização.

A maior parte dos respondentes se mostrou favorável à centralização de contratos da UFSC. A criação de um setor específico bem como a criação de um banco de fiscais se mostra favorável. A criação deste banco seria interessante porque dentre os servidores que iriam compor o quadro já seria designado o fiscal e o tipo de contrato que ele iria se responsabilizar.

Alguns respondentes enfatizaram que a centralização proposta neste estudo é uma questão urgente, a qual daria maior segurança com relação ao trabalho dos fiscais. Desta forma, os fiscais poderiam trabalhar de maneira mais tranquila, sabendo que as questões mais burocráticas estariam sob a responsabilidade deste grupo criado especialmente para este fim, com pessoas especializadas e conhecedoras da fiscalização administrativa de contratos.

Outra solução aventada no decorrer da entrevista com relação a centralização da gestão e fiscalização dos contratos de mão de obra exclusiva, seria a criação de um sistema de informação, no qual seriam reunidas todas as informações administrativas referentes a esta modalidade de contrato. Neste caso, seria necessário um treinamento específico para as pessoas que iriam alimentar o sistema com as informações de cada contrato com o intuito de evitar a incidência de erros que possam acarretar na interpretação equivocada de algum contrato.

Quase todos os respondentes demonstraram concordância em alocar o novo setor na Pró-Reitoria de Administração da UFSC. Poucos foram os participantes que demonstraram uma posição diferente. Nesse sentido, seria importante ter um diretor responsável por coordenar todas as ações referentes a esta centralização da fiscalização administrativa dos contratos de mão de obra.

Os respondentes reforçaram que a fiscalização administrativa precisa ser especializada. São muitos detalhes e nuances que se não forem observados com precisão, acabarão gerando situações negativas para a universidade. E é nesse sentido que a proposta de centralização pode ajudar a solucionar estes problemas.

4.5 PROPOSTA DE CENTRALIZAÇÃO VISANDO A MELHORIA DO PROCESSO DE GESTÃO, CONTRATAÇÃO E FISCALIZAÇÃO DE CONTRATOS TERCEIRIZADOS NA UFSC

Após os resultados obtidos nas entrevistas, foi possível identificar os pontos negativos e positivos nos processos de Gestão e Fiscalização de Contratos na UFSC. Além disso, foi possível uma análise dos fatos e através disso propor a centralização da gestão e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada.

A proposta de centralização em destaque neste estudo visa resolver diversos problemas e lacunas detectados nas seguintes falas dos participantes da pesquisa:

1. Falta de motivação dos servidores em atuar como fiscal de contrato;
2. Lacunas de conhecimento com relação a fiscalização administrativa;
3. Processos judiciais por conta da falta de conhecimento dos fiscais nas questões de cunho contábil ou trabalhista;
4. Falta de firmeza do fiscal em saber o que é para fazer, como fazer, a quem reportar, como cobrar;
5. Desperdício de recursos por conta da falta de atenção ao poder de barganha que a universidade possui com relação aos seus fornecedores;
6. Melhoria no cumprimento dos contratos, o que, por conseguinte, contribui para a hígidez financeira da UFSC.

O ponto de partida da proposta de centralização envolve a institucionalização do novo departamento ou coordenadoria, a qual se daria por meio de ato normativo na universidade. Esta norma seria necessária para esclarecer o escopo, as responsabilidades, os cargos, a estrutura organizacional e os objetivos que a UFSC busca alcançar com a criação deste setor. Este passo não seria monocrático, visto que antes de sua implementação haveria um debate com as partes interessadas com relação às responsabilidades que este setor assumiria (ABDALLA, 2007). Além da institucionalização, seria necessário também a preparação dos recursos humanos que iriam estar lotados no setor.

A criação de um setor especializado é relevante pelos seguintes motivos. O primeiro deles tem a ver com a complexidade que é inerente a execução da fiscalização administrativa de contratos (ENAP, 2018). A expertise da equipe em relação por exemplo a análise de folha de pagamento e aplicação de descontos evitaria que a imagem da universidade se tornasse desgastada em decorrência de processos trabalhistas. O segundo motivo que corrobora com esta centralização está na falta de padronização (NASCIMENTO-E-SILVA, 2017). Cada unidade faz as suas fiscalizações ao seu modo, o que faz com que muitas oportunidades de melhoria na gestão dos contratos não sejam aproveitadas. Ao centralizar estas responsabilidades em um departamento, cria-se um padrão de trabalho, o qual fará com que a fiscalização administrativa de contratos de mão de obra exclusiva se torne mais eficiente e profissional (ROMME, 2016).

A atuação do setor criado para lidar com a parte administrativa de contratos não seria apenas operacional. Mensalmente, seria gerado um relatório de desempenho com vistas a descobrir quais são os fornecedores mais problemáticos, não apenas em relação ao fornecimento de informações, como também no tocante a própria execução do serviço.

Identificados os fornecedores mais problemáticos, um trabalho específico de acompanhamento desses contratos seria feito com vistas a resolver as pendências existentes e dar a condução destes contratos um patamar mais elevado de qualidade (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

A parte financeira da gestão de contratos também seria uma frente de trabalho deste novo setor. Num período trimestral, os fiscais de contrato seriam chamados através de reuniões para verificar o montante de recursos que a UFSC está gastando com processos trabalhistas. No longo prazo, poderia ser feito um plano para reduzir gradualmente este volume de recursos gastos com processos judiciais.

Outra frente de trabalho seria um cronograma, no qual estarão registrados todos os contratos que estão com prazo entre 6 meses e 1 ano de seu vencimento. Através do cronograma, busca-se-ia propiciar maior agilidade nas atividades de licitação, bem como na renegociação dos contratos, quando for o caso. Isto fará com que a universidade tenha um maior nível de controle sobre suas operações (SILVA, 2019).

Os fiscais precisam ter uma carga horária específica para exercer a sua função. Atualmente, o servidor precisa dividir seu tempo entre as atribuições do cargo e no seu papel como fiscal.

Outro ponto importante seria a criação de manuais e a reformulação dos cursos oferecidos aos fiscais. Dentro deste departamento, conforme sugerido no estudo de Beck (2020), estaria um grupo responsável por elaborar o programa de capacitação dos fiscais, com a elaboração de manuais e a explanação dos procedimentos necessários para que o fiscal atue de maneira eficiente. Com isso, gradativamente o problema da escassez de pessoal especializado seria solucionado (GONÇALVES, 2006).

Os resultados obtidos por este setor seriam avaliados mensalmente através de reuniões junto ao gabinete da reitoria da UFSC.

A proposta defendida neste estudo depende não só da ação efetiva da UFSC, mas também da colaboração de todos os atores envolvidos neste contexto. Ao ser aceita e colocada em prática, esta centralização dará maior amparo aos fiscais, os quais se sentirão mais seguros

para desempenhar suas funções e assim fazer com que as atividades fiscalizadoras sejam realizadas em um patamar mais elevado de qualidade (SLACK; CHAMBERS; JOHNSTON, 2009).

5. CONCLUSÃO

A proposta de centralização da gestão, contratação e fiscalização de contratos de mão de obra terceirizada visa não somente atender a um anseio dos próprios fiscais, os quais por vezes se sentem inseguros no que se refere às atividades de fiscalização administrativa, como também, reduzir o envolvimento da UFSC em processos judiciais de natureza trabalhista.

O estudo apontou que a UFSC possui diversos problemas em relação aos contratos terceirizados, em especial no tocante a fiscalização. Fiscais nomeados sem ter muita noção do que é para fiscalizar. Fiscais que são nomeados para serem responsáveis por mais de um contrato. Ausência de conhecimento dos detalhes trabalhistas e contábeis dos contratos por parte dos fiscais. Falta de capacitação mais efetiva para fiscalização de contratos. A inexistência de um manual que possa nortear a atuação dos fiscais. A nomeação de fiscais feita de forma improvisada. Estes foram alguns dos problemas apontados pelos participantes da pesquisa. Todavia, todos concordam que a UFSC tem potencial para melhorar a gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados.

Os problemas evidenciados não denotam falta de potencial, mas aspectos que foram sendo incorporados na cultura da universidade, o que fez com que os contratos fossem vistos como algo secundário, no que se refere a magnitude da UFSC.

A maioria dos participantes da pesquisa se mostrou favorável à ideia da centralização da gestão, contratação e fiscalização de contratos de mão de obra. Dentre as falas coletadas, há um entendimento que se mostrou com maior força, que seria a criação de um departamento ou coordenadoria, alocado na Pró-Reitoria de Administração da UFSC – PROAD. Apesar desse entendimento, houve quem alertasse para definição clara do que seria necessário centralizar neste departamento, com vistas a não transformá-lo num gargalo de todo o processo.

Em relação a construção de uma proposta de centralização visando a melhoria do processo de gestão, contratação e fiscalização de contratos terceirizados na UFSC, a primeira etapa para que isto aconteça seria a institucionalização do novo departamento, através de ato normativo da universidade. Neste documento, seriam estabelecidos os objetivos, as responsabilidades, o quadro funcional, cargos e respectivas atribuições, bem como a estrutura organizacional do departamento então criado.

O estudo apontou objetivos a serem alcançados por este novo departamento, o qual seria responsável não somente por assumir a parte administrativa dos contratos de mão de obra, mas também por preparar planos consistentes de capacitação e elaborar cronogramas que permitiriam a UFSC ser mais diligente nas ações de renegociação e licitação de contratos.

REFERÊNCIAS

ABDALLA, M.F. **Responsabilidade civil das concessionárias de rodovias**. Dissertação (Mestrado em Direito). Universidade Metodista de Piracicaba, Piracicaba, 2007.

ALMEIDA, A. F.. **Terceirização de serviços continuados em uma instituição federal de ensino superior (IFES) e seu sistema de controle de mão de obra com dedicação exclusiva: uma proposta de uniformização**. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública). Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2019.

BECK, M. **Análise da fiscalização dos contratos de prestação de serviço na UFSC**. Trabalho de Conclusão de Curso (Bacharelado em Administração). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

BILLIG, O.A.O. **Restrições e perdas no contexto do transporte rodoviário de cargas: um estudo de caso**. Dissertação (Mestrado em Administração). Universidade de Caxias do Sul, Caxias do Sul, 2016.

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

BRASIL. **Lei n. 8666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o Art. 37, inciso XXI da Constituição Federal, institui normas para licitações de contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília: Senado Federal, 1993.

_____. **Plano diretor da reforma do aparelho do Estado**. Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado. Brasília: Imprensa Nacional, 1995. Disponível em: <<http://www.bresserpereira.org.br/Documents/MARE/PlanoDiretor/planodiretor.pdf>> Acesso em: 23 set. 2021.

_____. **Lei nº 13.429, de 31 de março de 2017**. Altera os dispositivos da Lei nº 6.019, de 3 de janeiro de 1974, que dispõe sobre o trabalho temporário nas empresas urbanas e dá outras providências; e dispõe sobre as relações de trabalho na prestação de serviços a terceiros. Brasília: Senado Federal, 2017.

BÚRIGO, C.C.D, JACOBSEN, A. L.; WIGGERS, L. Mestrado Profissional em Administração Universitária: desafios e perspectivas no processo da gestão universitária. **Navus Revista de Gestão e Tecnologia**, v. 6, n.2, p. 68-78, abr./jun. 2016.

CHAUÍ, M. A Universidade Pública Sob Nova Perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, n. 24, p. 5 – 15, 2003.

DEPARTAMENTO DE PROJETOS, CONTRATOS E CONVÊNIOS (DPC): **Coordenadoria de contratos terceirizados e concessões**. Disponível em: <http://dpc.proad.ufsc.br/instrucoes-processuais/nova-contratacao-servico-licitacao>. Acesso em: 23 de nov. 2021.

ENAP. Escola Nacional de Administração Pública. **Manual de gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados da ENAP**. Brasília: ENAP, 2018.

FELICIANO, Adriana. A importância da implementação de licitações sustentáveis como medida de política pública na busca do desenvolvimento nacional sustentável. **Revista de Discentes de Ciências Políticas da UFSCAR**. São Carlos, v. 3, n.1, 2015.

FINGER, A.P. **A administração universitária no Brasil: Problemas e Perspectivas**. Florianópolis: UFSC, 1979.

FIUZA, E.; BARBOSA, K.; ARANTES, R. **Painel: desenho institucional em compras públicas**. In: Marcos regulatórios no Brasil. Brasília, Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada, 2015.

GARCIA, J. da C.L., RODRIGUES, S. O., MIRANDA, G. de O. & LIMA, M. J. (2011). **Manual de orientações do gestor e fiscal de contratos.** [Manual] Unirio, Rio de Janeiro, Brasil.

GASPARINI, D. **Direito administrativo.** 17 ed. atual. São Paulo: Saraiva, 2012.

GONÇALVES, Laura Atalanta Escovar Bello. **Sistema de controle da terceirização na Universidade Federal do Rio Grande do Sul.** 2006. 93f. Dissertação (Mestrado em Economia) Programa de Pós-Graduação em Economia, Universidade Federal do Rio Grande do Sul, Porto Alegre, 2006.

KINCZESKI, G.N. **Fatores críticos de sucesso da gestão e fiscalização de contratos de serviços terceirizados em instituições públicas.** Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Universitária). Universidade Federal de Santa Catarina, Florianópolis, 2020.

LAZARINI, E.L. **Análise da Terceirização de Serviços na Universidade de São Carlos.** São Paulo, 2010.

LEIRIA, Jerônimo Souto. **Gestão da terceirização & gestão de contratos.** Porto Alegre: Leiria & Pietzsch Editora Ltda.,2006.

NASCIMENTO-E-SILVA, D. **Gestão de organizações de ciência e tecnologia: ferramentas e procedimentos básicos.** Saarbrücken: Novas Edições Acadêmicas, 2017.

PÉRCIO, G.V. **Contratos administrativos: manual para gestores e fiscais.** 1 ed. Curitiba: Juruá, 2015.

PRODANOV, C. C.; FREITAS, E.C. **Metodologia do trabalho científico: métodos e técnicas da pesquisa e do trabalho acadêmico-2ª Edição.** Editora Feevale: Novo Hamburgo, 2013.

RIBEIRO, N. F. **Administração acadêmica universitária: a teoria, o método.** Rio de Janeiro: Livros Técnicos e Científicos, 1977.

RIBEIRO, R. M. C. **Os desafios contemporâneos da gestão universitária: discursos politicamente construídos.** In: IV Congresso Ibero-Americano de Política e Administração da Educação / VII Congresso Luso Brasileiro de Política e Administração da Educação. Anais... Porto, Portugal. 14, 15 e 16 de abril de 2014.

ROMME, G. **The quest of professionalism: the case of management of entrepreneurship.** Oxford University Press, 2016.

SCHOTANUS, F.; TELGEN, J.; DE BOER, L. **Critical success factors for managing purchasing groups.** Journal of Purchasing and Supply Managing. Elsevier, 2010, n. 16, p. 51-60.

SILVA, R. O. **Proposta de auto capacitação para coordenadores de graduação.** Dissertação (Mestrado Profissional em Educação Profissional e Tecnológica). Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia do Amazonas, Manaus, 2019.

SLACK, N.; CHAMBERS, S.; JOHNSTON, R. **Administração da produção**. 3 ed. São Paulo: Saraiva, 2009.

VIEIRA, A. P. et al. **Gestão de contratos de terceirização na administração pública: teoria e prática**. Belo Horizonte: Fórum, 2015.

UFSC. Universidade Federal de Santa Catarina. **Portal da Proad**. Organograma da PROAD. 2016. Disponível em: <http://proad.ufsc.br/apresentacao/estrutura>. Acesso em: 23 de nov. 2019.