

**INSTITUTO BRASILEIRO DE ENSINO, DESENVOLVIMENTO E PESQUISA- IDP  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**KARINNY MARIANE DE MORAIS**

**GESTÃO DE DESEMPENHO E PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTAS  
DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

**BRASÍLIA-DF  
NOVEMBRO 2020**

**KARINNY MARIANE DE MORAIS**

**GESTÃO DE DESEMPENHO E PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTAS  
DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa (CEPES), do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para conclusão do curso e obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

**Orientadora: Professora Mestra Érica Santana  
Neves Monteiro**

**BRASÍLIA-DF  
NOVEMBRO 2020**

Dedico esta monografia a minha mãe, pelo exemplo de coragem e simplicidade em alcançar suas metas e ao meu esposo que sempre esteve ao meu lado, apoiando incondicionalmente.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus, que me deu força e coragem para vencer todos os obstáculos e dificuldades enfrentadas durante o curso, dando-me serenidade e forças para continuar.

A professora Érica, orientadora do meu trabalho, pela paciência, cuidado, atenção e respeito, por toda disposição prestada, pois todas as vezes que precisei ela esteve pronta para me ajudar. Obrigada por me manter motivada durante todo o processo.

Um agradecimento especial aos professores Júlia e Leandro que nessa longa jornada ensinaram com maestria e dedicação, contribuindo com a minha formação acadêmica.

Também quero agradecer ao IDP e o seu corpo docente que demonstraram estar comprometidos com a qualidade e excelência do ensino, e a meus colegas de classe que foram companheiros nessa jornada.

**KARINNY MARIANE DE MORAIS**

**GESTÃO DE DESEMPENHO E PREGÃO ELETRÔNICO COMO FERRAMENTAS  
DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Centro de Pesquisa (CEPES), do Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP), como requisito para conclusão do curso e obtenção do título de Bacharel em Administração Pública.

**Brasília – DF, 23 de novembro de 2020.**

---

**Ms. Érica Santana Neves Monteiro**

---

**Ms. Júlia Rodrigues**

---

**Dr. Leandro do Nascimento Rodrigues**

## RESUMO

A administração brasileira tem adotado novos modelos de gestão nos últimos anos, e cada vez com mais foco em resultados e eficiência. Sobretudo duas metodologias complementares têm sido aplicadas à administração pública nos últimos anos, tendo em vista a preocupação com resultados: a gestão de desempenho, com foco em pessoas e as licitações públicas, sobretudo o pregão eletrônico, que representa o ápice de uma filosofia voltada à eficiência e à economia. Consideradas ações herdadas das instituições privadas, que estão revolucionando a administração pública brasileira, pelo caráter de transparência, controle e eficiência que trazem aos órgãos públicos, o objetivo deste trabalho é analisar esses dois fatores como ferramentas voltadas à qualidade a gestão pública. Além disso, paralelamente, as discussões expostas no presente trabalho abrem campo para a análise da lei que trata das licitações, com destaque para as Leis 8.666/93, 10.520/02 e o sistema de sistemas de registro de preços nas licitações públicas, que trouxeram inovações, com o advento da negociação eletrônica e dos sistemas gerais de preços, flexibilidade, baixo custo e facilidade ao processo licitatório, apoiando fortemente as novas práticas que surgem do modelo de gestão. Este trabalho usou como metodologia a revisão bibliográfica para identificar referências sobre os temas investigados. Assim, o presente trabalho aborda também a história administrativa brasileira, modelos burocráticos e administrativos, e suas características, bem como, modelos da administração brasileira, bens e serviços, leis de compras, pregões eletrônicos e Sistema de Registro de Preços.

**Palavras-chave:** gestão de desempenho; gestão pública; pregão eletrônico; sistema de registro de preços (SRP).

## **ABSTRACT**

The Brazilian administration has adopted new management models in recent years, and increasingly focuses on results and efficiency. In particular, two complementary methodologies have been applied to public administration in recent years, in view of the concern with results: performance management, with a focus on people and public tenders, especially the electronic auction, which represents the culmination of a philosophy focused on efficiency and economy. Considered actions inherited from private institutions, which are revolutionizing the Brazilian public administration, due to the character of transparency, control and efficiency that they bring to public agencies, the objective of this work is to analyze these two factors as a tool aimed at quality in public management. In addition, in parallel, the discussions exposed in the present work open the way for the analysis of the law that deals with bids, with emphasis on Laws 8.666 / 93, 10.520 / 02 and the system of price registration systems in public bids, which brought innovations, with the advent of electronic negotiation and general price systems, flexibility, low cost and ease to the bidding process, strongly supporting the new practices that arise from the management model. This work used as methodology the bibliographic review to identify references on the investigated themes. Thus, the present work also addresses the Brazilian administrative history, bureaucratic and administrative models, and their characteristics, as well as, models of the Brazilian administration, goods and services, purchasing laws, electronic auctions and the Price Registration System.

**Keywords:** performance management; public Management; electronic auction; price registration system (SRP).

## SUMÁRIO

<b>INTRODUÇÃO .....</b>	<b>10</b>
1.1. Problema de pesquisa.....	11
1.2. Objetivos .....	12
1.2.1. Objetivo geral .....	12
1.2.2. Objetivos específicos .....	12
1.4. Metodologia.....	12
<b>2. PROCESSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA .....</b>	<b>14</b>
2.2. Modelo Burocrático .....	15
2.3. Modelo Gerencial e o princípio da eficiência.....	15
2.4. Modelo Gerencial na administração pública brasileira.....	16
<b>3. GESTÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA.....</b>	<b>19</b>
3.1. Padrões e medidas de desempenho.....	20
3.2. Métodos de avaliação de desempenho.....	21
3.2.1. Método tradicional.....	21
3.2.2. Método moderno .....	22
3.2.3. Desafios do desenvolvimento humano .....	24
3.3. Avaliação de desempenho na área pública .....	26
3.3.1. A avaliação periódica de desempenho do servidor público.....	26
3.3.2. Licitação pública.....	34
3.3.3. Eficácia, eficiência e efetividade .....	36
<b>4. LEGISLAÇÃO RELATIVA À COMPRA DE BENS E SERVIÇOS .....</b>	<b>38</b>
4.1. Inovação no processo licitatório .....	39
4.2. Mais eficiência na compra .....	40
4.3. A importância do Sistema de Registro de Preços (SRP).....	41
4.4. Implantação do modelo gerencial e inovações .....	45
<b>5. PREGÃO ELETRÔNICO .....</b>	<b>49</b>



5.1. Fases do pregão .....	50
5.2. Diferenças entre Pregão presencial e Pregão Eletrônico .....	52
5.3. Particularidades do Pregão eletrônico .....	53
5.4. Vantagens do pregão em sua forma eletrônica .....	55
5.5. Pandemia reforça necessidade de pregão eletrônico .....	55
<b>CONSIDERAÇÕES FINAIS .....</b>	<b>61</b>
<b>BIBLIOGRAFIA .....</b>	<b>64</b>

## INTRODUÇÃO

A administração pública brasileira passou por várias etapas ou reformas, ao longo de sua história: Patrimonialismo, Burocracia e, atualmente, Gerencialismo. O modelo patrimonialista originou-se na época colonial, e o modelo se baseia nas intenções do rei, pois os bens do Estado se confundiam com os da família real, sendo dele a decisão soberana que definia quem ocuparia os cargos públicos. O modelo burocrático é baseado nas ideias de Max Weber, no racionalismo estrito, formalismo, legalismo e hierarquia formal. O modelo gerencial é uma abordagem que busca resultados destacados, tem origem na iniciativa privada e, embora não negue o modelo anterior (o modelo burocrático), tira o foco do processo e devolve o foco aos resultados (MANSOLDO, 2009).

Tais sistemas administrativos foram os responsáveis por fundamentar o modelo administrativo de gestão pública que temos na atualidade. No entanto, entende o que cada um deles trouxe de melhoria ao sistema anterior, ou o que deixou de ônus para o sistema seguinte, ainda é um desafio para o gestor público ou legislador, que queira contribuir para a melhoria da administração pública brasileira. Este trabalho propõe um estudo bibliográfico e exploratório, com vistas a analisar as ferramentas de gestão de desempenho e as legislações brasileiras sobre aquisição de bens e serviços para o setor público e avaliar se as mudanças nas normas seguem as diretrizes de um modelo de gestão.

As reformas administrativas do Brasil começaram em meados da década de 1990 com a gestão do presidente Fernando Henrique Cardoso, liderado pelo Ministro de Estado Bresser Pereira. Nos últimos anos, ocorreram mudanças na área de licitações com base em modelos de gestão, otimizando o processo de compras governamentais e orientando-a para resultados. A questão norteadora dessa tarefa é saber o quanto a administração gerencial está influenciando a administração brasileira na área de gestão de recursos humanos e licitações de bens e serviços, sendo o objetivo geral analisar tanto a gestão de desempenho quanto os pregões eletrônicos como ferramentas de eficiência na gestão pública.

As inovações, trazidas especialmente pelos métodos avaliativos de performance individual e o uso de tecnologia da informação na implementação de sistemas de preços, têm motivado os serviços públicos a usar seus planejamentos administrativos de forma eficiente. O planejamento eficiente reflete os princípios constitucionais de eficiência, que foram inseridos no corpo da Constituição por meio da Emenda Constitucional nº 19, de 1998, primeiro passo para a administração gerencial.

O presente trabalho está dividido da seguinte forma: a história da administração brasileira; modelo burocrático e gerencial de gestão; modelo gerencial no setor público brasileiro; gestão de desempenho, padrões, medidas e métodos para avaliação de desempenho individual e da área pública; legislação sobre a aquisição de bens e serviços; inovação em licitações - pregão eletrônico e a eficiência em compras e Sistema de Registro de Preço (SRP) - agilidade e logística na compra de bens; implementação do modelo de gestão de negócios e inovações nos processos de licitação.

### **1.1. Problema de pesquisa**

Sabe-se que atualmente existem várias metodologias relacionadas à avaliação de desempenho na administração pública e, com certeza, todas merecem uma revisão sistêmica para avaliação qualitativa de sua eficácia. Porém, uma chama a atenção em especial: o pregão eletrônico, devido à sua contemporaneidade e conexão com as novas tecnologias disponíveis para a administração pública.

Por isso, uma questão se faz presente: qual o papel do pregão eletrônico como ferramenta de desempenho na administração pública? Assim, na busca por responder essa questão, o presente trabalho buscou reunir as informações disponíveis na literatura, que pudessem contribuir para uma melhor compreensão do que seja o princípio da eficiência, dentro da administração pública, enfatizando os meios para alcançar a qualidade do serviço público por meio do pregão eletrônico.

## **1.2. Objetivos**

### **1.2.1. Objetivo geral**

Com base na questão problema, define-se, então, o objetivo geral deste trabalho, que é avaliar a necessidade de utilização de processos de avaliação do servidor público e da aquisição de bens e serviços por meio do pregão eletrônico, analisando a eficiência, a eficácia e a efetividade do resultado alcançado no desempenho da administração pública.

### **1.2.2. Objetivos específicos**

- Apresentar o processo histórico da administração pública brasileira;
- Levantar a legislação de aquisições e contratações no setor público federal;
- Explicitar o sistema de avaliação de desempenho na administração pública;
- Esclarecer como os desempenhos podem influenciar tanto a vida profissional dos servidores públicos como a imagem da administração pública brasileira.

## **1.4. Metodologia**

A tipologia empregada nesta pesquisa é de caráter Exploratório-descritivo combinados. Como afirma Lakatos e Marconi (2003), tais estudos descrevem um fenômeno, ou estudam um caso, onde são realizadas análises empíricas e teóricas. Podem ser utilizadas informações de várias formas para isso: descrições quantitativas e/ou qualitativas ou obtidas por meio da observação participante, com procedimentos de amostragem são flexíveis; dados coletados com análise de conteúdo, para extrair generalizações com o propósito de produzir conceitos que possam vir a servir para estudo; e estudos exploratórios para localizar variáveis de uma questão, estudando-se o fenômeno em seu meio natural. O propósito desses estudos geralmente é demonstrar a viabilidade de determinada técnica ou programa como uma solução, potencial e viável; para determinados programas práticos. Os

procedimentos de coleta de dados variam bastante e técnicas de observação podem ser desenvolvidas durante a realização da pesquisa.

O presente trabalho utilizará de pesquisa bibliográfica para o levantamento de informações que, para Fonseca (GERHARDT; SILVEIRA, 2009) é um levantamento feito em publicações já analisadas e baseado em referenciais teóricos publicados por escrito e eletronicamente, como livros, artigos, manuais, *websites*, entre outros, procurou-se evidenciar os métodos necessários para se evitar o acontecimento de falhas formais e de desempenho na concretização dessa pesquisa.

Tal a importância dessa metodologia, que toda pesquisa, mesmo as científicas começam com uma pesquisa bibliográfica. Isso permite ao pesquisador saber o que já foi estudado sobre o assunto, antes de empreender novas investigações.

## 2. PROCESSO HISTÓRICO DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

Historicamente, a administração brasileira foi categorizada da seguinte forma: Administração Patrimonialista; Administração Burocrática; e Administração Gerencial (GIRARDI, 2010). A administração pública teve suas origens durante a era colonial. A propriedade do Estado foi confundida com a propriedade da coroa (ou rei), na qual era comum que o rei oferecesse cargos públicos em troca de benefícios e, como resultado, aqueles que ocupavam esses cargos cobravam daqueles que buscavam favores.

Havia uma relação tradicionalmente herdada de favorecimento e clientelismo. Como outra prática comum, o emprego público poderia ser transferido de pai para filho (genético ou de herança), favorecendo práticas de corrupção e apropriação indébita. O referido estágio que dominou o setor público brasileiro entre 1530 e 1930 foi denominado Administração Patrimonialista (MANSOLDO, 2009).

O segundo estágio é o modelo burocrático de Weber, ou Administração Burocrática e caminhou em direção a lições liberais e substituiu o modelo anterior de filiação corrupta e nepotismo, que não podia se sustentar em uma sociedade que negava o absolutismo (MANSOLDO, 2009).

Desde a década de 1930, o modelo burocrático foi introduzido nos serviços públicos no Brasil. O sistema priorizou o controle de processos, impessoalidade, regras e estatutos rígidos e hierarquias. O setor público brasileiro estava revolucionando e, com isso, o hábito de prejudicar a máquina pública precisava desaparecer.

Por fim, a Administração Gerencial entrou em vigor na década de 1990 e trouxe práticas do setor privado para os serviços públicos. A ideia central era direcionar o controle aos resultados.

Segundo Mansoldo (2009), a gestão desse modelo atualizado surge como uma solução para os problemas causados pelo desgaste do modelo anterior.

## **2.2. Modelo Burocrático**

Costa (2012) explica que o modelo burocrático proposto por Max Weber incluía racionalidade jurídica, divisão do trabalho, hierarquia estrita, nomeação de encarregados de funções, capacidade de qualificação e separação da propriedade privada e organizacional.

No sistema burocrático proposto por Weber foram estabelecidos atributos da organização racional e legal: a) Divisão do trabalho; b) Hierarquia; c) Existência de regras gerais de funcionamento; d) Separação de propriedade pessoal e propriedade organizacional; e) Seleção de pessoal com base na qualificação técnica (COSTA, 2012).

Em resumo, as características da administração burocrática são: regras, estatutos, regulamentos, obediência hierárquica, formalidade e impessoalidade. Como objetivo principal da burocracia é seu caráter racional e jurídico, as características citadas são os principais elementos que retiram o caráter patrimonialista, corrupto e nepotista do primeiro modelo utilizado no Brasil.

## **2.3. Modelo Gerencial e o princípio da eficiência**

O atual modelo de gestão aplicado ao setor público é a resposta às disfunções geradas pelos modelos anteriores, devido ao rígido controle do processo, dificultando as decisões de gestão que desaceleravam o maquinário público, tornando-o ineficiente.

A Administração passou a corrigir falhas e inoperabilidade do segundo sistema, buscando mais eficiência e agilidade na prestação de serviços públicos, no modelo gerencial, as principais funções são: o direcionamento de efeitos que beneficiam os cidadãos; a orientação para resultados; as premissas que políticos e servidores públicos merecem confiança limitada.

O princípio da eficiência foi incorporado à Constituição para realizar a transição do modelo administração burocrática para a administração administrativa baseada no neoliberalismo, uma escola de pensamento

defensora do Estado mínimo, em que sua atuação se limita apenas às áreas essenciais da vida social.

O modelo de gestão gerencial estreita a ação governamental dos modelos administrativos privados, sempre voltados para o alcance de resultados, minimizando custos e reduzindo o controle sobre as atividades intermediárias. A estratégia é aproveitar-se da descentralização e estimular a criatividade e a inovação; utilizando de contratos de gestão como ferramenta de controle para gestores públicos (MANSOLDO, 2009).

O modelo de gestão é inspirado na administração privada e considera os cidadãos como contribuintes e clientes de seus serviços. As consequências da ação do estado são consideradas boas se as necessidades dos clientes-cidadãos forem atendidas.

#### **2.4. Modelo Gerencial na administração pública brasileira**

Segundo Bresser-Pereira (2008), o Estado brasileiro passou por duas grandes reformas administrativas: a burocracia que começou em 1937 e a gerencial, que começou em 1995. A primeira, a reforma burocrática, visa quebrar o modelo de filiação corrupta e nepotista do patrimonialista. O modelo vem 80 anos após as reformas burocráticas ocorridas na França, no Reino Unido e na Alemanha, sendo que o Brasil demorou muito a implementar esse modelo. As reformas mencionadas vêm com um governo autoritário (era Vargas), próprias de Estados liberais e, portanto, reformas pré-democráticas (BLESSER-PEREIRA, 2008).

As reformas gerenciais começaram em 1995, mas se devem à significativa expansão do Estado. Para o professor Bresser-Pereira (2008), o Brasil foi pioneiro nos países em desenvolvimento. Antes de 1995, o país iniciou as reformas com a edição de 1967 do Decreto-Lei 200, mas ainda estava no regime militar.

Segundo Bresser-Pereira (2008), a referida lei, elaborada por Roberto Campos e Hélio Beltrão, antecipou a reforma gerencial em vários aspectos. Infelizmente, a Constituição de 1988 fortaleceu as reformas burocráticas



iniciadas em 1937 e, sob esse ponto de vista, houve um retrocesso burocrático no progresso feito durante o regime militar.

Ainda segundo o autor supracitado, a reforma gerencial não foi neoliberal e não minou o Estado. Ao contrário, tornou-o mais competente e eficiente, com serviços prestados ao coletivo, social, financiados pelo Estado.

Devido ao notável crescimento das instituições nacionais no Reino Unido, algumas medidas tiveram que ser tomadas para manter os custos baixos. Nesse ambiente, surgiram as reformas gerenciais, para abarcar o grande crescimento das instituições públicas, que ocorreu desde a transição de um Estado democrático na primeira metade do século 20 para um Estado social democrático na segunda metade do mesmo século (BLESSER-PEREIRA, 2008).

Em 1995, a segunda reforma do Brasil, a reforma gerencial, foi lançada. O documento principal é o *Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado*, que o professor Bresser-Pereira (2008) denomina de “documento fundador da reforma”. Além desse documento, um projeto de emenda constitucional (Emenda nº 19, de abril de 1998) acrescentou outro princípio de administração no art. 37, da Constituição Brasileira.

Dessa forma, o referido artigo descreve que “A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência [...]”.

O modelo de reforma brasileiro desenvolvido para o governo não era uma cópia do modelo britânico. Isso porque seu *designer*, Bresser-Pereira (2008), afirmou não haver um conceito geral e sistemático na época. As principais mudanças trazidas pelas reformas foram nas formas de prestação de contas e controle.

O gerencialismo é baseado na responsabilidade pelos resultados, competição controlada pela excelência, responsabilidade social e auditoria de resultados. Sob a análise de Bresser-Pereira (2008), não houve mudança fundamental com a chegada do modelo burocrático, as práticas antigas não foram abandonadas.

O modelo burocrático estava focado nos procedimentos de controle, enquanto o modelo gerencial estava envolvido no controle de resultados. Assim, ao substituir controle por responsabilização, fortalece-se o Estado democrático (BRESSER-PEREIRA, 2008).

No entanto, a adoção da reforma nos anos 90 não significou ruptura com a burocracia e está continua poderosa em nosso modelo de gestão pública.

### 3. GESTÃO DE DESEMPENHO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Segundo Andreia Ribas (2013), o ciclo de desempenho é desenhado para permitir que as organizações conheçam e avaliem as contribuições de cada profissional, basicamente em três etapas:

Planejamento ou pré-execução: um diagnóstico da situação atual é realizado com base no plano estratégico da organização. Constitui fonte de informação relacionada à definição de objetivos, resultados e metas. Metas e objetivos devem ser definidos de forma compartilhada entre a liderança e os líderes.

Monitoramento ou Desempenho: etapa do ciclo do processo de gestão de desempenho que visa manter o foco nas demandas críticas, refletidas no planejamento estratégico para garantir a conexão entre objetivos e resultados. É caracterizado pela orientação para o trabalho, principalmente com base no *feedback* de desempenho observado.

Avaliação ou Pós-Desempenho: etapa para formalizar regularmente diagnósticos de desempenho individual e de equipe. É o momento do ciclo de desempenho que visa identificar e analisar discrepâncias entre desempenhos e avaliar o seu impacto no desempenho da organização.

Portanto, a avaliação de desempenho é apenas uma etapa complementar no processo de gestão de desempenho, pois é um processo contínuo, não apenas a periodicidade da avaliação de desempenho para fornecer *feedback*. É importante enfatizar que há uma fase de monitoramento do planejamento à execução, e os resultados mensuráveis da avaliação acionam a meta.

O principal avaliador de desempenho é o próprio servidor, pois o *feedback* fornecido pela avaliação pode melhorar a produtividade. Ainda assim, as instituições públicas também se beneficiam com o processo e os resultados dos funcionários podem ter um impacto positivo ou negativo nos resultados. Para obter bons resultados, os líderes precisam orientar, inspirar, monitorar e inventar equipes no contexto.

As diretrizes para a implementação do processo de gestão de desempenho são inspiradas na percepção do desempenho humano como a

força motriz para o sucesso de uma organização e as metas estabelecidas para determinar as entregas finais com base em critérios de desempenho relacionados ao valor, o que garante um monitoramento mais justo e consistente, entre outras contribuições que podem ser benéficas para a evolução da organização.

### **3.1. Padrões e medidas de desempenho**

As métricas de desempenho devem ser sempre claras e objetivas e baseadas nos requisitos estabelecidos na análise do trabalho. O servidor precisa entender como é avaliado e o que está sendo considerado.

Segundo Bohlander *et al.* (2003), para estabelecer um padrão confiável, deve-se considerar o seguinte: Relevância estratégica: em relação à medida em que os critérios se relacionam com os objetivos estratégicos da organização; Definição de critérios: refere-se à capacidade de assumir total responsabilidade pelos servidores;

Contaminação de critérios: os critérios podem ser contaminados se houverem fatores além do controle do servidor. Exemplo: comparar um servidor em sua área de atuação, trabalhando com uma nova ferramenta de trabalho; com um servidor trabalhando com a ferramenta antiga, em que possui mais destreza.

Os critérios funcionam para ajudar os gestores públicos a comunicar as métricas qualitativas e quantitativas de seus servidores de maneira precisa. É importante analisar cada cargo de forma concreta para que os critérios orientem a estratégia da organização e gerem igualdade e justiça.

As medidas também podem ser medidas quantitativas e numéricas; subdividas em escalas objetivas ou subjetivas. Uma medida objetiva é uma medida quantitativa da capacidade observável de uma pessoa conforme avaliada durante o desempenho de uma tarefa. Exemplo: número de acidentes, atrasos e porcentagem de produtividade. As medições subjetivas são baseadas em opiniões. Exemplo: formulário de classificação que incluem características pessoais como aparência, postura, autoconfiança e espontaneidade.

### 3.2. Métodos de avaliação de desempenho

Segundo Chiavenato (2010), os métodos de avaliação dividem-se em tradicionais e modernos, respectivamente, além de suas características únicas, pontos positivos e negativos. A avaliação subjetiva é o método tradicional e a avaliação objetiva é moderna. Em outras palavras, quanto mais objetivo o método, menor a incidência de erros e distorções.

De acordo com Robbins (2005), os critérios mais comuns analisados em uma avaliação são os resultados de tarefas individuais, o comportamento avaliado e seus traços de personalidade individuais. Nesse caso, o resultado da tarefa é mostrado de forma mais clara porque fornece um fator objetivo, mas o comportamento e os traços estão ligados ao fator subjetivo.

#### 3.2.1. Método tradicional

De acordo com Chiavenato (2010) escala gráfica: usa um formulário de entrada dupla para avaliar o desempenho das pessoas usando fatores de avaliação passo a passo previamente definidos;

Lista de verificação: Cada fator de desempenho recebe uma avaliação quantitativa com pontuação de 1 a 5, por exemplo. Baseia-se em uma lista de fatores a serem considerados (*checklist*);

Seleção forçada: este método utiliza bloco de frases, devendo o avaliador selecionar a frase que melhor se adequa ao desempenho avaliado. Para cada bloco de declaração, o avaliador deve selecionar uma declaração.

Incidentes sérios: baseados em observações e registros de aspectos de comportamento considerados extremos ou positivos ou negativos. Exemplo: pior defeito, melhor ponto positivo.

Olhar para o campo: método de avaliação completo e considerado o mais demorado. Baseia-se em entrevistas na área onde foram levantadas as causas e motivos do desempenho dos subordinados;

Comparação de pares: considerado o método mais simples e básicos, como comparar dois a dois funcionários ao mesmo tempo.

O governo valida a aplicação de alguns métodos modernos, mas ainda existem algumas formas de avaliação de desempenho com métodos tradicionais como, por exemplo, a utilização de listas de verificação e seleções forçadas usadas em avaliações de teste de servidor. Nos primeiros três anos, cada servidor será avaliado, verificado o desempenho individual e o desempenho no órgão público.

Se o servidor não obtiver resultados satisfatórios nesses três anos, será reprovado na avaliação e, conseqüentemente, será exonerado, sem reajuste de desempenho conforme determinado pelo art. 20, § 2º, da Lei 8.112/90.

### 3.2.2. Método moderno

Mudanças significativas no método de avaliação foram a passagem do avaliador, de elemento passivo para agente ativo, exibindo um traço mais positivo. Além disso, a introdução do conceito de gestão de pessoas criou uma nova forma de avaliar os profissionais.

Segundo Souza (2009), esses são os métodos mais recentes:

**Avaliação 360° ou Circular:** é um formato moderno de avaliação que está diretamente ligado à visão estratégica, onde o desempenho é uma preocupação e atende às necessidades dos *stakeholders* (elementos relacionados à organização).

Nesse método, a pessoa avaliada recebe *feedback* de todas as pessoas com quem está envolvida. Nesse caso, o critério para a escolha de um avaliador é a proximidade com o que foi avaliado na atividade.

Exemplos: gerentes, clientes externos, fornecedores, subordinados, colegas e autoavaliação (pelo menos 6 avaliações). Essa avaliação tem nuances: na avaliação 180°, que consiste em duas avaliações: a auto avaliação e a avaliação do gestor imediato; e ainda avaliação de 90°, que inclui apenas a avaliação do superior;

**Avaliação por objetivo:** o mais recente método de avaliação de desempenho considerando o estabelecido por acordo de propósito, alocação adequada de recursos, meios de execução de tarefas e monitoramento contínuo de resultados;

**Avaliação de habilidade:** é uma identificação das habilidades conceituais, técnicas e interpessoais necessárias para obter um determinado desempenho;

**Avaliação de Possibilidade:** identificar os potenciais avaliados que facilitam o desenvolvimento das tarefas que lhe são atribuídas com ênfase no desempenho futuro. Permite identificar talentos que trabalham com a capacidade de fornecer a base para a realocação dessas pessoas;

**Balanced Scorecard:** um sistema desenvolvido por Robert S. Kaplan e David. P Norton, na década de 1990, avaliou o desempenho sob quatro perspectivas: financeiras, cliente, processos internos e do aprendizado e crescimento. Os objetivos estratégicos são definidos para cada uma das perspectivas e tarefas para atingir um objetivo específico.

As avaliações baseadas no *balance scorecard* são uma forma alternativa de avaliar o cumprimento das metas e resultados do pelos funcionários em relação às diferentes perspectivas do desempenho de uma organização. Para os gestores, essa metodologia atua como um sistema de medição que os auxilia na tomada de decisões da forma mais racional possível, aumentando a transparência dentro da organização.

Essa ferramenta (BSC) permite aos gestores analisar resultados passados e resultados futuros que podem ser alcançados e incorporar aspectos internos e externos da organização.

Na administração pública, a gestão por desempenho é baseada em metas institucionais que são acionadas por cada unidade administrativa, portanto, todos devem atuar em prol das atividades que são desenvolvidas para atingir essas metas. No caso do governo federal, o cumprimento da meta está atrelado ao abono salarial de cada empregado, conhecido como gratificação de desempenho (GD). Exemplo de base jurídica: Lei nº 7.133, de 19 de março de 2010.

Para a gestão do desempenho individual, a Administração Pública Federal analisa os perfis de desempenho dos funcionários por meio de um Plano de Trabalho Individual (PDI). Neste plano de trabalho, as metas da unidade são definidas como resultados parciais, até que as metas individuais

se tornem aparentes nas atividades e resultados finais desenvolvidos no final de cada ano.

Esta ferramenta pode ser uma força de trabalho de colaboração produtiva se devidamente monitorada e controlada por um bom administrador público. Ao avaliar o desempenho na Administração Pública, descobre-se que o modelo de aplicação avaliativa é semelhante às avaliações de 180° e 90°, por competências.

Uma classificação de 180° é usada na gestão de desempenho organizacional em relação à satisfação com o desempenho, enquanto uma classificação de 90° é usada em uma classificação de desempenho para o progresso da funcionalidade do servidor. Portanto, precisa-se de duas avaliações anuais: progressão e desempenho.

A classificação de 90° é avaliada pelo chefe direto e, após a conclusão, a classificação é apresentada ao servidor para que ele possa reconhecer a classificação do servidor. Se houver discordância, há um limite de tempo e um recurso, e pode-se apelar da decisão.

A capacidade de avaliação é baseada em legislações e portarias retrógradas, mesmo que não mapeadas, sem serem atualizadas pelas tendências de gestão, fragilizando o controle de desempenho pelas competências federais.

### 3.2.3. Desafios do desenvolvimento humano

Segundo Longo (2007), a inserção de uma autoridade pública em uma função de comando deve preceder uma avaliação envolvendo indivíduos com a capacidade correta de assumir aquela função ou cargo. O autor elenca uma lista de competências que precisam ser buscadas para cargos gerenciais devido à complexidade administrativa associada a esse tipo de função ou cargo.

Por isso, um dos grandes desafios da administração pública é gerir a atuação de gestores de alto e médio escalão. Isso porque a legislação da organização não considera a avaliação do gestor, apenas a avaliação dos demais níveis.



Assim, analistas e técnicos são avaliados e seus gestores são considerados automaticamente aptos a progredir em um curto espaço de tempo.

Isso prejudica as avaliações de desempenho do governo por competência, porque não há como medir as habilidades, atitudes e habilidades reais. Toda a função executiva, incluindo os cargos delegados indicados para a função de verificação e assessoria.

Segundo Amaral (2006), os problemas surgidos no Brasil nas últimas décadas têm levado ao debate geral sobre mudanças substantivas na capacidade administrativa, com pouca capacidade de gestão e incertezas. Mudar significa focar no servidor, focar na qualidade e eficiência do serviço e eliminar desperdícios.

Com base no exposto, surge um novo debate sobre a questão da melhoria dos serviços públicos no sentido de formar servidores públicos e prepará-los para os desafios modernos, tendo a administração tornado-se um fator de riqueza e vantagem competitiva nacional. Torne-se uma prioridade de desenvolvimento de habilidades para aprimorar o treinamento com ênfase no desenvolvimento estratégico.

Segundo a Escola Nacional de Administração Pública (2009), entidade vinculada ao Ministério da Economia do Brasil, essa nova política de formação e desenvolvimento de pessoas implantada no governo federal possui uma visão estratégica. Acredita-se também que a necessária gestão de recursos humanos promove a gestão por competências. Como já exposto anteriormente, esse é um modelo ainda pouco conhecido no setor público, mas é inovador pelos conceitos utilizados.

A Escola de Governo considera o treinamento como um processo de aprendizagem duradouro e cuidadoso para o desenvolvimento de habilidades institucionais e pessoais. O treinamento se concentra em melhorar a eficiência e a eficácia dos serviços públicos.

Nesse contexto, encontra-se o primeiro desafio da inovação estratégica nas instituições públicas, a inclusão da gestão por capacidade de planejamento estratégico e objetivos institucionais. A alta administração deve considerar a gestão de desempenho como um fator de eficiência e resultados. As

discussões com a liderança são oportunas, pois a necessidade de medir cada competência torna-se cada vez mais positiva e a integração e liberação de recursos para a implementação da gestão de desempenho baseada em competências torna-se mais positiva.

O desafio também deve direcionar a administração pública para essa capacidade de inovar a legislação, sobrepondo-se ao poder de decisão da autoridade máxima da organização - mudanças na gestão de desempenho por capacidade legislativa - para centralizar e integrar a administração pública.

Pode - se citar como exemplo que o mapeamento de competências não é possível em instituições públicas que não estão incluídas no plano estratégico. Essa melhoria só é implementada por normas legais que podem demorar e, por consequência, atrasar o fortalecimento do capital humano na administração.

Ou seja, medir a atuação de um servidor deve ser uma tarefa contínua e duradoura, pois ele a considera adequada para todos os anos devido à estabilidade do funcionário após a fase experimental.

Portanto, essa adequação deve ser medida para mudanças constantes, especialmente para serviços exigentes e personalizados, latência limitada no tempo e melhorias do sistema operacional. Atualizações de conhecimento e reciclagem de treinamento precisam ser aplicadas e duplicadas.

### **3.3. Avaliação de desempenho na área pública**

#### **3.3.1. A avaliação periódica de desempenho do servidor público**

Tendo em conta a participação das avaliações de desempenho no ambiente organizacional, nos deparamos com uma nova função que compete aos Recursos Humanos: a de planejamento estratégico da organização. Portanto, as responsabilidades tradicionais nesta área permanecem em favor de políticas de desenvolvimento para os profissionais organizacionais, incluindo recursos como planejamento, organização, direção, gestão e treinamento, no sentido de gerenciar,

cadastrar e remunerar. Acima de tudo, a manutenção, uso, motivação e o desenvolvimento do trabalhador.

A avaliação de desempenho é um mecanismo que conhece e mede o desempenho dos indivíduos dentro de uma organização e estabelece uma comparação entre o desempenho esperado e o desempenho apresentado por esses indivíduos.

Andreassi (1994) dividiu os objetivos da avaliação em cinco áreas principais: treinamento/desenvolvimento, promoção e promoção salarial, comunicação, planejamento de pessoal e aspectos legais.

De acordo com as capacidades de treinamento e desenvolvimento, a avaliação de desempenho atua como um mecanismo de identificação de falhas e habilidades dos funcionários. Isso possibilita o desenvolvimento de programas de qualificação e treinamento que possam reduzir ou sanar essas deficiências.

Os recursos de aumento salarial e promoção, por sua vez, estão relacionados à capacidade das avaliações de desempenho de subsidiar políticas de promoção e salariais. Em outras palavras, essa avaliação pode ser usada para gerar informações para distinguir entre aumentos salariais e promoções. Porém, esses recursos podem causar problemas para a organização porque a avaliação está tão intimamente relacionada a esses dois recursos que outras finalidades são omitidas (MANSOLDO, 2009).

Segundo Andreassi (1994), é importante observar que a valorização não está intimamente relacionada ao salário, pois muitas vezes prejudica a viabilidade do sistema. Essa combinação promulgada por lei é atualmente a maior barreira que o governo enfrenta em relação ao uso correto das avaliações de desempenho.

A função de comunicação está relacionada à viabilidade proporcionada pela avaliação da comunicação entre o chefe e o empregado. Trata-se, como citou Andreassi (1994), de uma organização entre gestores e funcionários, responsável por atingir metas como meio de difundir objetivos globais (MANSOLDO, 2009).

A função de planejamento de pessoal, por outro lado, leva em consideração a capacidade de subsidiar o planejamento estratégico na área de pessoal. Em outras palavras, a avaliação de desempenho ajuda as organizações a estabelecer políticas de desenvolvimento para seus funcionários nas áreas necessárias para o desempenho ideal e o uso do pessoal disponível.

Do lado jurídico, o desempenho público geralmente requer uma avaliação de desempenho por lei para registrar o desempenho dos funcionários, como no Brasil, que é usado para calcular os pontos de promoção salarial.

A atual administração pública está em um momento de redefinir sua estrutura. O que se caracterizava por um ambiente bastante técnico, burocrático e racional, agora vai atender aos requisitos de reforma (COSTA, 2012).

Organizações burocráticas mais antigas não conseguem encontrar um lugar quando se referem a organizações cada vez mais enxutas que exigem maior qualidade na entrega de seus serviços. Neste contexto, o domínio de RH desempenha um papel fundamental, na medida em que é responsável por realinhar a conduta em relação aos colaboradores, a quem cabe assumir diferentes atitudes perante a nova administração.

Portanto, espera-se dos servidores públicos a direção da ação marcada pela finalidade da execução. Além de obedecer, espera-se que os funcionários sejam responsáveis e não sejam mais atores passivos dentro da organização. Portanto, essa área entra como um catalisador que pode transformar esses funcionários outrora burocráticos em atores ativos e transformadores públicos (MANSOLDO, 2009).

Levando em consideração a estabilidade dos funcionários públicos, que são eficazes na maioria dos países, a gestão de Recursos Humanos deve se concentrar em ações que possam reajustar os funcionários às novas necessidades. Assim, as funções burocráticas de pagamento, registro, pensão e aposentadoria são direcionadas para funções de treinamento e desenvolvimento de pessoal.

Entretanto, como afirma Grillo (1981), sem informações adequadas sobre o comportamento das pessoas que trabalham é difícil para qualquer organização implementar um programa de pessoal. As avaliações de desempenho obtêm essas informações. Nesse contexto, a valoração pode servir como um dos mecanismos de mudança do escopo de atuação das instituições públicas, podendo ser utilizada para identificar defeitos e fornecer políticas de desenvolvimento profissional.

Conforme evidenciado pela experiência, encontram-se questões administrativas que limitam o desempenho dessas organizações e não produziram os resultados desejados. A utilização de ferramentas de avaliação de desempenho

passa a ser considerada para melhor atender às demandas sociais por uso eficiente de recursos e transparência na atuação pública (MOTTA, 2013).

Nesse sentido, argumenta-se que as variáveis que compõem o modelo de avaliação, sua escala e sua integração devem ser reveladas pelos tomadores de decisão (BORTOLUZZI *et al.*, 2011).

Portanto, a utilização de ferramentas de desempenho apoia o estabelecimento de indicadores estratégicos mais adequados na realidade das instituições públicas e proporciona a priorização de ações por tomadores de decisão, melhora a transparência social sobre as ações realizadas pelos gestores públicos por meio da adoção de indicadores e melhora o uso dos recursos públicos para evitar desperdícios por meio de um direcionamento mais eficaz desses recursos, em relação às estratégias dos tomadores de decisão (LACERDA *et al.*, 2012).

Precisa-se entender quais aspectos são importantes no contexto particular investigado e estes precisam ser considerados no modelo de avaliação de desempenho (BORTOLUZZI *et al.*, 2011). Nesse sentido, a metodologia em questão são as atividades de apoio à decisão, desenvolvidas em três fases: 1) Fase estruturada; 2) Fase de avaliação e 3) Fase recomendada.

Apesar da importância do uso da avaliação de desempenho como ferramenta de tomada de decisão para gestores, fica claro que o mundo corporativo está utilizando métodos de avaliação de organizações que nem sempre são adequados para o setor público (BEHN, 2003).

Sobre o assunto, a gestão de resultados se destaca como uma alternativa utilizada para alcançar maiores efeitos de políticas públicas, sugerindo que as orientações administrativas sejam implementadas por meio de indicadores e metas (ABRUCIO, 2007).

Analisando a questão, Behn (2003) afirma que existem 8 motivos para justificar a avaliação de desempenho no âmbito das organizações públicas:

- 1) Avaliar se uma organização apresenta bom desempenho;
- 2) Saber se administrador e subordinados estão agindo corretamente;
- 3) Saber com quais programas, pessoas ou projetos o orçamento será gasto;
- 4) Motivação, contanto que se saiba o que é preciso fazer para melhorar o desempenho organizacional;
- 5) Promover a organização e informar superiores, legisladores, partes interessadas, jornalistas e cidadãos que a organização está fazendo um bom trabalho;
- 6) Comemorar o sucesso e conhecer os resultados apropriados para os

trâmites da organização; 7) Aprender o que está funcionando e o que não está funcionando na instalação; e 8) Conhecer diferentes maneiras de melhorar o desempenho da organização (BEHN, 2003).

No entanto, a escolha do método de avaliação de desempenho é inerentemente dependente dos objetivos a serem alcançados.

No âmbito público federal, avaliar o desempenho é uma obrigação legal que está prescrita pelo Decreto 80.602 de 1977. O plano de carreira para cargos técnico-administrativos na rede de ensino, instituído pelo Decreto 5.825, de 2006, destaca a obrigação de se realizar a avaliação de desempenho.

A avaliação de desempenho, a nível do serviço público federal, avaliado historicamente, esteve sempre, intimamente ligada, à temática da promoção funcional do servidor público, podendo confirmar-se pela análise da trajetória dessa ferramenta de avaliação no setor estadual brasileiro, desde a sua implantação, em meados da década de 1936, com base na Lei 284 de 28 de outubro de 1936 (GRILLO, 1981).

Essa lei introduziu o fator mérito ao aceitar o concurso para se ingressar na vida pública e definiu as diretrizes para o primeiro plano de classificação ocupacional, que culminou na aprovação do regulamento de promoções – e, a partir daí, nas avaliações de desempenho dos servidores que estão vinculadas à administração pública federal.

Conforme aponta Nassuno (1998), a necessidade de se avaliar o desempenho dos servidores públicos, cresceu em importância nas décadas anteriores à década de 1990, em grande parte devido à necessidade de melhorar os resultados institucionais das organizações públicas, tendo em conta a pressão no contexto competitivo e o sentimento de insatisfação social, com os precários serviços públicos.

A avaliação de desempenho dos funcionários públicos vem sendo feita, em grande parte, com o objetivo mais amplo de conceder promoções, baseando-se em seu histórico de serviço, ao invés de melhorar o desempenho e a produtividade do trabalhador (PAGÈS et al., 2008).

Isso também é confirmado pelo Relatório da Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico (OCDE) sobre a avaliação da gestão de recursos humanos no governo brasileiro (BRASIL, 2010). Por esse

motivo, os processos relacionados à avaliação de desempenho, costumam ser separados em uma macrosfera de uma estrutura maior alinhada com a política de pessoal do instituto.

Quando se trata de avaliação de desempenho, observe que, apesar das melhorias significativas feitas nesta ferramenta nas últimas décadas para medir o desempenho dos servidores, os prêmios por desempenho passaram a fazer parte do salário do funcionário aleatório, independentemente do desempenho devido à atividade de serviço excepcional.

O relatório da OCDE também alerta que o governo federal deve enfatizar as habilidades no processo de gestão de pessoas e fazer referência aos sistemas de recrutamento, gestão de desempenho e promoção.

Principalmente (também de acordo com o relatório da OCDE) porque as competências devem oferecer um referencial comum para toda a administração, embora se saiba que sua implantação no sistema público requer considerável dispêndio de tempo e investimento em esforços que requeiram uma mudança cultural por parte do governo federal como as que aconteceram na França, Grã-Bretanha e Bélgica.

Todavia, deve-se levar em consideração que a avaliação de desempenho dos servidores públicos das universidades federais deve ser realizada, mesmo que não haja indícios sobre a abordagem e a tecnologia a serem utilizadas. O Decreto 5.825, de 29 de junho de 2006, não especifica qual modelo de avaliação de desempenho deve ser adotado na IES, apenas conceitua o instrumento do Art. 3º:

VII - Avaliação de desempenho: ferramenta de gestão que permite ao administrador medir os resultados obtidos pelo servidor ou pela equipe de trabalho em relação a critérios objetivos derivados de objetivos institucionais previamente acordados com a equipe de trabalho, levando em consideração a qualidade de serviço para o usuário definido do IFE, subsidiar políticas institucionais e de desenvolvimento de servidores (BRASIL, 2006).

Nesse sentido, menciona-se que em 2013 foi publicado o Manual de Gestão de Desempenho, pelo Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão (BRASIL, 2013).

O principal objetivo deste manual é orientar os administradores, dirigentes e funcionários dos órgãos e órgãos da administração pública federal direta, autossuficiente e básica sobre a utilização do sistema de avaliação de desempenho.

De acordo com o manual citado acima, o modelo proposto pela administração federal é o modelo baseado em resultados, pois torna a avaliação de desempenho mais objetiva e permite que os resultados obtidos sejam comparados com os objetivos previamente definidos na unidade.

Por exemplo, Allan Rodrigues Carvalho (2016) publicou uma avaliação de diagnóstico de desempenho de uma organização do Estado brasileiro que, embora tenha conservado anônimo seu nome, serve como um parâmetro para ilustrar o exposto no presente espaço.

De acordo com o autor supracitado, a metodologia de avaliação de desempenho institucional da organização avaliada, tinha como objetivo: “a) introduzir cultura de medição do desempenho; b) reforçar a prática do *feedback* e diálogo entre gerentes e servidores; c) integrar os servidores do departamento no planejamento e conhecimento das metas de seu componente; d) permitir ações sobre o desempenho insatisfatório aumentando a percepção pelos servidores da prática dos valores ética, foco em resultado, compromisso com a instituição e excelência” (CARVALHO, 2016).

Ou seja, a avaliação, foi uma metodologia que, por si só, transformou o modo como as pessoas passaram a se relacionar. Além disso, a avaliação de desempenho tornou-se, mais uma ferramenta de apoio à gestão, ao auxiliar no planejamento e na comunicação interdepartamental do que diretamente para a alavancagem de resultados.

Isso quer dizer que a avaliação serviu para que o órgão se conhecesse melhor, e ainda alavancasse uma série de mudanças positivas, como destaca Carvalho (2016):

“a) disseminação da estratégia [do órgão] e das metas da unidade aos servidores; b) motivação das equipes, com a participação na elaboração das metas; c) incentivo ao diálogo entre gerentes e servidores; d) padronização e objetividade na definição de metas e em sua avaliação; e) valorização dos bons desempenhos; f) apoio a decisões de priorização de alocação de recursos”.



Entretanto, Allan Rodrigues Carvalho lembra que não há um modelo de avaliação de desempenho perfeito. Lotta (2002), que realizou pesquisas tanto na Alemanha quanto no Brasil, identificou a existência de problemas comuns em todas as administrações públicas: avaliações que não atingem a totalidade de servidores, a falta de parâmetros objetivos, formulários de avaliação imprecisos e restrições, como, por exemplo, a reavaliação da política salarial ou inclusão de benefícios.

Sylvie Trosa (ASSIS, 2012), entende que os órgãos precisam iniciar suas avaliações por algum lugar, por exemplo, produtos/serviços, cuja mensuração é mais fácil. Assim, com mais experiência, podem expandir suas avaliações para os resultados intermediários e ações.

Mackay (1998) também entende que a evolução da capacidade avaliativa ocorre dentro de um período mais ou menos longo. No entanto, para que uma avaliação sirva como instrumento de gestão para resultados efetivos, é necessário implementação de técnicas “*anti-gaming*”, ou seja, que o servidor não tenha acesso a todas as regras da avaliação, nem entenda como a metodologia é utilizada nem como os resultados são interpretados, pois assim garante-se o desafio constante e a atenção do servidor com foco em resultados.

Destacam-se os dados obtidos por Lemos (2014), que, em trabalho de campo, obteve que 80% dos servidores públicos reconheceram a importância de metas voltadas para resultados. No entanto, a aplicação de métodos diversificados de avaliação, devido a diferenças naturais entre os departamentos, provocou uma percepção geral de injustiça internamente entre os servidores o que comprometeu a eficácia da ação, tornando-a desmotivadora e gerando desconfianças.

Por isso, a padronização é extremamente necessária. Outro aspecto importante é a conexão que deve haver entre as avaliações individuais e institucionais. Pelo fato da avaliação comportamental ser subjetiva pode gerar deficiência no *feedback*, e os servidores entenderem estas como burocráticas e não-efetivas, servindo apenas à satisfação dos gestores (LEMOS, 2014).

Para que uma avaliação de desempenho seja um apoio aos resultados, é importante que esta seja direcionada para a conquista de metas, mesmo que

não sejam individuais. Uma avaliação que inclua questões, em que o gestor possa explicar a sua equipe, como o servidor contribuiu para o atingimento das metas, incentiva o planejamento em conjunto, uma melhor comunicação e o facilita o direcionamento das atividades desempenhadas, pois o servidor compreende melhor o lastro de suas atividades.

Outro aspecto relevante é o foco na avaliação de desempenho para um objetivo específico. No caso da avaliação de Carvalho (2016) junto ao órgão público estudado, quando a meta do órgão é subdividida em metas menores, há uma aprendizagem e um engajamento maior por parte do servidor.

O que se torna um dos desafios centrais da gestão de burocracias: equilibrar o controle rígido das atividades dos servidores, com a flexibilidade, a criatividade e o desenvolvimento de suas capacidades, importantes para a solução de problemas em momentos de sobrecarga, atualizações tecnológicas, mudanças na legislação e/ou implantação de novas políticas públicas.

Assim, faz-se imprescindível que haja uma reflexão no órgão público para compreender as reais necessidades da instituição para, assim, redesenhar o modelo de avaliação de forma mais efetiva.

Por fim, Carvalho (2006) aponta que, apesar da análise que realizou se circunscrever à realidade de apenas um órgão, esse problema é comum ao setor público de maneira geral, sendo uma parte que reflete o todo.

### 3.3.2. Licitação pública

Seguindo o exposto, uma das ferramentas utilizadas para se obter um melhor desempenho na administração pública, tem sido a licitação. A Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, em seu artigo 3º, sintetiza e esclarece a finalidade da licitação.

Art. 3º. 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).

Nesse sentido, na definição do tema por Mazza (2012), a licitação é um procedimento obrigatório antes da celebração de um contrato pelo Estado.

Segundo ele, a razão para essa exigência é o fato de que as autoridades públicas não são tão livres para escolher os fornecedores quanto às empresas privadas. As obrigações de igualdade, impessoalidade, moralidade e indisponibilidade de interesse público, na atuação da administração, requerem a implementação de um processo público para selecionar a melhor proposta, de forma justa na celebração do contrato.

Carvalho Filho (2015) define processo licitatório como um processo, onde as entidades geridas pela administração pública selecionam as melhores propostas, dos diversos *stakeholders*, com o duplo propósito de celebração de contrato e obtenção do trabalho que melhor atenda a necessidade proposta.

Di Pietro (2002), que descreve a licitação como uma seleção de procedimentos administrativos, aberta a todos os interessados, nas condições estabelecidas na solicitação de propostas, para o exercício de suas funções de gestão, aquelas que lhes são mais convenientes. Nessa definição, a "sugestão mais conveniente" se destaca e não pode ser confundida com a mais barata.

Cada licitação precisa ser executada dentro de uma modalidade, com base parâmetros definida em lei. Há seis modalidades licitatórias: concorrência, tomada de preço, convite, concurso, leilão e pregão, de acordo com o art. 22 da lei nº 8.666/93 e no art. 1º da lei nº 10.520/2002.

Alguns autores defendem a modalidade "consulta", todavia, como destaca Marinela (2015) "não se trata de modalidade prevista na lei de Licitações, tendo aplicação somente para as agências reguladoras, com procedimento por elas definido".

O mesmo artigo, em seu parágrafo 8º, registra ser vedada a criação de outras modalidades licitatórias. Apesar disso, o legislador, através de outra lei, pode criar novas modalidades licitatórias, como houve no processo que deu origem ao *pregão*, ou seja, a criação do Estatuto de Licitações e Contratos não encerra a possibilidade da União legislar sobre o assunto caso haja necessidade.

### 3.3.3. Eficácia, Eficiência e Efetividade

De acordo com o Tribunal de Contas da União (2018), o princípio da eficiência pode ser entendido como a relação entre os produtos, destacadamente bens e serviços, advindos de uma atividade e os custos dos insumos utilizados para produzi-los, durante um período de tempo específico, mantendo-se os padrões de qualidade (ISSAI 3100/39, 2016).

Essa dimensão diz respeito aos esforços empregados no processo de transformação de insumos em produtos. Esse tema pode ser avaliado sob duas perspectivas: redução do custo total ou dos meios empregados para conseguir a mesma quantidade e qualidade de produto; ou a melhoria na combinação de insumos, maximizando o produto, quando se tem o gasto total fixado antecipadamente (COHEN; FRANCO, 1993).

No entanto, a eficiência é um conceito relativo, ou seja, quando há uma auditoria sobre eficiência, sempre é necessário algum valor comparativo. As auditorias voltadas à eficiência, podem ainda examinar processos, desde os insumos, até o produto, buscando expor as deficiências nesses processos ou em sua implementação (ISSAI 3100/41, 2016).

Já o princípio da eficácia, pode ser definido como o lastro de alcance das metas planejadas, destacadamente bens e serviços, sob um período de tempo específico, independentemente dos custos implicados (COHEN; FRANCO, 1993).

O conceito de eficácia relaciona-se com a capacidade da gestão em cumprir objetivos de curto prazo, traduzidos em metas de produção ou atendimento. É a capacidade de fornecer bens ou serviços em conformidade com o definido no plano de ações (TCU, 2018).

No entanto, observa-se que a avaliação de eficácia precisa considerar os critérios definidos para o estabelecimento da meta a ser alcançada. Uma meta subestimada pode gerar conclusões errôneas a respeito da eficácia do programa ou da atividade a ser examinada.

Além disso, fatores externos, como restrições orçamentárias, podem causar o comprometimento do lastro das metas definidas e precisam ser tidos em conta enquanto há a análise da eficácia (TCU, 2018).

O princípio da efetividade relaciona-se ao alcance dos objetivos pretendidos, a médio e longo prazo, ou seja, a relação entre os resultados de uma atividade e seu resultado sobre a população-alvo, a medição de impacto e os objetivos pretendidos, traduzidos pelo resultado final da intervenção. Basicamente, verifica a existência de mudanças na população-alvo, que se poderia relacionar diretamente às ações do programa avaliado (COHEN; FRANCO, 1993).

Portanto, ao se investigar a efetividade de uma intervenção governamental, o objetivo é ir além do cumprimento de objetivos imediatos ou específicos, verificando se os resultados observados foram realmente causados pelas ações desenvolvidas e não por outros fatores (ISSAI 3100/42, 2016), no pressuposto de que bens e/ou serviços foram ofertados de acordo com o previsto (TCU, 2018).

#### **4. LEGISLAÇÃO RELATIVA À COMPRA DE BENS E SERVIÇOS**

O modelo burocrático influenciou a legislação sobre compras governamentais e a própria Constituição Federal, que foi elaborada e promulgada no auge da burocracia na década de 1980. O modelo gerencial teve início com reformas administrativas na década de 1990 e influenciou o aprimoramento do modelo anterior (burocrático) de algumas disfunções que causavam ineficiências e atrasos.

O advento da Lei do Pregão trouxe inovação significativa ao cenário administrativo: o pregão eletrônico; e em 2000, o Sistema de registro de Preços (SRP) já previsto na lei de licitações (Lei nº 8.666 / 93).

No setor público brasileiro, as compras de bens e serviços são, em princípio, realizadas por meio do processo licitatório descrito no art. 37, Inciso XXI da Constituição Federal e, basicamente, defende que, exceto quando exigido por lei, a construção, o serviço, a compra e a alienação são contratados por meio de licitação pública, que garante condições equivalentes a todos os concorrentes, e os termos estabelecem obrigações de pagamento. Nos termos da lei, permitem-se apenas os requisitos de qualificação técnica e econômica essenciais para garantir o cumprimento das obrigações.

A Lei 8.666/93 regulamenta o processo licitatório de serviços públicos, estabelece normas e condições que atendam ao disposto na Constituição supracitada e garante condições equivalentes a quem tiver interesse em participar de licitações.

Segundo Nohara (2006), licitação é um procedimento administrativo que seleciona a proposta mais favorável dentre as propostas oferecidas para a celebração de um contrato. As modalidades de licitação oferecidas na citada lei são: concorrência; tomada de preços; convite; concurso e leilão e abordá-las em separado gerará desvio do propósito da pesquisa atual.

Já a Lei 10.520/02, outra forma normativa de edição de novos processos licitatórios, inova a forma como as ferramentas de tecnologia da informação são usadas para lidar com as sessões de negociação.

O Decreto nº 7.892/2013 regula o art. 15 da Lei nº 8.666/93 e regulariza um Sistema de Registro de Preço, no âmbito da União. Este sistema é uma

forma mais flexível de contratar compras futuras de bens e serviços, em outras palavras, promover licitações públicas, reduzir o custo do processo licitatório, estender um processo licitatório único que atenda às necessidades de cada setor em um universo de órgãos e permitir que a gestão pública planeje as compras governamentais de longo prazo. Permite que os gestores otimizem os gastos públicos, bem como o controle e acompanhamento dos preços ofertados e contratados pelo governo por um período determinado de tempo.

#### **4.1. Inovação no processo licitatório**

Desde a década de 1930, a administração brasileira presenciou dois modelos de gestão, burocracia e gerencialismo. A burocracia não desapareceu, mas está se adaptando ao longo do tempo, pois o sistema gerencial não eliminou totalmente o modelo anterior. As mudanças administrativas são explicadas pelas circunstâncias em que vivia o setor público brasileiro. A sociedade queixou-se de ineficiências, atrasos, serviços inadequados e qualidade do serviço prestado aos cidadãos.

Para criar uma forma de evitar o desvio de bens públicos como no modelo patrimonialista, a legislação constitucional cria alguma forma de controle sobre a compra de bens e serviços. Contudo, o que pretendia eliminar o mal que existia no patrimonialista tornou-se um fator estrito para gestores ou servidores públicos. A administração gerencial é uma resposta aos rigores do controle de um processo da gestão burocrática, para priorizar o controle de resultados.

Na década de 1960, na administração militar, o Decreto nº 200/1967 foi a primeira tentativa de incorporar princípios do gerencialismo. As disposições legais mencionadas regulam a organização do governo federal e estabelecem diretrizes para a reforma administrativa. O decreto acima foi uma inovação no modelo burocrático.

Entretanto, somente em 1995, no governo de Fernando Henrique Cardoso, começaram as reformas administrativas inspiradas na proposta gerencia, já em um ambiente democrático, propondo a substituição do

paradigma burocrático por um paradigma gerencial, o *management* em ação na esfera pública (COSTA, 2012).

Tal reforma da aparelhagem pública visava a transformação administrativa do Brasil da burocracia para a gestão. Alguns autores caracterizam de forma abrangente a administração pública para resultados orientados ao cidadão e espera-se que políticos e funcionários públicos mereçam um grau limitado de confiança. Como estratégia, há a descentralização para promover a criatividade e a inovação e usam-se contratos de gestão como meio de controlar os gestores públicos (COSTA, 2012).

Com o vigor, em 1993, da lei de licitações, Lei nº 8.666/93, regulamentase o processo licitatório, determinado no art. 37, item XXI. Esta regra foi criada com base nos princípios da Constituição, descritos no artigo como “Legalidade, Impessoalidade, Publicidade e Moralidade”. A lei nasceu em uma norma estrita, no modelo burocrático. Esse padrão possui a legalidade e a impessoalidade, características do paradigma burocrático.

Em 2002, a lei do pregão, Lei nº 10.520/02 foi criada. Isso criou um novo tipo de licitação, impulsionando o processo de compras governamentais com foco em produtos e serviços comuns. Diversas inovações foram implementadas, como o encurtamento do processo licitatório, a ampliação da competitividade, a inversão das fases de licitação, a possibilidade de negociação direta de preços entre o fornecedor e o pregoeiro e a possibilidade de o pregão ser processado por meio eletrônico, atendendo ao princípio da competitividade em licitações públicas.

#### **4.2. Mais eficiência na compra**

A nova Lei nº 10.520/2002 introduz o uso da tecnologia da informação. Segundo Fernandes (Oliveira, 2009), as novas tecnologias de informação e comunicação têm um grande impacto nas relações comerciais. A internet tem permitido que instituições públicas e privadas obtenham bens e serviços de forma mais ágil, transparente, eficiente e com alguns benefícios, como



economia de custos, maior concorrência e acesso; custos de gerenciamento reduzidos e transparência de transações aprimorada.

Os leilões eletrônicos trazem maior amplitude à gestão para quem deseja concorrer. Isso intensifica a competição e reduz o custo de sua aplicação.

Algumas das propriedades citadas por Souza (2011) mostram diferenciais de que essa ferramenta pode se beneficiar, dos princípios de eficiência estabelecidos na Constituição, tais como:

Os participantes são cadastrados previamente à sessão, pois os licitantes devem se cadastrar no órgão responsável pelos sistemas utilizados na internet; o evento ocorre de forma eletrônica e seu sistema operacional foi previamente selecionado pela entidade licitante e detalhado no instrumento da convocação; todas as ações da sessão também são processadas eletronicamente: declaração de conformidade com os requisitos de elegibilidade, envio de propostas pelo sistema, classificação para lance, classificação dos primeiros licitantes, estágio de manifestação de recursos, adjudicação de objetos e homologação (SOUZA, 2011).

O uso de tecnologia da informação (TI) é um elo entre eficiência e agilidade na forma como o setor público adquire bens e serviços. A tecnologia da informação desempenha um papel fundamental na condução desse processo.

#### **4.3. A importância do Sistema de Registro de Preços (SRP)**

O Sistema de Registro de Preços (SRP) fornece o elemento de gestão da logística dos serviços públicos. Sua implementação dá aos administradores mais controle sobre quais produtos eles compram e quanto precisam. Por ser o planejamento uma ferramenta essencial no setor público, esse sistema apoia os planos de compras do governo e, nesse sentido, o sistema de preços corrobora a adoção dessa ferramenta.

Isso introduziu um maior dinamismo nas compras governamentais, mas este novo modelo também introduziu obstáculos, como é o caso do “Carona” descrito por Sousa (2011), como uma distorção do uso do SRP decorrente da

introdução do Dec. nº 4.342/2002, no § 3º do art. 8º do Dec. Federal nº 3.931/2002 que regulamenta o SRP na esfera federal.

Alguns estados brasileiros já estão avançando nessa nova forma de aquisição de bens e serviços pela legislação que regulamenta o art. 15 da Lei 8.666/93. Segundo Souza (2011), o sistema de preços está definido na Lei Federal 8.666/1993, conforme Santana *et al* (2011), no art. 15, inciso II: " As compras sempre que possível deverão: ser processadas pelo sistema de registro de preço".

O SRP tem vantagens significativas sobre os sistemas tradicionais de licitação. Souza (2011) enumera várias vantagens, como:

estoque reduzido e redução de custos; entregas mais frequentes e em menos quantidades; melhor aproveitamento do espaço físico da contratada, possibilitando a aquisição de produtos frescos; evita que produtos em estoque percam sua eficácia; só pode ser feito por meio de concorrência ou pregão, evitando divisão de custos; permite que se reduza o número de lances; simplifica as aquisições; permite que se organize as compras; nenhum bloqueio de orçamento anterior é necessário e é uma ferramenta importante quando não se pode estimar o consumo de um objeto, pois não é preciso comprar o valor total registrado (SOUZA, 2011).

A ata de registro de preço é um documento que descreve as características de compromisso para contratos futuros e registra preços, fornecedores, instituições participantes e termos e condições em vigor (SOUZA, 2011).

Para Carvalho (2008), o SRP apresenta diversas vantagens, entre elas: alocação de orçamento antes da licitação; consumo imprevisível de um produto específico; eliminação de fracionamento de gastos; reduções de estoque; redução de licitações e custos; prazos; preços de renovação atualizados; participação de empresas de todos os tamanhos e benefícios para licitantes.

**Alocação de orçamento antes da licitação:** a Lei de Licitações e Contratos exige que se execute o processo de licitação com previsões de orçamento. Essa é a vantagem desse sistema, ou seja, segundo Carvalho (2008), "o SRP apresenta uma das maiores, senão a maior, vantagem em relação às demais modalidades de licitação, ao dispensar a necessidade de dotação orçamentária prévia".

**Consumo imprevisível de um determinado produto:** Lances bem sucedidos dependem da previsão correta das necessidades do produto e da duração do serviço. Nas empresas privadas, o rigor dos métodos científicos e estatísticos é amplamente utilizado para realizar o consumo de bens e serviços de forma planejada. O modelo proposto pelo sistema de preços é vantajoso e permite margens de consumo mínimo e máximo aceitável que as modalidades tradicionais não permitem. Isso porque o governo é obrigado a modificar a quantidade contratada de acordo com as restrições do art. 65, § 1º, da Lei 8.666/93 em relação à redução ou ampliação (CARVALHO, 2008).

**Eliminação do fracionamento de gastos:** o fracionamento de despesas é um dos problemas mais comuns em auditorias de controle internos e/ou externos. Isso geralmente é caracterizado quando vários lances são colocados no mesmo objeto no mesmo ano fiscal. Esse problema pode ocorrer por falta de planejamento do setor público (falta de dados confiáveis que permitam previsões precisas) ou por dirigismo da Administração (CARVALHO, 2008).

Com a adoção de um sistema de preços, o problema desaparece, quando uma ampla gama de processos licitatórios é realizada na modalidade de concorrência ou pregão. Tudo que se precisa e o que está faltando pode ser enquadrado na modalidade de lance associada ou dispensa (CARVALHO, 2008).

**Redução de estoque:** o gerenciamento correto do nível de estoque é uma forma eficiente de reduzir custos e aumentar a produtividade. As empresas japonesas criaram um processo *just-in-time* que exige a não estocagem de matéria-prima, fornecendo insumos assim que o produto é produzido (CARVALHO, 2008).

Grandes estoques requerem custos associados a armazenamento e monitoramento, aumento da quantidade de capital fixo e aumento das taxas de perda por vencimento. Com a introdução do SRP, os gerentes podem fazer rapidamente vários pedidos para o mesmo item no menor tempo possível (CARVALHO, 2008).

**Reduza o número de lances e custos:** na visão de Fernandes (CARVALHO, 2008), o tempo inicial despendido na implementação do SRP é

compensado por uma redução das licitações. O servidor reconhece que quanto maior o esforço na fase de planejamento das necessidades e previsões de consumo, menor o número de licitações, o que reduzirá os custos das licitações.

**Prazo de recrutamento:** em um processo licitatório típico, o governo tem um prazo de 60 dias a partir da entrega da proposta e realiza a chamada de recrutamento. Após esse prazo, novo lance será feito para o mesmo objeto. Ou seja, pode haver vários lances para o mesmo objeto no mesmo ano. Com a adoção de um sistema de tarifação, a proposta é válida por até um ano, garantindo flexibilidade para o administrador (CARVALHO, 2008).

**Preço de compra atualizado:** na visão de Rodrigues (CARVALHO, 2008), o modelo de licitação tradicional exige que os gestores e licitantes mantenham os preços para a entrega contínua de produtos ou serviços. Perde-se a flexibilidade dos relacionamentos comerciais. O SRP pode atualizar os preços regularmente, garantindo a sazonalidade, as ofertas, as promoções e o aproveitamento das flutuações cambiais.

**Participação de pequenas e médias empresas:** o sistema de registro de preços apoia a participação de todas as empresas. Itens se tornam autônomos e, com várias aquisições, tanto as pequenas quanto as grandes empresas podem atender às necessidades institucionais que demandam (CARVALHO, 2008).

**Benefícios para licitantes:** fornecer dentro de um ano sem ter que participar de vários concursos, atualização dos preços de produtos e serviços oferecidos. Um benefício indireto para licitantes, é o acesso a um órgão diferente daquele que originalmente participou do registro de preços. Os órgãos não participantes (Caronas), podem comprar de fornecedores de preços registrados sem licitações, de acordo com as regras apropriadas.

Tal como acontece com os modelos adotados para melhorar o desempenho de órgãos e instituições governamentais, que planejam produtos e serviços, há vantagens e desvantagens conforme mencionado. Além disso, a principal desvantagem do sistema de preços, de acordo com Carvalho (2008), são os riscos relacionados ao preço do produto.

A atualização de preços é um dos benefícios concedidos e garante que fornecedores e gestores sempre possam negociar a preços de mercado. Porém, para que isso aconteça, a administração deve estar atenta às oscilações dos preços de mercado e, se possível, realizar uma pesquisa antes da contratação. Isso requer tempo e recursos administrativos (CARVALHO, 2008).

A administração pública precisa melhorar seu planejamento e introduzir métodos científicos e estatísticos para reduzir a desvantagem citada, um sistema atualizado de pesquisa de preços, baseado em registro universal, que possibilita a consulta de preços mais recente a qualquer momento, que pode ser realizada com o advento da internet, que é o campo preferencial para realizar consultas atualizadas de preços de mercado.

Para Carvalho (2008), a implantação de um sistema de registro de preços representa uma mudança na cultura organizacional da administração. Conforme mostrado, esse sistema é uma inovação no processo de compras governamentais, e o processo de mudança requer esforços contínuos por parte do governo brasileiro.

#### **4.4. Implantação do modelo gerencial e inovações**

A reforma gerencial começou em 1995, tendo como principal mentor o Ministro Luís Carlos Bresser-Pereira. O governo de Fernando Henrique Cardoso mudou o setor público no Brasil. Rompeu a rigidez e a forma excessiva que tornavam as máquinas públicas cada vez mais ineficientes. Passados mais de duas décadas anos desde a introdução do modelo de gestão no setor público, uma série de mudanças foram implementadas, principalmente na área de licitações, e novos mecanismos foram introduzidos para tornar as compras governamentais mais eficientes.

Pesquisas atuais mostram que a legislação de licitação ainda funciona dentro do modelo burocrático, excessivamente rigoroso, hierarquia rígida, legalidade formal e focada no processo e conforme relatado pelo professor Bresser-Pereira (2008), a Constituição reafirmou as reformas burocráticas iniciadas em 1937. A lei de licitações que regulamenta o art. 37, inciso XXI,

cinco anos após a promulgação da Constituição Federal, estabelece regras para licitações e contratos, embora ainda uma lei centrada na forte burocracia.

Em 2002, nove anos após o anúncio da lei de licitações e 14 anos após a promulgação da Constituição Federal, foi publicada a lei do pregão, estabelecendo uma nova modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns. Um dos elementos inovadores dessa lei é o diagrama dos pregões eletrônicos, proporcionando avanços significativos na redução de custos e na flexibilidade de tempo e espaço.

Com a promulgação da Lei do Pregão (Lei nº 10.520/2002), uma nova modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços entrou no ordenamento jurídico brasileiro. Os bens e serviços adquiridos por esta modalidade são, de acordo com a própria legislação, definidos como bens e serviços gerais: desempenho e padrões de qualidade podem ser objetivamente definidos por edital, de acordo com as especificações normais de mercado. No artigo 2º, § 1º, pode-se inovar na área de tecnologia da informação e utilizar seus recursos técnicos para a realização de pregões.

O Decreto nº 5.450 / 2005 regulamenta os leilões eletrônicos, os lances mais baixos do governo federal. Os pregões eletrônicos, modalidade de licitação de menor preço, ocorrem quando as disputas pelo fornecimento de bens ou serviços comuns acontecem em sessões públicas distantes, por meio de um sistema que facilita a comunicação pela internet (art. 2º).

As regras citadas preveem a negociação eletrônica, e esse tipo de licitação permite que os governos aumentem sua participação no processo de contratação de serviços. Licitar em um pregão segue o princípio básico de legalidade, impessoalidade, moralidade, igualdade, relações públicas, eficiência, probidade administrativa, meios de convocação e vinculação ao julgamento objetivo, bem como sua validade, competitividade e segue os princípios relevantes de proporcionalidade (art. 5).

De acordo com o art. 13, os licitantes que desejam participar de leilões eletrônicos têm as seguintes responsabilidades: a) Certificação SICAF (Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores); b) Se aplicável, enviar a proposta e seus anexos eletronicamente (via Internet); c) Acompanhar o funcionamento do sistema eletrônico durante o processo licitatório; d)

Ingressar em uma sessão de negociação usando sua chave de identificação e senha de acesso.

Vários elementos caracterizam o uso profundo dos meios de tecnologia da informação e isso facilita o acesso dos licitantes ao processo de licitação e dá ao governo mais flexibilidade para criar um ambiente interativo.

Ainda que a lei de licitações (Lei 8.666/93) seja pautada principalmente pelo modelo burocrático em sua tecnologia, no art. 15 houve inovações que foram regulamentadas pela maioria dos estados. É um sistema de registro de preços que promove a compra de bens pelo governo. Esta inovação caracterizou-se pela flexibilidade e eficiência, e pelos princípios adotados pela administração gerencial. Agora, não é necessário haver lances para compra de bens ou serviços. Em vez disso, a lista de produtos e serviços que se pode comprar, na quantidade e no tempo necessário, serve para ajudar os gestores a trabalhar com logística para os fins certos, adquirindo os bens e serviços exigidos pela instituição.

Sistema de Registro de Preços (SRP) é usado em alguns estados. Por exemplo: Decreto Estadual nº 26.375/2005 na Paraíba; Decreto 5.967/2010 no Acre; Decreto 7.892/2013 no Distrito Federal; Decreto 28.087/2006 no Ceará. Todos regulamentam o SRP (art. 15 da Lei 8.666/93) e em 23 de janeiro de 2013, para o âmbito da União, o Executivo Federal regulamenta o SRP através do Decreto nº 7.892.

O Decreto nº 7.892 / 2013 define o SRP como uma série de procedimentos para o registro formal de preços relacionados à prestação de serviços para contratos futuros e aquisição de bens. A Ata de registro de preços torna-se documento vinculativo, obrigatório, com características de compromisso para contratos futuros, precificados, fornecedores, organizações participantes, e implementado de acordo com o disposto nos meios de convocação e propostas apresentadas.

As condições são registradas. O órgão regulador é responsável por executar uma série de etapas para registrar o preço e administrar o registro de preços resultante. Órgãos participantes, participam do processo de licitação do sistema de registro de preços e estão incluídas nas atas de registro de preços;

órgãos não-participantes (Carona) não participaram da licitação, mas atendendo aos requisitos, adere à ata de registro de preços.

O SRP é utilizado quando as características de um produto ou serviço exigem contratações frequentes e a entrega a prazo ou serviço contratado, pago em parcelas ou etapas; compram-se bens ou contratam-se serviços para atender a várias instituições, organizações ou programas governamentais; ou a natureza do objeto não permite que se pré-defina o valor exigido pela administração.

Dadas tais características, alguns pontos de encontro são necessários entre essas inovações no processo de compras governamentais e o modelo de gestão administrativa, sejam eles leilões eletrônicos ou sistemas de precificação, todos no âmbito das compras governamentais.

Conforme enfatizado, o modelo gerencial caracteriza-se pela eficiência dos resultados, o que é perfeitamente aplicável à implementação dos leilões eletrônicos e no sistema geral de preços, ambos tendo a eficiência como principal característica. O próprio SRP reflete o que a administração estabelece como plano. A utilização de bens e serviços adquiridos em processo licitatório pode ser feita por meio da modalidade de pregão, principalmente na forma eletrônica.

Quando a administração pública usa o SRP, ele apresenta seu planejamento de compra. A aquisição de bens e serviços de uma forma que atenda às necessidades do setor público é uma abordagem planejada e fazer um plano reduz o desperdício e os custos de compra desnecessários. Da mesma forma, o uso do comércio eletrônico aumenta o processo competitivo para além do mercado local e indiretamente promove a competição, resultando em flutuações nos preços de bens e serviços. A combinação do SRP com o pregão em modo eletrônico permite que as agências governamentais utilizem ferramentas eficientes no processo de compras governamentais.

As inovações citadas foram facilitadas pela implementação de uma nova perspectiva no desempenho da gestão pública por meio da adoção de modelos de gestão que eliminam disfunções do modelo burocrático e prejudicam as decisões dos gestores.



## 5. PREGÃO ELETRÔNICO

A palavra *pregão* deriva da raiz latina *praecone*, que significa, segundo Santana (2009), “ato de apregoar; proclamação pública; ato pelo qual os porteiros dos auditórios, os corretores de bolsas ou os leitores apregoam a coisa”. Sua gênese parte de um questionamento quanto às modalidades licitatórias descritas na lei 8.666/1993, não raro questionadas por deixarem de atender a celeridade esperada no processo de licitação, devido ao excesso de burocracia, desproporcional aos contratos menores ou de mais rápida conclusão.

Assim, buscando satisfazer tais clamores, foi editada a medida provisória nº 2.026, no âmbito da União e a lei nº 10.520 de 17/07/2002, de forma que surge o *pregão* como nova modalidade de licitação, tendo disciplina própria, no intuito de acelerar o processo de contratação. No entanto, a medida provisória supracitada, instituía o *pregão* como modalidade de licitação exclusiva ao âmbito da União:

Art. 2º *Pregão* é a modalidade de licitação para aquisição de bens e serviços comuns, promovida exclusivamente no âmbito da União, qualquer que seja o valor estimado da contratação, em que a disputa pelo fornecimento é feita por meio de propostas e lances em sessão pública (BRASIL, 2000).

Assim, a Lei nº 10.520/2002, em complemento a emenda e prevalendo sobre esta por ser posterior, veio eliminar essa limitação, autorizando o formato do *pregão* para todas entidades federativas. A União, buscando ainda acelerar o processo seletivo para contratações, instituiu posteriormente o art. 4º, do Decreto nº 5.450, regulamentando a adoção da modalidade *pregão* para a aquisição de bens e serviços comuns, mas priorizando a modalidade em sua forma eletrônica, o que elimina a necessidade de justificativa de tal procedimento.

Tal modalidade é fundamentada na maior transparência proporcionada pelo *pregão*, em sua forma eletrônica, em atenção aos princípios licitatórios: publicidade, moralidade, competitividade, proibidade administrativa, dentre outros. Isso reduz as chances de fraude ou outros tipos de corrupção. Fernandes e Jorge (2013) definem bem tal modalidade, como o procedimento

em que é selecionado um fornecedor ou prestador de serviço, permitindo aos licitantes, em sessão pública presencial ou virtual, reduzir o valor da proposta por meio de lances sucessivos.

No entanto, embora nos processos licitatórios, haja limites de valores para as futuras contratações, de acordo com o art. 23 da lei 8.666/93, o pregão não possui tal restrição, mas outra, de natureza comum do bem ou do serviço a ser contratado: só pode ser utilizado para a contratação de bem ou serviço considerado comum, conforme a Lei 10.520/2002:

Art. 1º. (...)

Parágrafo único. Consideram-se bens e serviços comuns, para os fins e efeitos deste artigo, aqueles cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado (BRASIL, 2002).

De maneira geral, serviços comuns são aqueles em que é público o domínio técnico do serviço ou a natureza do bem, ou seja, há a possibilidade, no âmbito do mercado, de encontrar fornecedores adequados a atender o interesse público (JUSTEN FILHO, 2010). Assim, o pregão pode realizar-se para contratações de dois tipos: *melhor técnica e preço e técnica*.

## 5.1. Fases do pregão

Um ponto importante na modalidade pregão é o ganho de agilidade nos processos e economia de recursos financeiros, graças às etapas de habilitação, apresentação de preços e a possibilidade dos licitantes concorrerem na redução de preços. Existe, como nas outras modalidades licitatórias, duas fases: interna e externa.

A fase interna é formada por ações preparatórias do órgão administrativo em que a autoridade competente deve justificar a necessidade de contratação e os pontos necessários para a habilitação. Há a elaboração de um termo de referência, no qual se cria um Projeto básico e/ou Projeto Executivo a ser aprovado pela autoridade competente.

Depois abre-se um processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, quando inicia-se o procedimento formal de licitação. Assim, serão elaboradas as minutas do edital e do contrato a ser firmado com o particular. O edital precisa conter as disposições exigidas no art. 40 do Estatuto, em anexo o Termo de Referência e a minuta do contrato.

Em seguida, toda a documentação é submetida à assessoria jurídica do órgão ou da entidade. Cumpridos os apontamentos da análise, o pregão estará apto a se tornar público. Na modalidade pregão, existe a figura do *pregoeiro*, indivíduo que dirige toda a atividade, juntamente com uma equipe de apoio formada por servidores do órgão ou entidade. Este pode ser definido por uma simples Portaria ou Ato Administrativo interno, subscrito pela Autoridade Competente (CARVALHO FILHO, 2015).

A fase externa é formada pelas atividades relacionadas aos terceiros interessados, junto à Administração Pública e que envolve a escolha da proposta e do futuro contratado. Inicia-se com a publicação do edital e a convocação dos interessados, por meio da publicação de aviso, a divulgação junto aos interessados. Por isso, o Edital e o aviso são colocados à disposição da população.

O aviso é a ação de comunicar, dando ciência da abertura do pregão, para que os interessados possam apresentar suas propostas, providenciar a documentação de habilitação e credenciar um representante (FERREIRA NETO, 2003).

A publicação do aviso é obrigatória no Diário Oficial da União e na internet, no site do órgão e no site denominado contas públicas, mantido pelo Tribunal de Contas da União, conforme pela Lei n.º 9.755, de 16 de dezembro de 1998.

Em pregões com valores entre R\$ 160 mil e R\$ 650 mil, o aviso deverá ser publicado ainda em jornal de grande circulação no município onde tenha lugar o certame. No caso de bens ou serviços em valores acima de R\$ 650 mil, a publicação será em jornal de grande circulação regional ou nacional.

No momento da sessão, os interessados devem estar presentes, pessoalmente ou por seus representantes, de posse da documentação comprobatória exigida para a participação e formulação de propostas, conferida

pela equipe de apoio, antes da abertura e só após é declarada aberta a sessão pelo pregoeiro.

Os participantes apresentam, em envelopes distintos, os documentos de habilitação e a proposta, no entanto, inversamente ao descrito na Lei nº 8.666/93, a etapa de apresentação das propostas de preços vem primeiro e a etapa de habilitação documental acontece posteriormente, com a comprovação da capacidade técnica, econômica e financeira do particular contratar com a administração pública. Tal inversão auxilia na economia do processo, pois só se abre a documentação das empresas que dispõe da melhor proposta.

Imediatamente após a sua entrega, os envelopes contendo as propostas de preço são abertos e rubricados pelo pregoeiro, equipe de apoio e participantes, passando imediatamente à verificação, conforme definido pelo Edital. A partir daí, o pregoeiro anuncia a menor proposta e outras, cujos preços estejam até no máximo de 10% acima desta e tem início a etapa de lances verbais e sucessivos, com valores decrescentes, até que haja um vencedor final.

O pregão é modalidade licitatória do tipo *menor preço*. Após a classificação, o pregoeiro analisa os documentos referentes à habilitação. Caso o licitante seja inabilitado, o pregoeiro analisará os documentos de habilitação do próximo colocado, e assim sucessivamente, até que se atenda as condições estabelecidas e vinculadas ao Edital, porém, há espaço para recurso, conforme art. 4º, inciso XVIII, da Lei 10.520 de 2002.

## **5.2. Diferenças entre Pregão presencial e Pregão Eletrônico**

O pregão é regulamentado pela Lei 10.520/2002, como forma de fornecer mais maior celeridade aos processos de licitação e passou a ser exercido por entidades e órgãos da Administração pública, no objetivo de adquirir bens e serviços, identificados como comuns, conforme disposto na norma. Dessa forma, tal modo de se licitar, trabalha em dois âmbitos diferenciados: presencial ou eletrônico, que são apenas gêneros de pregão e não modalidades diferentes.

A utilização do pregão presencial passou por uma queda após a publicação do Decreto nº 5.450/05, que trouxe a obrigação de implantação meio virtual. Através da norma, no art. 4º, §1º, determinou-se como regra geral realizarem-se pregões em formato eletrônico, a não ser que haja inviabilidade. Nesses casos específicos, retorna o formato presencial. Ficou determinado também, a utilização, preferencialmente, da cotação eletrônica em casos específicos que dispensam licitação, sob tutela do art. 24, inc. II, da Lei nº 8.666/1993.

Ambas as formas têm características específicas, cuja maior diferenciação, conforme a própria nomenclatura sugere, o fato do pregão eletrônico dispensar a presença física do pregoeiro e das empresas licitantes, enquanto que no formato presencial, a presença física das partes interessadas, por meio de uma reunião, é fundamental para se realizar a sessão pública e a escolha da melhor organização.

### **5.3. Particularidades do Pregão eletrônico**

É importante destacar o disposto na Lei nº 10.520/02, art. 2º, §1º: “Poderá ser realizado o pregão por meio da utilização de recursos da tecnologia da informação, nos termos de regulamentação específica”. Isso quer dizer que o texto legal institui e concede autorização, para se aplicar a modalidade, realizada no âmbito eletrônico. Assim, apesar do assunto sido objeto da regulamentação por outros atos jurídicos, os princípios básicos descritos na Lei 10.520/2002, serão considerados (SANTANA, 2009).

A etapa interna do pregão eletrônico e do presencial ocorrem de modo semelhante, se orientando pelas mesmas diretrizes normativas, definidas por lei, dentro do âmbito interno do órgão ou da entidade administrativa. Entretanto, como a fase de competição do certame acontece através da Internet, necessário se faz que os atos realizados pelos licitantes, possam ser identificados e autenticados. Por isso, os licitantes, o pregoeiro e os membros da equipe de apoio, precisam se credenciar no sistema.

Esse credenciamento ocorre pela destinação de uma chave de chave de identificação e de uma senha pessoal, que dá acesso ao ambiente virtual,

valendo para todos os futuros pregões realizados pela mesma da entidade (JUSTEN FILHO, 2003, pg. 223). Caso o pregão seja promovido por órgão participante do SISG (Sistema de Serviços Gerais), o credenciamento do licitante dependerá de registro no Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF), que administra o desempenho dos fornecedores e melhora as opções de aquisição do Governo Federal.

A Administração federal, quando efetua alguma licitação na modalidade eletrônica, utiliza o sítio “Comprasnet”, sob a tutela da Secretaria de Logística e Tecnologia da informação (SLTI) do Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão. O edital do pregão eletrônico, determina a data e a hora de início da sessão pública e, já que o certame acontece em ambiente virtual, os licitantes precisam enviar as propostas, através do sistema eletrônico, até o início da sessão, inclusive atos de desistência ou mudanças de proposta e, após o horário de abertura, qualquer alteração é bloqueada.

Antes da disputa, o pregoeiro avaliará as propostas cadastradas, retirando de imediato aquelas que contenham preços que vão além dos estipulados no edital. Na fase de lances, todos podem ofertar um lance, desde que seja menor que o anterior. O sistema transmite, automaticamente em tempo real, o valor do menor lance, mas não identifica quem o apresentou (FORTUNA, 2015).

Passada a disputa, conforme o tempo determinado em edital, o sistema avisa aos licitantes sobre a proximidade do momento do encerramento, quando novos lances não serão permitidos. Havendo um vencedor, o pregoeiro pode abrir negociação com este, acompanhada pelos outros licitantes via sistema. A habilitação do vencedor é feita eletronicamente via SICAF e a documentação enviada por e-mail pelo próprio sistema.

Enfim, atendendo-se todas as exigências para a habilitação, o licitante será declarado vencedor. O artigo 41, inciso XVIII, da Lei 10.520/2002 determina que qualquer empresa possa recorrer de tal decisão, tendo um prazo de três dias para apresentar os motivos do recurso.

#### **5.4. Vantagens do pregão em sua forma eletrônica**

É evidente que a inclusão dos pregões eletrônicos veio acompanhada de grandes avanços nos processos licitatórios, com um dinamismo há muito desejado pela Administração Pública. Como uma das primeiras características distintivas entre o formato eletrônico e o presencial, no pregão eletrônico, podem participar organizações de todo o país, sem os custos de deslocamento e longas viagens, muitas vezes onerosos, do formato presencial. Basta o acesso à internet para a participação (VIEIRA, 2010).

E, se no pregão presencial o fator distância física era um filtro natural que influenciava na definição dos concorrentes e, além disso, apenas licitantes que apresentassem ofertas com preço até 10% acima da menor podiam participar da fase de lances; no Pregão Eletrônico esse processo é mais democrático, permitindo a todos os licitantes ofertarem suas propostas, livremente, via sistema.

O pregão eletrônico permite, ainda conservar o princípio da impessoalidade, sem se identificar os proponentes até o momento da aceitação das melhores propostas classificadas, por isso, entende-se que haja menor risco de se formar conluíus. Uma outra vantagem demonstrada é a economia de tempo em vários âmbitos: no preparo de pessoal, no deslocamento e ainda permite lances para diversos itens ou lotes concomitantemente, economizando tempo nessa fase, com tempo pré-determinado para o encerramento.

Destaca-se, assim, o avanço nos procedimentos licitatórios, por meio da tecnologia de informação, que trouxe mais celeridade, competitividade, transparência, impessoalidade, moralidade e eficiência; com maior abrangência de fornecedores e uma etapa de lances mais ágil, além, claro, da comprovada economia aos cofres públicos.

#### **5.5. Pandemia reforça necessidade de pregão eletrônico**

A doença causada pelo novo Coronavírus, COVID-19, foi declarada uma pandemia pela Organização Mundial da Saúde em 11 de março de 2020, principalmente devido à velocidade e escala da transmissão da doença (WHO,

2020). Antes disso, começou como uma epidemia na China, com o foco sendo relatado pela primeira vez na cidade de Wuhan, província de Hubei, em 26 de fevereiro de 2020 (ZHU *et al.*, 2020).

O agente etiológico de COVID-19 foi isolado e identificado como um novo coronavírus, inicialmente designado como 2019-nCoV (GRALINSKI, 2020). Mais tarde, o genoma do vírus foi sequenciado (ZHOU, 2020) e, por estar geneticamente relacionado ao surto de coronavírus responsável pelo surto de SARS de 2003, o vírus foi nomeado como síndrome respiratória aguda grave coronavírus-2 (SARS-CoV-2), pelo Comitê Internacional de Taxonomia de Vírus (WHO, 2020).

A origem e a fonte do SARS-CoV-2 permanecem desconhecidas, embora os casos iniciais tenham sido associados ao Mercado de Frutos do Mar de Huanan Sul da China, onde cobras, pássaros e outros animais como morcegos eram vendidos. Considerando que muitos dos primeiros pacientes trabalharam ou visitaram o mercado, em contraste com os casos exportados, foi sugerida uma transmissão humano para humano ou um animal mais difundido como a fonte (LI, *et al.*, 2020).

Uma suspeita de origem de morcego, foi sugerida após 96% da identidade da sequência do genoma ter sido demonstrada, entre SARS-CoV-2 e outro coronavírus, chamado Bat-CoV-RaTG13, isolado de espécies de morcegos, que colonizaram uma província a cerca de 2.000 km de Wuhan (ZHOU, 2020).

Desde o primeiro surto reconhecido, em fevereiro de 2020, a doença se espalhou rapidamente pelo mundo. De acordo com o *Center for Systems Science and Engineering* (JHU, 2020), entre 31 de dezembro de 2019 e 10 de novembro de 2020, 51.318.353 casos foram confirmados, com 1.269.507 mortes, sendo o continente americano onde ocorreram o maior número de casos, com Estados Unidos e Brasil como líderes.

Diversas amostras de SARS-CoV-2 foram isoladas de diferentes pessoas e sequências genômicas estão disponíveis com o objetivo de melhor compreender o vírus e fornecer informações para o desenvolvimento de ferramentas diagnósticas e de uma vacina potencial (GISAID, 2020). O SARS-CoV-2 pode ser transmitido de humano para humano por gotículas



respiratórias, contato próximo com pacientes doentes e, possivelmente, por contato fecal-oral e aerossol. Recentemente, foi demonstrado que a transmissão aérea é altamente virulenta e representa a rota dominante para espalhar a doença (ZHANG, 2020).

É importante ressaltar que tais resultados revelam que, entre as medidas de mitigação adotadas, como o distanciamento social e uso de máscaras, a diferença com e sem a cobertura facial obrigatória, representa fator determinante para as tendências de disseminação da doença. No entanto, a maioria dos indivíduos infectados com SARS-CoV-2 (80%) são assintomáticos ou apresentam sintomas leves, provavelmente devido a uma boa resposta imunológica, capaz de controlar o avanço da doença (CHANNAPPANAVAR; ZHAO; PERLMAN, 2020).

Há evidências de que essas pessoas assintomáticas podem infectar outras com SARS-CoV-2 (AGUIRRE-DUARTE, 2020). Por outro lado, indivíduos sintomáticos podem evoluir para sintomas mais graves e eventual óbito. A melhor maneira de prevenir a transmissão e a doença, é evitar a exposição ao vírus.

Portanto, algumas recomendações incluem lavar as mãos frequentemente, evitar contato próximo, cobrir a boca e o nariz com uma máscara, cobrir tosses e espirros e limpar e desinfetar superfícies tocadas com frequência diariamente (CDC, 2020). Nesse sentido, o uso de máscaras faciais em público corresponde ao meio mais eficaz de prevenir a transmissão inter-humana (ZHANG, 2020).

Os sintomas e sinais associados à pneumonia viral, como febre, tosse, dor de garganta, dor de cabeça, fadiga, mialgia e dispneia, são frequentemente mostrados pelos pacientes durante o início do COVID-19 (CHAN, 2020). Além disso, perda de paladar ou olfato e sintomas gastrointestinais como náusea, vômito ou diarreia também foram relatados por pacientes infectados. No entanto, a gravidade da doença parece estar fortemente associada às condições subjacentes do hospedeiro, incluindo idade, sexo e o estado de saúde geral.

Esta última parece desempenhar um papel crítico na suscetibilidade e contribuir para o risco de infecção. Quando pacientes graves e não graves são

comparados, condições como hipertensão, diabetes, doenças cardiovasculares e renais aumentam o risco de infecção de duas a três vezes (YANG, 2020).

A melhor compreensão do modo de transmissão, período de incubação, mecanismos moleculares subjacentes à infectividade do vírus, a replicação, bem como a fisiopatologia e os fatores genéticos associados ao hospedeiro, são cruciais para o desenvolvimento de estratégias de tratamento para COVID-19. Quase todos os pacientes com COVID-19 apresentam envolvimento pulmonar, enquanto complicações graves foram observadas apenas em um pequeno grupo de pacientes. Embora estudos observacionais relatassem idade avançada e a presença de comorbidades como fatores de risco para o aumento da gravidade da doença em pacientes com COVID-19, rapidamente se tornou claro que a doença grave também pode ocorrer em pacientes mais jovens sem condições médicas pré-existentes (MERAD, 2020).

Um dos motivos que levaram à rápida disseminação do vírus COVID-19, que se tornou uma pandemia mundial em questão de semanas, foi a hipermobilidade de nosso estilo de vida atual, a globalização, a conectividade e a acessibilidade à Wuhan, o primeiro epicentro (MUSSELWHITE; AVINERI; SUSILO, 2020).

Desde então, a pandemia COVID-19 evoluiu rapidamente para uma situação com efeitos profundos no estilo de vida, no trabalho, no trânsito e nas viagens em todo o mundo, variando de uma redução dramática nas viagens aéreas a um aumento sem precedentes no teletrabalho. Esses impactos resultaram de medidas governamentais (por exemplo, restrições de viagens e desligamento de setores inteiros da economia), bem como de escolhas individuais para evitar viagens a fim de reduzir a exposição a outras pessoas e o risco de contaminação.

O fato de uma pessoa infectada com o Coronavírus COVID-19 ser contagiosa antes de apresentar qualquer sintoma (FERRETTI *et al.*, 2020) é particularmente preocupante para a exposição ao vírus em locais públicos. Vários fatores contribuem para tornar as estações de transporte público e ambientes veiculares de alto risco para o contágio do COVID-19 (UITP, 2020): a) As pessoas estão confinadas em um espaço limitado; b) O risco de contágio aumenta com o nível de ocupação dos passageiros nos veículos e estações; c)

O desconforto associado a viagens em ônibus, metrô ou trens lotados aumentou desde a pandemia COVID-19, devido ao risco adicional de infecção por um vírus potencialmente mortal e para o qual ainda não existe vacina; d) Pode haver controle de acesso escasso para identificar passageiros ou trabalhadores que possam estar doentes e; e) A existência de múltiplas superfícies, como assentos, corrimãos, portas e máquinas de bilhetes, que facilmente transferem germes.

Além disso, o nível de risco de contágio do COVID-19 durante viagens em comparação com as atividades realizadas nos locais que as pessoas visitam não é claro, pois inúmeras variáveis intervêm na determinação dos níveis reais de risco em diferentes ambientes.

O conceito de distanciamento físico (também chamado de distanciamento social) surgiu como uma das medidas não farmacêuticas mais amplamente aplicadas para prevenir a transmissão de COVID-19. A Organização Mundial da Saúde (OMS) recomenda manter uma distância de pelo menos um metro de outras pessoas (WHO, 2020) enquanto outras organizações de saúde sugerem uma distância física de dois metros para reduzir o risco de transmissão do COVID-19 (CDC, 2020). Descobriu-se que uma distância de pelo menos um metro reduz significativamente a probabilidade de contágio de COVID-19 (CHU *et al.*, 2020).

Uma vez que a proximidade física é atualmente considerada a pré-condição para a propagação do vírus, o gerenciamento de aglomeração é de suma importância no seu combate. No dia 27 de julho de 2020, o Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR) publicou uma nota (TCE-PR, 2020), reforçando a necessidade de se manter o distanciamento social imposta pela pandemia da COVID-19, reforçando a todos os jurisdicionados, a prioridade em se realizar licitações do tipo pregão eletrônico, substituindo sempre que possível, o certame presencial, evitando aglomerações que facilitem o contágio dos licitantes pelo agente patogênico.

Além da alegação da segurança sanitária, a instituição alegou que as licitações no modelo presencial, durante o atual cenário, ainda poderiam resultar em prejuízo competitivo entre os licitantes, devido à não participação presencial de certas organizações, o que levaria a possíveis contratações

desfavoráveis ao interesse da administração pública, pois as restrições instituídas em diversos municípios, quanto ao funcionamento de certos serviços, como os de transporte, hotelaria e alimentação, poderia dificultar o envolvimento de licitantes advindos de outras regiões ou locais, de acordo com uma série de relatos, reunidos pela Ouvidoria do TCE-PR.

A orientação geral, conforme as disposições relativas à conduta durante o período de pandemia, vale em especial para a aquisição de bens e serviços, tidos como comuns, quer dizer, detentores de padrões de desempenho e qualidade, passíveis de serem definidos por edital, dentro das especificações de mercado, de acordo com o parágrafo único, do artigo 1,º da Lei nº 10.520/2002.

Entretanto, caso haja a necessidade expressa de que seja realizado o pregão, no modo presencial, este prescindirá de justificativa adequada, que traga algum benefício à administração pública, dentro dos princípios básicos que regem as licitações.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

De acordo com o exposto no presente trabalho, a gestão de desempenho na administração pública é um tema inovador e multidisciplinar, que requer, não apenas conhecimentos adequados e boa formação gerencial, mas também tempo para implantação, tanto para os gestores, quanto para a área de gestão de pessoas, pois tal campo participa de um trabalho de gestão voltado a resultados.

Após a Gestão por Competências ter seu marco legal instituído por meio do Decreto nº 5.707/2006 da Política Nacional de Desenvolvimento Pessoal (PNDP), a importância do capital humano passou a ser reconhecida como fundamental para se alcançar os objetivos estabelecidos pela Administração Pública.

Através dos autores citados, procurou-se expor as várias possibilidades para um melhor gerenciamento do desempenho do setor público, baseadas na administração de pessoal, em primeira instância e, no pregão eletrônico em segunda instância, considerado atualmente os dois principais parâmetros a serem observados na conquista de um bom desempenho, em qualquer órgão ou instituição pública.

O tema ainda é novo no setor público nacional, que ainda convive com muitos ecos da antiga administração Patrimonialista e são poucas as experiências de implantação de modelos atualizados. As fontes de pesquisa, obras e artigos, trazidos no presente espaço, referentes ao tema são extensos, mas percebe-se que indicam vários caminhos que podem ser utilizados pelos gestores públicos para uma melhoria em seus serviços. Porém, verifica-se que consistem em modelos modernos e relevantes no novo cenário competitivo das organizações, do qual não pode imiscuir-se o poder público.

É certo que um modelo gerencial, baseado em competências, poderia oportunizar mecanismos e técnicas capazes de serem utilizadas como parâmetro de gestão na Administração Pública, trazendo grandes melhorias na sua gestão de pessoal, com reflexo claro em melhores serviços ofertados pelo poder público.

Sem ignorar o discurso direcionado para o cumprimento da agenda no governo, a importância de aprimorar e incluir novas práticas de gestão é crescente, pois o novo cenário que se apresenta, exige maior qualificação e fluidez nas atividades profissionais. Estando as funções e as tarefas renovando-se, constantemente, aumentam a sensação de incerteza e indefinição quanto ao futuro profissional dentro organizações públicas. Foi-se o tempo em que o funcionário público fazia carreira dentro de uma repartição, executando a mesma tarefa por décadas a fio, dentro de uma zona de conforto, com pouco ou nenhum implemento tecnológico ou operacional.

Nesta ótica, o princípio da eficiência e ferramentas para avaliação de desempenho precisa ser aplicado no âmbito da Administração Pública Federal, onde a utilização de critérios, baseados em competências mais adequadas para atuar em determinada função leva a mudança bastante significativas, ampliando o potencial humano, evidenciando o profissionalismo e valorizando o desempenho dos servidores públicos.

Uma gestão de desempenho impacta positivamente no trabalho do servidor, mesmo porque o objetivo não é punir, mas medir, qualificar e melhorar. Sem processos de acompanhamento, os resultados organizacionais são afetados diretamente pela má qualidade dos serviços prestados e quantidade escassa de servidores: o dinheiro do cidadão é desperdiçado graças a falta de informações sobre o que acontece, pois a Administração Pública ignora o que se passa consigo mesma e não sabe a quem responsabilizar.

É claro, também, que grande parte do sucesso na gestão de desempenho por competências, depende da gestão estratégica existente nos órgãos públicos, que necessita cada vez mais de reforço legal para se fortalecer, no alcance de metas, para que haja um gerenciamento de servidores com transparência e meritocracia.

Já no âmbito das ferramentas de gestão de desempenho, conforme observado, a modalidade denominada pregão e, sobretudo o pregão eletrônico, está cada vez mais sendo utilizado para uma grande variedade de bens denominados comuns, com inúmeros benefícios para a Administração Pública. Em um Estado cada dia maior, mais complexo e carente de contratações, o

pregão veio a se tornar um dos certames mais importantes dentro da Administração Pública, sendo capaz de suprir a demanda por quase tudo que o Estado necessite além de sua demanda ou estrutura formal, trazendo uma enorme economia aos cofres públicos, ainda mais que este não possui um valor limite pré-estabelecido para sua utilização, pois este é utilizado, visando uma natureza “comum” de bens e serviços, através de certames relativos aos mais diversos produtos e serviços..

Tendo o pregão realizado uma poderosa evolução no âmbito licitatório brasileiro, o pregão eletrônico arregimentou ainda mais esse viés, que dinamizou definitivamente o setor de compras públicas. A modalidade trouxe mais economia de tempo e dinheiro para a Administração Pública e para os próprios licitantes, graças ao acesso à Internet, ampliando a base de fornecedores interessados em formar parcerias vantajosas com o poder público.

Mas, assim como observado, com relação à necessidade dos servidores públicos de estar em constante avaliação e atualização, o pregão eletrônico, pelo próprio fato de estar dependente da Tecnologia da Informação, não pode isentar-se em aproveitar as vantagens das novas tecnologias, logo ao surgirem.

Por fim, ressalta-se no presente que, mesmo que as observações expostas, sobre a necessidade de uma gestão de desempenho no setor público, possa dar ensejo a muitos outros desdobramentos, a intenção do presente trabalho não foi o de encerrar o tema, mas abrir campo ao debate para que ainda outros investigadores possam dar continuidade nesses estudos, buscando cada vez mais auxiliar a tornar mais eficiente a gestão de pessoas e resultados na Administração Pública.

## BIBLIOGRAFIA

ABRUCIO, F. L. **Trajetória recente da gestão pública brasileira: um balanço crítico e a renovação da agenda de reformas**. Revista de Administração Pública, Rio de Janeiro, edição comemorativa, v. 1, 2007.

AMARAL, H. K. do. **Desenvolvimento de Competências de servidores na administração pública brasileira**. Revista do Serviço Público (RSP). Brasília n.57, out/dez 2006. Disponível em <<https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/211/216>>. Acesso em 12 nov. 2020.

ANDREASSI, T. **Avaliação de Desempenho de Profissionais Técnicos: um Estudo de Casos**. Faculdade de Economia, Administração e Contabilidades, Universidade de São Paulo, 1994. Disponível em <[https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci\\_arttext&pid=S1676-56482002000200012](https://www.scielo.br/scielo.php?script=sci_arttext&pid=S1676-56482002000200012)>. Acesso em 12 nov. 2020.

ASSIS, L. O. M. de. **Efeitos organizacionais da implantação de metas e remuneração variável por desempenho: o caso da segurança pública em Minas Gerais**. São Paulo: FGV, 2012.

BEHN, D. R. **Why measure performance? Different purposes require different measures**. Public Administration Review, v. 63, n. 5, 2003.

BOHLANDER, G.; SNELL, S.; SHERMAN, A. **Administração de Recursos Humanos**. São Paulo: Pioneira Thompson Learning, 2003.

BORTOLUZZI, S C.et al. Avaliação de desempenho econômico-financeiro: uma proposta de integração de indicadores contábeis tradicionais por meio da metodologia multicritério de apoio à decisão construtivista (MCDA-C). Revista Alcance, Itajaí, vol. 18, n. 2, jun. 2011. Disponível em: <<<http://siaiap32.univali.br/seer/index.php/ra/article/view/1727/1883>>>. Acesso em 12 nov. 2020.

BRASIL. **Manual de Orientação para a Gestão do Desempenho**. Secretaria de Gestão Pública, Ministério do Planejamento, 2013. Disponível em: <[http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segep/Manual\\_Orientacao\\_para\\_Gestao\\_Desempenho.pdf](http://www.planejamento.gov.br/secretarias/upload/Arquivos/publicacao/segep/Manual_Orientacao_para_Gestao_Desempenho.pdf)>. Acesso em 12 nov. 2020.

BRASIL. **Decreto n. 7.133, de 19 de março de 2010**. Regulamenta os critérios e procedimentos gerais a serem observados para a realização das avaliações de desempenho individual e institucional e o pagamento das gratificações de desempenho. 2010. Disponível em: <<http://www.planalto.gov.br>>. Acesso em 12 nov. 2020.



BRASIL. **Decreto n. 5.825, de 29 de junho de 2006.** Estabelece as diretrizes para elaboração do plano de desenvolvimento dos integrantes do Plano de Carreira dos Cargos Técnico-Administrativos em Educação, instituído pela Lei n. 11.091, de 12 de janeiro de 2005. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Brasília, DF, 30 jun. 2006. Seção 1. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil/\\_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5825.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil/_Ato2004-2006/2006/Decreto/D5825.htm)>. Acesso em 12 nov. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.** Institui, no âmbito da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/2002/l10520.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/2002/l10520.htm)>. Acesso em 12 nov. 2020.

BRASIL. **Medida Provisória nº 2.026-6, de 26 de outubro de 2000.** Institui, no âmbito da União, nos termos do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, modalidade de licitação denominada pregão, para aquisição de bens e serviços comuns, e dá outras providências. 2000. Disponível em: < [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/mpv/antigas/2026-6.htm#:~:text=trata%20este%20artigo.-,Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.>](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/mpv/antigas/2026-6.htm#:~:text=trata%20este%20artigo.-,Art.,Par%C3%A1grafo%20%C3%BAnico.>). Acesso em 12 nov. 2020.

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. 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm)>. Acesso em 12 nov. 2020.

BRESSER-PEREIRA, L. C. **Os primeiros passos da reforma gerencial do Estado de 1995.** Revista Brasileira de Direito Público – RBDP, Belo Horizonte, ano 6, n. 23, out./dez. 2008.

CARVALHO, C. H. S. **Os efeitos do sistema de registro de preço nas compras públicas: estudo de caso da Secretaria Municipal de Obras, Serviços Básicos e Habitação da cidade de Manaus I.** 2008. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/3320>>. Acesso em 12 nov. 2020.

CARVALHO FILHO, J. dos S. **Direito Administrativo.** São Paulo: Editora Atlas, 2015.

CARVALHO, A. R. de C. **Gestão para resultados: diagnóstico de avaliação de desempenho em uma organização do Estado brasileiro.** Brasília: Escola Nacional de Administração Pública, 2016. Disponível em: <<https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/2483/1/Allan%20Rodrigues%20de%20Carvalho.pdf>>. Acesso em 12 nov. 2020.

CDC. **Protect Yourself**. Center for Disease Control and Prevention. 2020. Disponível em: <<https://www.cdc.gov/coronavirus/2019-ncov/prevent-getting-sick/prevention.html>>. Acesso em 11 nov. 2020.

CHAN, J. F.; YUAN, S.; KOK, K. H.; TO, K. K.; CHU, H.; YANG, J.; *et al.* **A familial cluster of pneumonia associated with the 2019 novel coronavirus indicating person-to-person transmission: a study of a family cluster**. Lancet n.395, 2020.

CHANNAPPANAVAR, R.; ZHAO, J.; PERLMAN, S. **T cell-mediated immune response to respiratory coronaviruses**. Immunol. Res. v.59, n. 1 a 3, 2014.

CHIAVENATO, I. **Gestão de Pessoas**. Rio de Janeiro: Campus, 2010.

CHU, D. K.; AKL, E. A.; DUDA, S.; SOLO, K.; YAACOUB, S.; SCHÜNEMANN, H. J.; *et al.* **Physical distancing, face masks, and eye protection to prevent person-to-person transmission of SARS-CoV-2 and COVID-19: a systematic review and meta-analysis**. The Lancet, 2020.

COHEN, E.; FRANCO, R. **Avaliação de Projetos Sociais**. Petrópolis: Vozes, 1993.

COSTA, G. P. da. **Heranças patrimonialistas, (dis)funções burocráticas, práticas gerenciais e os novos arranjos do Estado em rede: entendendo a configuração atual da administração pública brasileira**. 2012. Disponível em: <<https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/9976>>. Acesso em 12 nov. 2020.

DI PIETRO, M. S. Z. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2002.

ENAP. **Gestão por Competências em organizações do governo**. Disponível em: <<http://repositorio.ena.gov.br/handle/1/2395>> . Acesso em 12 nov. 2020.

FERNANDES, J.; ULISSES; J. **Sistema de registro de preços e pregão presencial e eletrônico**. Belo Horizonte: Fórum, 2013.

FERREIRA NETO; F. D. **O Pregão – Conceitos Fundamentais**. L&C – Revista de Direito e Administração Pública, Consulex, 2003

FERRETTI, L.; WYMANT C.; KENDALL, M.; ZHAO, L.; NURTAY, A.; ABELER-DÖRNER, L.; *et al.* **Quantifying SARS-CoV-2 transmission suggests epidemic control with digital contact tracing**. Science v.368, n.6491, 2020.

FORTUNA, Marcos Rogério. **Pregão eletrônico: economia, Celeridade e Transparência nas Contratações Públicas**. Brasília: Fortuna, 2015.

GERHARDT, T. E.; SILVEIRA, D. T. (organizadores). **Métodos de Pesquisa**. Coordenado pela Universidade Aberta do Brasil – UAB/UFRGS e SEAD/UFRGS. Porto Alegre: Editora da UFRGS, 2009.

GIRARDI, S. **Inovação na administração pública municipal: estudo de casos em municípios do estado de Santa Catarina**. Curitiba: UFPR, 2010. Disponível em: <<https://acervodigital.ufpr.br/handle/1884/24015>>. Acesso em 12 nov. 2020.

GISAID. **Global Initiative on Sharing All Influenza Data, 27,000 Viral Genomic Sequences of hCoV-19 Shared With Unprecedented Speed Via GISAID**. 2020. Disponível em: <<https://www.gisaid.org/>>. Acesso em 11 nov. 2020.

GRALINSKI, L. E.; MENACHERY, V. D. **Return of the coronavirus: 2019-nCoV**. *Viruses* v.12, n.2, 2020.

GRILLO, A. N. **Avaliação de Desempenho: Experiência Brasileira na Administração Pública**. *Revista de Administração/USP*, v. 17, n. 1, 1981.

INTERNATIONAL ORGANIZATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS (Intosai). **Standards for Performance Auditing**. (ISSAI 3000). Viena, 2016. Disponível em <[http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm)>. Acesso em: Acesso em 16 dez. 2020.

\_\_\_\_\_ (Intosai). **Guidelines on Central Concepts for Performance Auditing**. (ISSAI 3100). Viena, 2016. Disponível em: <[http://www.issai.org/en\\_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm](http://www.issai.org/en_us/site-issai/issai-framework/4-auditing-guidelines.htm)>. Acesso em 16 dez. 2020.

JHU. **COVID-19 dashboard by the center for systems science and engineering (CSSE) at Johns Hopkins University**. 2020. Disponível em: <<https://coronavirus.jhu.edu/map.html>>. Acesso em 11 nov. 2020.

JUSTEN FILHO, M. **Pregão (Comentários à Legislação do Pregão Comum e Eletrônico)**. Revista e atualizada de acordo com a Lei nº 10.520/2002. São Paulo: Dialética, 2003.

LACERDA, R. T. O.; ENSSLIN, L.; ENSSLIN, E. S. R. **Uma análise bibliométrica da literatura sobre estratégia e avaliação de desempenho**. *Perspectivas em Ciência da Informação*, v.17, n.2, 2012.

LEMOS, J. P. **Condicionantes da implantação da gestão do desempenho na OEB do Brasil**. Escola Nacional de Administração Pública – ENAP. Brasília: ENAP, 2014.

LI, Q.; *et al.* **Early transmission dynamics in Wuhan, China, of novel coronavirus-infected pneumonia**. *N. Engl. J. Med.* v.382, n.13, 2020.

LONGO, F. **Mérito e Flexibilidade - A gestão das pessoas no setor público**. São Paulo: Editora FUNDAP, 2007.

LOTTA, G. S. **Avaliação de Desempenho na área pública: perspectivas e propostas frente a dois casos práticos**. São Paulo: Fundação Getúlio Vargas, RAE-eletrônica, v.1, n. 2, jul-dez/2002.

MACKAY, K. **Public Sector Performance: The Critical Role of Evaluation**. Washington, D.C: The World Bank, 1998.

MANSOLDO, M. C. N. **Evolução histórica dos modelos administrativos da administração pública: o princípio da eficiência no atendimento público**. Belo Horizonte, 2009.

MARCONI, M. DE A.; LAKATOS, E. M. **Fundamentos de metodologia científica**. São Paulo: Atlas, 2003.

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. Rio de Janeiro: Impetus, 2015.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo**. São Paulo: Editora Saraiva, 2012.

MERAD, M.; MARTIN, J. C. **Pathological inflammation in patients with COVID-19: a key role for monocytes and macrophages**. Nat. Rev. Immunol, 2020.

MOTTA, P. R. de M. **O Estado da arte da gestão pública**. Era, v.53, n.1, jan/fev, 2013.

RIBAS, A. **Gestão de Pessoas para Concursos**. São Paulo: USP, 2013. Disponível em: <<https://www.docsity.com/pt/gestao-de-pessoas-para-concursos-andreia-ribas/4850728/>>. Acesso em 12 nov. 2020.

MUSSELWHITE, C.; AVINERI, E.; SUSILO Y. **Editorial JTH 16–The Coronavirus Disease COVID-19 and implications for transport and health 2020**. Journal of Transport & Health n.16, 2020.

NASSUNO, M. **Demissão por insuficiência de desempenho na reforma gerencial: avanços e desafios**. Brasília: ENAP, 1998.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. São Paulo: Atlas, 2006.

OLIVEIRA, Lilian Martins. **Pregão eletrônico: vantagens e desvantagens na gestão de compras governamentais**. Brasília: UNB, 2009. Disponível em: <<https://bdm.unb.br/handle/10483/1196#:~:text=Com%20base%20nos%20resultados%20obtidos,e%20o%20cadastro%20e%20habilita%C3%A7%C3%A3o>>. Acesso em 12 nov. 2020.

PAGÈS, M. *et al.* **O Poder das Organizações**. São Paulo: Atlas, 2008.

ROBBINS, S. P. **Comportamento Organizacional**. Prentice Hall. São Paulo: Editora Pearson Education, 2005.

SANTANA, J. E. **Pregão presencial e eletrônico: sistema de registro de preços: manual de implantação. Operacionalização controle.** Belo Horizonte: Fórum, 2009.

SOUZA, V. L.; MATTOS, I.B.; SARDINHA, R.L.L.; ALVES, R. C. S.; **Gestão de Desempenho.** Rio de Janeiro: Editora FGV, 2009.

SOUZA, K. D. B. de. **Pregão: vantagens e desvantagens para a administração pública.** Monografia de Especialização. Curitiba: UTFPR, 2011.

TCE-PR. **Pandemia reforça necessidade de pregão eletrônico substituir o presencial.** 27 de julho de 2020. Disponível em: <<https://www1.tce.pr.gov.br/noticias/pandemia-reforca-necessidade-de-pregao-eletronico-substituir-o-presencial/8128/N>>. Acesso em 12 nov. 2020.

TCU. **Manual de auditoria operacional.** Segecex/Semec, 2018. Disponível em:

<[https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AuSqPIYr92UJ:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A14D8D5AA6014D8D8277322DA6+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&google\\_abuse=GOOGLE\\_ABUSE\\_EXEMPTION%3DID%3D31f700aebcbadb98:TM%3D1608216911:C%3Dr:IP%3D2804:14c:bb80:8026:ac76:e73b:8b01:be2d-:S%3DAPGng0tM4A7K77S8Tlt5\\_kmDQ3HFkBIXDQ%3B+path%3D/%3B+domain%3Dgoogle.com%3B+expires%3DThu,+17-Dec-2020+17:55:11+GMT](https://webcache.googleusercontent.com/search?q=cache:AuSqPIYr92UJ:https://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp%3FfileId%3D8A8182A14D8D5AA6014D8D8277322DA6+&cd=3&hl=pt-BR&ct=clnk&gl=br&google_abuse=GOOGLE_ABUSE_EXEMPTION%3DID%3D31f700aebcbadb98:TM%3D1608216911:C%3Dr:IP%3D2804:14c:bb80:8026:ac76:e73b:8b01:be2d-:S%3DAPGng0tM4A7K77S8Tlt5_kmDQ3HFkBIXDQ%3B+path%3D/%3B+domain%3Dgoogle.com%3B+expires%3DThu,+17-Dec-2020+17:55:11+GMT)>. Acesso em 16 dez. 2020.

UITP. **Management of COVID-19, Guidelines for Public Transport Operators.** Factsheet, International Association of Public Transport. 2020. Disponível em: <<https://www.uitp.org/management-covid-19-guidelines-public-transport-operators>>. Acesso em 11 nov. 2020.

VIEIRA, Michele Roque. **Licitações: a vantagem do pregão eletrônico nas licitações.** 2010. Disponível em: <<https://www.lume.ufrgs.br/handle/10183/27211>>. Acesso em 12 nov. 2020.

WHO. **World Health Organization.** Disponível em: <<https://www.who.int/dg/speeches/detail/who-director-general-s-opening-remarks-at-the-mission-briefing-on-covid-19—12-march-2020>>. Acesso em 11 nov. 2020.

YANG, J.; et al. **Prevalence of comorbidities and its effects in patients infected with SARS-CoV-2: a systematic review and meta-analysis.** Int. J. Infect. Dis. n.94, 2020.

ZHANG, T.; WU, Q.; ZHANG, Z. **Probable pangolin origin of SARS- CoV-2 associated with the COVID-19 outbreak.** Curr Biol n.30, 2020.

ZHOU, P.; YANG, XL.; WANG, XG.; HU, B.; ZHANG, L.; ZHANG, W.; *et al.* **A pneumonia outbreak associated with a new coronavirus of probable bat origin.** Nature, n.579, 2020.