

IBe GESP

PERIÓDICO CIENTÍFICO

V. 4 | Nº 4 | 2022

ISSN 2675-6323



NESAP

Núcleo de Estudos do Servidor e da Administração Pública

Uma Gestão Pública mais científica?

*Especialistas
defendem
contribuição
acadêmica para
amparar o serviço
público*



radar.ibegesp.org.br

CARTA AO LEITOR

No ano de 2022, o Instituto Brasileiro de Educação em Gestão Pública (IBEGESP) completou dez anos. Ao longo dessa década, aprofundamos a missão de contribuir com uma Gestão Pública mais eficaz e inovadora. Justamente por esse motivo, está sendo lançado o quarto volume do periódico científico do Núcleo de Estudos do Servidor e da Administração Pública (NESAP).

Com artigos e ensaios sobre assuntos diversos – como a Nova Lei de Licitações e Contratos, digitalização e felicidade laboral – essa edição reforça a necessária aproximação entre o saber científico e o setor público. Necessidade ainda mais acentuada no atual contexto, em que a sociedade brasileira conclama por uma gestão baseada em evidências.

E é diante desse cenário em que a ciência exerce um papel fundamental, apesar da crescente falta de investimento em pesquisas acadêmicas nacionais, que o NESAP firma o compromisso de seguir disseminando estudos científicos relevantes à Administração Pública.

Esperamos que desfrutem dessa edição!

Marina Macedo e Comissão Editorial

SUMÁRIO

DISPENSA DE LICITAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI Nº 14.133/2021.....	4
QUESTÕES SOBRE OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: LEI Nº 14.133/2021.....	11
INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR COM PROFISSIONAL DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO.	38
PROGRAMA ALAGOAS MAIS DIGITAL - TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS	58
A QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	91
O PODER DA FELICIDADE NO AMBIENTE DE TRABALHO	105
TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E INOVAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS: OS CAMINHOS PROPOSTOS PELOS GOVERNADORES ELEITOS 2023-2026.....	112

DISPENSA DE LICITAÇÃO NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS – LEI Nº 14.133/2021

Leonardo Mota Meira

Resenha

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, vigente em 1º de abril, já trouxe a pressão dos gestores para sua utilização. No entanto, mesmo para aquisição por dispensa de licitação, o devido planejamento é importante.

Resumo/Nota de chamada

O presente trabalho tem por objetivo abordar as novas regras para contratação direta, sem licitação, por dispensa de licitação, pela administração pública, trazidas pela nova lei de licitações e contratos, Lei nº 14.133/2021, alertando o gestor quanto ao planejamento da contratação e da devida formalização do processo.

Palavras Chaves: Lei nº 14.133/2021, Dispensa de Licitação, Planejamento, Sistema de Registro de Preços, Pregão Express.

INTRODUÇÃO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, nem bem entrou em vigência, em 1º de abril, e já tínhamos perguntas diversas sobre sua utilização, sobre o Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP) e, principalmente, se já se poderia contratar, por dispensa de licitação, utilizando os novos limites constantes no artigo 75, superiores aos da Lei nº 8.666/93.

Em que pese entendermos que essa folga no limite pode ser benéfica, evitando-se procedimentos licitatórios, onde poderemos ter contratações diretas mais céleres, lembramos que o planejamento é fundamental para se justificar a não realização da licitação, sem o qual, além de resultar prejuízo ao interesse público, poderá resultar sanções ao gestor público.

PERÍODO E REGRAS DE EXPERIMENTAÇÃO DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

Lembrando a regra do artigo 191 da Lei n° 14.133/2021, que prevê que durante os próximos dois anos a Administração poderá optar por licitar ou contratar diretamente de acordo com a nova lei ou de acordo com o que vamos chamar de “antiga legislação” - a Lei n° 8.666/93, a Lei n° 10.520/02, das regras do RDC, constantes na Lei n° 12.462/2011 – visto que, conforme inciso II, do artigo 193, a “antiga legislação” será revogada apenas após dois anos da publicação da Lei n° 14.133/2021.

Logo, pela literalidade do artigo 191, não existe dúvida de interpretação quanto à existência e utilização, durante os próximos dois anos, da “antiga legislação” e da Lei n° 14.133/2021, seja para procedimentos licitatórios, seja para as situações relativas às dispensas de licitação e inexigibilidade de licitação.

Ainda, importante lembrar que a parte final do artigo 191 prevê que a opção escolhida (“antiga legislação” ou Lei n° 14.133/2021) deverá ser indicada expressamente no edital ou no aviso ou instrumento de contratação direta, vedada a aplicação combinada da nova lei com a “antiga legislação”.

De forma prática, se surgir uma necessidade para seu órgão, a partir de agora o gestor deverá indicar qual legislação utilizará para aquela contratação específica: prevendo no edital, geralmente no preâmbulo, a legislação utilizada no certame, seguindo todas as regras da licitação em sua fase interna, fase externa e contratação pela legislação indicada. A indicação da legislação utilizada também deverá constar no instrumento de contratação direta, aplicando-se também aos casos em que a licitação é inexigível.

E mais: está vedado, por exemplo, em um mesmo edital, utilizar parte das regras da Lei n° 8.666 e parte da Lei n° 14.133/2021. Da mesma forma, no caso do pregão, não se pode utilizar, em um mesmo edital, as regras da Lei n° 10.520/02 e a Lei n° 14.133/2021.

Tratando especificamente da dispensa de licitação, a restrição quanto à utilização da legislação e procedimentos que serão adotados na contratação é a mesma: ou se utiliza as regras da Lei n° 8.666/1993 ou se utiliza as regras da Lei n° 14.133/2021.

Nesse ponto, é importantíssimo se conhecer os impactos da opção, porque deles decorrem limites, fundamentação e procedimentos diferenciados.

NOVAS HIPÓTESES PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021

Optando-se pelas regras já conhecidas da Lei nº 8.666/93, em seu artigo 24 temos trinta e cinco incisos nos quais o gestor pode se fundamentar para dispensar a licitação. E tratando-se da dispensa de licitação em razão de valor, temos os limites constantes nos incisos I e II do artigo 24, respectivamente: R\$ 33.000,00, para obras e serviços de engenharia, e R\$ 17.600,00, para demais serviços e compras.

Sem constar, na Lei nº 8.666/93, o procedimento detalhado a ser seguido para a contratação por dispensa de licitação, inclusive quanto ao planejamento da contratação, a pesquisa de preços, o gerenciamento de risco e a escolha do fornecedor, o que poderemos destacar é o texto final da redação constante nos incisos I e II, do artigo 24, quando a lei possibilita a dispensa de licitação pelos referidos valores desde que não se refiram a parcelas de uma mesma obra ou serviço ou, ainda, para obras e serviços da mesma natureza e no mesmo local que possam ser realizadas conjunta e concomitantemente, no caso do inciso I, ou desde que não se refiram a parcelas de um mesmo serviço, compra ou alienação de maior vulto que possa ser realizada de uma só vez.

Nesse ponto, vemos que a lei, de certa forma, traz que o gestor deverá planejar suas contratações para evitar o fracionamento da despesa.

No caso da opção do gestor por utilizar a Lei nº 14.133/2021, esse cenário muda consideravelmente, não bastando, para tanto, a animação para se utilizar os novos limites para dispensa de licitação em razão de valor, que muito se tem visto. Mas, principalmente, para que se altere a forma de pensar sobre o processo de dispensa de licitação, considerando o foco no planejamento de todas as contratações trazidas pela nova lei.

Já na Lei nº 14.133/2021, o artigo 75 traz as possibilidades de que o gestor dispõe para dispensar a licitação, seja em razão de valor, seja de acordo com o objeto, seja no caso de licitação deserta ou fracassada.

Especificamente quanto à dispensa de licitação por valor, os incisos I e II do artigo 75 trazem a previsão de que, respectivamente, para contratações de obras e serviços de engenharia ou serviços de manutenção de veículos automotores, poderá ser dispensada a licitação para contratações com valor inferior a R\$ 100.000,00. Para contratações de demais serviços e compras, esse valor limite é de R\$ 50.000,00. Tais valores serão

duplicados nos casos de contratos firmados por consórcio público, ou por autarquia ou fundação qualificada, como agências executivas definidas em lei.

A lei ainda prevê que, preferencialmente, referidas contratações serão pagas por meio de cartão de pagamento, o que poderá trazer ainda mais celeridade à contratação. No entanto, sem desobrigar o gestor da formalização de todo o procedimento exigido na lei.

Um detalhe importante é que, enquanto a Lei nº 8.666/93 prevê que a possibilidade de contratação por dispensa de licitação deve observar se a contratação não pode ser realizada em conjunto, por meio de licitação, na nova lei foram trazidas regras para aferição dos valores para observância dos novos limites, que estão no § 1º, do artigo 75.

Além disso, deve-se observar o somatório do que for despendido no exercício financeiro pela respectiva unidade gestora e o somatório da despesa realizada com objetos de mesma natureza, sendo aqueles considerados do mesmo ramo de atividade. Importante destacar que tais regras não serão aplicáveis às contratações com valor até R\$ 8.000,00, para serviços de manutenção de veículos automotores.

Especificamente para as contratações em razão de valor, preferencialmente, deverá haver divulgação do aviso da dispensa de licitação em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. Algo que vem no Decreto nº 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico na esfera federal, onde é prevista a dispensa eletrônica para bens e serviços comuns, inclusive serviços comuns de engenharia. Relembrando que essa legislação não se aplica à nova lei de licitações.

Além das regras constantes no artigo 75, a nova lei trouxe o planejamento para dentro do procedimento de dispensa de licitação, não bastando especificar o objeto, realizar a pesquisa de preços, montar o processo e seguir para a contratação.

Caso o gestor mais empolgado em se utilizar dos novos limites de dispensa de licitação opte por adotar a Lei nº 14.133/2021, deverá saber que agora o planejamento está em todas as contratações, inclusive nas dispensas de licitação.

A FORMALIZAÇÃO E O PLANEJAMENTO DA CONTRATAÇÃO POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

O artigo 72, da Lei nº 14.133/2021, regra o processo da contratação direta:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com os seguintes documentos:

I – Documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo;

II – Estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei;

III – Parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos;

IV – Demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido;

V – Comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária;

VI – Razão da escolha do contratado;

VII – justificativa de preço;

VIII – autorização da autoridade competente.

Nesse sentido, vemos que o gestor que decidir pela dispensa de licitação deverá iniciar o processo com um documento que apresente a necessidade da contratação para que, se for o caso, seja realizado um estudo técnico preliminar para definir a melhor solução para atendimento da necessidade, analisando-se, inclusive, os riscos daquelas soluções possíveis, para, ao final, se indicar qual a solução mais viável a ser contratada.

Agora a fase interna para a contratação por dispensa de licitação, uma fase de planejamento, até se chegar no Termo de Referência ou no Projeto Básico ou no Projeto Executivo, é semelhante à de um procedimento licitatório.

Importante entender que as normas infralegais atualmente vigentes, como o caso da IN SEGES nº 73/2020, que trata da pesquisa de preços, e a IN nº 40/2020, que trata do ETP, não se aplicam às regras da nova lei de licitações. Essa consciência deve ser absorvida por quem atua na área. Mas que agora o estudo da melhor solução para contratação, mesmo por dispensa de licitação, deverá existir e ser materializado no processo, no documento que resulta do Estudo Técnico Preliminar.

Outro destaque desse procedimento é quanto à pesquisa de preços, que deverá observar o mesmo procedimento do artigo 23, onde é regrado quais os parâmetros utilizados para se chegar no valor estimativo da contratação para aquisição de bens e contratação de serviços em geral e para obras e serviços de engenharia, para que se conste o valor estimado da contratação, sendo permitido, quando não for possível estimar o valor do objeto, que o contratado comprove, previamente, que seus preços estão em conformidade com os praticados em contratações semelhantes de objetos de mesma natureza, por meio da apresentação de notas fiscais emitidas para outros contratantes no período de até 1 (um) ano anterior à data da contratação pela Administração, ou por outro meio idôneo.

Acerca da formalização do contrato, o artigo 95 da nova lei também flexibiliza a exigência do instrumento de contrato na dispensa de licitação em razão de valor, prevendo a possibilidade de esse ser substituído por outro instrumento hábil, como carta-contrato, nota de empenho de despesa, autorização de compra ou ordem de execução de serviço.

CONCLUSÃO

Dessa forma, nessa breve análise das novas regras de contratação por dispensa de licitação trazidas pela Lei nº 14.133/2021, conclui-se que não basta o gestor escolher utilizar a nova lei, animado pelos novos limites. Tal opção não torna o processo mais simples.

É necessário capacitar a equipe para aprender a planejar, analisar os riscos, para, então, realizado todo esse procedimento constante no artigo 72, se chegar na contratação.

Então, todo cuidado é pouco nesse momento de discussões sobre a nova lei, inclusive sobre a eficácia das contratações, mesmo as que são realizadas por dispensa de licitação. Não basta apenas se preocupar com os limites e com as discussões em torno do Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP). Afinal, a lei prevê em seu artigo 73 que, na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o

contratado e o agente público responsável responderão solidariamente pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis.

Muita calma nessa hora!

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

Lei nº 14.133/2021 - http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/L14133.htm

Torres, Ronny Charles Lopes de.
Leis de Licitações públicas comentadas / Ronny Charles Lopes de Torres – 12. Ed. Ver., ampl. E atual. – São Paulo: Ed. Juspodium, 2021.
Jacoby Fernanda, Ana Luíza
Contratação Direta sem Licitação na Nova Lei de Licitações: Lei nº 14.133/2021 / Ana Luíza Jacoby Fernandes, Joge Ulisses Jacoby Fernandes, Murilo Jacoby Fernandes. 11. Ed. – Belo Horizonte: Fórum, 2021.

QUESTÕES SOBRE OS PRINCIPAIS ASPECTOS DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS: LEI Nº 14.133/2021

Gislany Gomes Ferreira

COMO A NOVA LEI DE LICITAÇÕES PREVÊ A QUESTÃO DO PAGAMENTO?

Como a nova lei estabelece os pagamentos pelas contratações efetuadas pela Administração Pública? Será que houve alguma novidade em relação ao que estabelece a Lei nº 8.666/93? Veremos!

Na Lei nº 8.666/93 temos as seguintes informações sobre o pagamento:

- 1) No artigo 5º, caput, há a previsão da necessidade de obediência por cada unidade da Administração no pagamento das obrigações relativas ao fornecimento de bens, locações, realização de obras e prestação de serviços, para cada fonte diferenciada de recursos, à estrita ordem cronológica das datas de suas exigibilidades, salvo quando presentes relevantes razões de interesse público e mediante prévia justificativa da autoridade competente, devidamente publicada.
- 2) No §1º, há previsão de atualização dos valores por critérios estabelecidos no edital.
- 3) Já o parágrafo § 3º do mesmo artigo estabelece um dever que poucos conhecem, inclusive os próprios servidores, qual seja, o dever de a Administração efetuar o pagamento das compras diretas do inciso II do artigo 24 (atualmente até R\$ 17.600,00), em até 5 (cinco) dias úteis contados da apresentação da fatura e não em até 30 dias como ocorre normalmente.
- 4) O artigo 40 (que traz os requisitos mínimos do edital), inciso XIV, alínea “a” determina que o prazo de pagamento não será superior a trinta dias, contado a partir da data final do período de adimplemento de cada parcela. Já a alínea “c” informa que também deve constar no edital o critério de atualização financeira dos valores a serem pagos, desde a data final do período de adimplemento de cada

parcela até a data do efetivo pagamento (essa observação é pouquíssimo obedecida na prática, tendo em vista que, mesmo com atraso no pagamento da nota fiscal, a Administração não atualiza o valor que paga ao fornecedor e esse também, por falta de conhecimento, não exige o seu direito à atualização).

Já na nova lei de licitações, Lei nº 14.133/2021, há as seguintes previsões:

1) A primeira novidade em relação ao pagamento é a existência de um capítulo específico da lei para tratar do assunto, o Capítulo X. O artigo 141 desse capítulo estabelece o que a Lei nº 8.666/93 já traz: a necessidade de se obedecer à ordem cronológica de pagamento a depender da fonte diferenciada de recurso, com a alteração de que, se houver necessidade de inversão da ordem, há o dever de posterior comunicação ao órgão de controle interno da Administração e ao tribunal de contas competente, exclusivamente nos casos de: pagamento a microempresa, empresa de pequeno porte, agricultor familiar, produtor rural pessoa física, microempreendedor individual e sociedade cooperativa, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato; pagamento de serviços necessários ao funcionamento dos sistemas estruturantes, desde que demonstrado o risco de descontinuidade do cumprimento do objeto do contrato; pagamento de direitos oriundos de contratos em caso de falência, recuperação judicial ou dissolução da empresa contratada; pagamento de contrato cujo objeto seja imprescindível para assegurar a integridade do patrimônio público ou para manter o funcionamento das atividades finalísticas do órgão ou entidade.

2) O § 3º do artigo 141 informa que o órgão ou entidade deverá disponibilizar, mensalmente, em seu sítio na internet, a ordem cronológica de seus pagamentos, bem como as justificativas que fundamentarem a eventual alteração dessa ordem.

3) De grande valia foi a previsão do artigo 143, que estabelece que, no caso de controvérsia sobre a execução do objeto, quanto à dimensão, qualidade e quantidade, a parcela incontroversa deverá ser liberada no prazo previsto para pagamento. Essa obrigação veio ao encontro dos anseios dos fornecedores que, comumente, quando há alguma controvérsia na medição ou na mercadoria entregue, têm a sua nota fiscal devolvida para correção, reiniciando o prazo para pagamento da liquidação da nota corrigida, gerando, assim, maior demora no

recebimento. Na nova lei, como se observa, há obrigação de a Administração pagar a parcela incontroversa em vez de apenas devolver a nota para correção. Muito bom!

4) No artigo 145, § 1º há previsão de exceção em relação à antecipação de pagamento, que somente poderá ocorrer se propiciar sensível economia de recursos ou se representar condição indispensável para a obtenção do bem ou para a prestação do serviço, hipótese que deverá ser previamente justificada no processo licitatório e expressamente prevista no edital de licitação ou instrumento formal de contratação direta. Imagino que nessa exceção se encaixaria a compra feita na internet, na qual é necessário o pagamento antecipado, o chamado *e-commerce*.

Assim, observamos que a nova lei de licitações trouxe algumas mudanças importantes em relação ao pagamento, sendo que as que merecem destaque são: a necessidade de o órgão publicar mensalmente em seu sítio eletrônico a ordem cronológica de seus pagamentos e, principalmente, o fato de não se poder mais devolver a nota fiscal para correção sem que haja o pagamento da parcela incontroversa. De resto, a nova lei apresenta as mesmas previsões que a Lei nº 8.666/93 já apresentava e que foram descritas nos itens 01 a 03 acima.

QUAIS AS NOVIDADES EM RELAÇÃO À INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO?

Na nova lei de licitações, as hipóteses de inexigibilidade são tratadas no artigo 74. Na Lei nº 8.666/93 elas estão elencadas no artigo 25, contando com 03 incisos, mais a hipótese do “caput”, qual seja, a inviabilidade de competição. E quais são as alterações na nova lei? Vamos a elas!

1) O caput do artigo 74 da nova lei manteve a mesma previsão do artigo 25 quando menciona a expressão “em especial nos casos de”. Essa expressão afirma que a lista de hipóteses do artigo 74 é um rol apenas exemplificativo e não taxativo. Esse já era o entendimento anterior, com previsão, inclusive, no manual de licitação do Tribunal de Contas da União (TCU).

2) O inciso I apresenta como licitação inexigível a aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos. A novidade aqui é a menção à contratação de serviços, o que não está previsto no inciso I do artigo 25 da Lei nº 8.666/93. Nessa lei, quando se contrata serviço por inexigibilidade, a justificativa é o caput do artigo 25 e não o inciso I.

A novidade na nova lei é quanto à demonstração da inviabilidade de competição, que poderá ser feita não somente por atestado de exclusividade emitido pelo Sindicato, Federação ou Confederação Patronal, ou entidades equivalentes como é na lei 8.666/93, mas mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos. Nota-se, então, que houve um aumento nas opções de demonstração da exclusividade pela empresa exclusiva.

3) O inciso II do artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 traz a contratação de profissional do setor artístico, diretamente ou por meio de empresário exclusivo, desde que consagrado pela crítica especializada ou pela opinião pública. O § 2º do artigo 74 elenca quem é o empresário exclusivo, sendo esse a pessoa física ou jurídica que possua contrato, declaração, carta ou outro documento que ateste a exclusividade permanente e contínua de representação, no País ou em Estado específico, do profissional do setor artístico, afastada a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade por meio de empresário com representação restrita a evento ou local específico.

Esse conceito veio afirmar o que já existe pelos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, não obstante não estar expressamente previsto na Lei nº 8.666/93: apresentou o conceito de empresário exclusivo e chamou atenção ao fato de que esse não pode ser alguém que representa o artista apenas para um evento ou local específico. Já houve várias situações em que ordenadores de despesa sofreram penalizações por contratações de profissionais do setor artístico sem a devida demonstração de que o empresário que o representava era exclusivo, aceitando-se declarações com os dizeres “para o show/evento do dia tal”. Excelente colocação da nova lei de licitações!

4) O inciso III do artigo 74 da nova lei de licitações apresenta a hipótese de inexigibilidade no caso de contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação. A diferença da Lei nº 8.666/93 é que são descritos os serviços técnicos especializados que na outra lei são os enumerados no artigo 13. Houve, no caso, apenas a inclusão de um serviço a mais, que é o descrito na alínea “j” do inciso III: “coleta, processamento e comercialização de resíduos sólidos urbanos recicláveis ou reutilizáveis, em áreas com sistema de coleta seletiva de lixo, realizados por associações ou cooperativas formadas exclusivamente de pessoas físicas de baixa renda reconhecidas pelo poder público como catadores de materiais recicláveis, com o uso de equipamentos compatíveis com as normas técnicas, ambientais e de saúde pública”.

Uma alteração trazida pela nova lei em relação ao inciso III foi a supressão da necessidade da demonstração da singularidade, mantendo-se apenas a exigência de notória especialização. Supressão que já está sendo motivo de discussões em virtude do fato de, se não é singular, então poderia haver viabilidade de competição. Vamos aguardar o desenrolar desse assunto no futuro!

5) Uma novidade que não está presente de forma explícita na Lei nº 8.666/93 foi a do inciso IV do artigo 74, que é a hipótese da inexigibilidade para a contratação de objetos que devam ou possam ser contratados por meio de credenciamento. Na verdade, na Lei nº 8.666/93 existe o credenciamento, mas não de forma expressa. Ele está previsto no caput do artigo 25 (inviabilidade de competição). Quem sabe agora que essa possibilidade está bem clara os órgãos possam observá-la mais. Além disso, o credenciamento vem como Procedimento Auxiliar no artigo 79 da nova lei, pendente ainda de regulamentação.

6) No inciso V, foi incluída como hipótese de inexigibilidade a aquisição ou locação de imóvel cujas características de instalações e de localização tornem necessária sua escolha. Na Lei nº 8.666/93 essa era uma hipótese de dispensa (artigo 24, X). A previsão também trouxe os requisitos para essa contratação por inexigibilidade, como a avaliação do imóvel, a descrição de estado de conservação

e a amortização dos custos dispendidos pela administração para a adaptação à sua necessidade.

Diante do exposto, observa-se que houve algumas alterações em relação às hipóteses de inexigibilidade da Lei nº 8.666/93. Foi importante a descrição bem clara do que seja empresário exclusivo para que se evitem contratações irregulares e a inclusão do credenciamento no rol das hipóteses, tendo em vista não ser um instituto expressamente descrito na Lei nº 8.666/93 e, por isso, pouco conhecido e utilizado pelos órgãos públicos.

QUAIS AS NOVIDADES EM RELAÇÃO À DISPENSA DE LICITAÇÃO?

Como já é de conhecimento de todos - afinal, não se fala em outra coisa quando o assunto é licitação - no dia 1º de abril de 2021 foi finalmente publicada a nova lei de licitações. Sua vigência já foi prevista para a data de publicação e já é possível fazer contratação direta pelos novos valores trazidos pela nova lei.

E quais valores são esses? Essa foi a primeira mudança significativa em relação à Lei nº 8.666/93. Vamos então às novidades dispostas na Lei nº 14.133/2021.

1) Em relação ao valor: no artigo 24 da Lei nº 8.666/93, inciso I o valor é de até R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e no inciso II, de até R\$ 17.600,00 no caso de outros serviços e materiais em geral. Na nova lei de licitações, no artigo 75, I, no caso de obras e serviços de engenharia ou de serviços de manutenção de veículos automotores o valor é de até R\$ 100.000,00. Como se observa, o valor passou de até R\$ 33.000,00 para até R\$ 100.000,00. Outra diferença é que foi acrescentada a manutenção de veículos, incluindo as peças.

Essa diferença foi muito importante, pois os órgãos menores, cuja frota seja pequena, poderão fazer a manutenção por dispensa, sem necessidade da licitação. Além disso, o parágrafo 7º do artigo 75 estabelece que não se computa no valor de até R\$ 100.000,00 para a manutenção de veículos, quando a contratação for de até R\$ 8.000,00. Então, se, por exemplo, eu efetuei um conserto em um veículo cujo valor foi de R\$ 7.000,00, o meu saldo continuará sendo de até R\$ 100.000,00. Por outro lado, se o valor foi R\$ 8.500,00, por exemplo, meu saldo agora será de R\$ 91.500,00, ou seja, houve diminuição do saldo tendo em vista que o valor do

conserto foi acima de R\$ 8.000,00. Ressalte-se que na manutenção também se inclui o fornecimento de peças.

Já o inciso II do mesmo artigo da nova lei estabelece o valor de até R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras.

O § 3º do artigo 75 estabelece que em relação à dispensa em razão do valor (incisos I e II), preferencialmente, seja divulgado o aviso da contratação em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e com a manifestação de interesse da Administração em obter propostas adicionais de eventuais interessados, devendo ser selecionada a proposta mais vantajosa. Já o § 4º estabelece que essas contratações sejam preferencialmente pagas por meio de cartão de pagamento.

Dessa forma, percebe-se que, em relação à dispensa em razão do valor, houve substancial alteração na nova lei, principalmente com a inclusão da possibilidade de manutenção de veículos no valor de até R\$ 100.000,00.

2) O inciso III do artigo 75 da nova lei trouxe a possibilidade de dispensa para os casos em que a licitação ficar deserta ou fracassada, que na Lei nº 8.666/93 é tratada nos incisos V e VII do artigo 24. A diferença aqui é que o legislador não mencionou que se deve demonstrar o prejuízo que a Administração teria se a licitação fosse repetida e acrescentou a condição de que a licitação tenha se realizado há menos de 01 ano.

3) O inciso VIII do artigo 75 apresenta a dispensa para os casos de emergência (com objetivo de manter a continuidade do serviço público - § 6º) ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Essa previsão está no artigo 24, IV da Lei nº 8.666/93. A diferença em relação a essa previsão é o fato de os serviços ou obras serem concluídos em até 1 ano da data de ocorrência da emergência ou da calamidade (na Lei nº 8.666/93 é em até 180 dias) e a proibição da recontração de empresa já contratada anteriormente pelo mesmo motivo (na Lei nº 8.666/93 não existe essa previsão).

Ressalte-se que no caso da emergência deverão ser observados os valores praticados pelo mercado e adotadas as providências necessárias para a conclusão do processo licitatório, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial. Observe-se que ficou explícita na nova lei a responsabilização do agente público que causou a não realização da licitação no momento oportuno (§ 6º).

4) O inciso X do artigo 24 da Lei nº 8.666/93 apresenta como hipótese de dispensa a compra ou locação de imóvel destinado ao atendimento das finalidades precípuas da administração pública. Na nova lei de licitações essa dispensa passou a ser considerada inexigibilidade de licitação e está prevista no artigo 74, V, sendo que o § 5º apresenta os requisitos necessários a essa contratação, sendo eles: a) avaliação prévia do bem, do seu estado de conservação, dos custos de adaptações, quando imprescindíveis às necessidades de utilização, e do prazo de amortização dos investimentos (inciso I); b) certificação da inexistência de imóveis públicos vagos e disponíveis que atendam ao objeto (inciso II) e c) justificativas que demonstrem a singularidade do imóvel a ser comprado ou locado pela Administração e que evidenciem vantagem para ela (inciso III).

5) A nova lei de licitações não reproduziu a hipótese de dispensa prevista no inciso XI da Lei nº 8.666/93, que diz respeito à contratação de remanescente de obra, serviço ou fornecimento, em consequência de rescisão contratual. Essa supressão foi bem pensada, pois não tem nenhum sentido, no caso de uma rescisão contratual, a administração celebrar uma dispensa de licitação restrita aos participantes da licitação cujo contrato se rescindiu. O mais coerente seria convocar os demais licitantes para se manifestarem no sentido de aceitação do prosseguimento do objeto, no mesmo processo licitatório, e não fazer uma dispensa de licitação com eles. Seria caso de dispensa se a administração celebrasse contrato com alguém que não participou da licitação.

6) O inciso XIII da Lei nº 14.133/2021 apresenta a possibilidade de contratação de profissionais para compor a comissão de avaliação de critérios de técnica, quando se tratar de profissional técnico de notória especialização como hipótese de dispensa de licitação. Nas hipóteses de dispensa da Lei nº 8.666/93 não existe essa previsão.

7) Por fim, no artigo 24 da Lei nº 8.666/93 temos 35 hipóteses de dispensa de licitação, já na nova lei, são 26 hipóteses, ou seja, temos 09 possibilidades de dispensa a menos em relação à lei anterior.

Dessa forma, é notório que a nova lei apresentou modificações significativas em relação à dispensa de licitação, notadamente em relação ao aumento do valor, à inclusão da manutenção de veículos juntos às hipóteses de obras e serviços de engenharia e à responsabilização do agente público que der causa à situação de emergência por falta de preparação da licitação no tempo correto.

QUAIS AS MODALIDADES DE LICITAÇÃO NA NOVA LEI?

Na Lei nº 8.666/93, artigo 22, estão elencadas as seguintes modalidades de licitação: convite, tomada de preços, concorrência, concurso e leilão. A Lei nº 10.520/02 apresenta a modalidade pregão (presencial e eletrônico).

Na nova lei de licitações, as modalidades estão previstas no artigo 28, sendo elas: pregão, concorrência, concurso, leilão e diálogo competitivo. Percebe-se que não estão mais previstas as modalidades convite e tomada de preços. O parágrafo primeiro do mesmo artigo informa que, além das modalidades estabelecidas, a Administração pode utilizar os procedimentos auxiliares previstos no artigo 78.

Mas quais conceitos a lei nova traz para as modalidades de licitação? O artigo 6º, além de diversos outros conceitos, estabelece que:

- 1) Concorrência: é a modalidade de licitação para contratação de bens e serviços especiais e de obras e serviços comuns e especiais de engenharia, cujo critério de julgamento poderá ser por menor preço, melhor técnica ou conteúdo artístico, técnica e preço, maior retorno econômico ou maior desconto (artigo 6º, inciso XXXVIII).
- 2) Concurso: é a modalidade de licitação para escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, cujo critério de julgamento será o de melhor técnica ou conteúdo artístico, e para concessão de prêmio ou remuneração ao vencedor (artigo 6º, inciso XXXIX).

3) Leilão: é a modalidade de licitação para alienação de bens imóveis ou de bens móveis inservíveis ou legalmente apreendidos a quem oferecer o maior lance (artigo 6º, inciso XL).

4) Pregão: é a modalidade de licitação obrigatória para aquisição de bens e serviços comuns, cujo critério de julgamento poderá ser o de menor preço ou o de maior desconto (artigo 6º, inciso XLI).

5) Diálogo competitivo: é a modalidade de licitação para contratação de obras, serviços e compras em que a Administração Pública realiza diálogos com licitantes previamente selecionados mediante critérios objetivos, com o intuito de desenvolver uma ou mais alternativas capazes de atender às suas necessidades, devendo os licitantes apresentar proposta final após o encerramento dos diálogos (artigo 6º, inciso XLII).

Outra importante alteração da nova lei foi o “apregoamento” da concorrência, uma vez que estabelece que o procedimento tanto no caso do pregão como no da concorrência será o mesmo. Essa informação encontra-se no artigo 17, que enumera as seguintes fases do processo de licitação:

- Preparatória;
- De divulgação do edital de licitação;
- De apresentação de propostas e lances, quando for o caso;
- De julgamento;
- De habilitação;
- Recursal;
- Homologação.

Como se verifica, diferente do que trata a Lei nº 8.666/93 em suas modalidades de licitação, a fase de apresentação das propostas vem antes da de habilitação, igual ocorre no pregão atualmente. Ressalte-se que essa inversão de fases (1º a proposta e depois a habilitação) ocorrerá independentemente de se tratar da modalidade concorrência ou do pregão.

No entanto, a nova lei, no § 1º do artigo 17, autoriza que haja a “desinversão” de fases (1º a habilitação e depois a proposta) se houver motivação e constar do edital de licitação.

Portanto, a diferença agora em relação à concorrência e ao pregão é apenas em relação ao objeto, pois o procedimento será o mesmo.

Então, quando forem bens e serviços especiais ou obras e serviços comuns e especiais de engenharia, a modalidade a ser utilizada será a concorrência e quando forem bens e serviços comuns, inclusive de engenharia, o pregão será utilizado. Para serviço comum de engenharia a lei autorizou que se use tanto o pregão quanto a concorrência.

Além dessa novidade, a Lei nº 14.133/2021 também especifica que as licitações serão realizadas, preferencialmente, na forma eletrônica, admitindo-se a forma presencial se justificada, devendo a sessão pública ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo quando presencial (artigo 17, § 2º).

Diante do exposto, observa-se que houve algumas alterações em relação às modalidades de licitação. Mas, conforme consta no artigo 191 da nova lei, durante o período de 02 anos da data da sua publicação (até 01/04/2023) coexistirão as duas legislações (Lei nº 8.666/93 e Lei nº 14.133/2021) e os entes da Federação poderão utilizar uma ou outra, não podendo, no caso, misturar procedimentos das duas legislações, por exemplo, não poderão utilizar os novos valores de dispensa por valor (artigo 75, I e II da nova lei) e utilizar o procedimento com base na Lei nº 8.666/93, por exemplo.

OS MODOS DE DISPUTA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES: O QUE É? QUAIS SÃO?

Conforme consta no artigo 18, VIII o modo de disputa é um dos procedimentos a ser verificado na fase interna da licitação. Mas o que é modo de disputa?

Como sabemos, o termo modo de disputa não existe na Lei nº 8.666/93. Existe uma previsão na lei do Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC, Lei nº 12.462/2011, artigo 17, I e II) e no Decreto nº 10.024 de 28 de outubro de 2019 (artigos 31 a 33) que trata do pregão eletrônico. Aliás, referido decreto foi elaborado já com base na nova lei de licitações (que à época ainda era um projeto de lei).

A nova lei de licitações, que na verdade foi elaborada com base nos ditames do RDC e do pregão, apresenta no seu artigo 56, incisos I e II os modos de disputa aberto e fechado.

No modo aberto, os licitantes apresentarão suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos, crescentes ou decrescentes. Já no fechado as propostas permanecerão em sigilo até a data e hora designadas para sua divulgação.

A lei autoriza que se utilize os modos de forma isolada ou em conjunto (aberto e fechado ou fechado e aberto), vedando-se a utilização do modo de disputa fechado de forma isolada quando os critérios de julgamento forem menor preço ou maior desconto e a proibição do modo de disputa aberto para o critério de julgamento técnica e preço (artigo 56, §§ 1º e 2º).

De acordo com o exposto acima, verifica-se que não será possível, no pregão e nem na concorrência, a utilização do modo de disputa apenas fechado, quando se tratar de julgamento menor preço ou maior desconto.

Ressalte-se que os modos de disputa são tanto para a modalidade concorrência quanto para o pregão. No pregão eletrônico, inclusive, já são utilizados esses dois modos de disputa desde outubro de 2019, por força do Decreto nº 10.024/19.

Recentemente, no âmbito federal, foi publicada a IN 73/2022 que trata da licitação com tipo de julgamento menor preço ou maior desconto (pregão ou concorrência), sendo um excelente normativo para servir de base ou ser recepcionado pelos demais entes da federação.

Dessa forma, observa-se que a nova lei de licitações apresentou os modos de disputa aberto e fechado nas modalidades pregão e concorrência, a exemplo do que já ocorre no pregão eletrônico.

HOUVE ALGUMA NOVIDADE EM RELAÇÃO À DURAÇÃO DOS CONTRATOS ADMINISTRATIVOS?

A nova lei de licitações reservou um capítulo para tratar sobre a duração dos contratos, qual seja, o capítulo V, artigo 105 até o artigo 114.

Inicialmente, o artigo 105 estabelece que a duração do contrato será aquela que vier estabelecida no edital, observando-se, quando da contratação e a cada exercício financeiro, a disponibilidade de créditos orçamentários, bem como a previsão no plano

plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro. Isso já é previsão da Lei nº 8.666/93.

A grande novidade fica para o estabelecido no artigo 106, pois autoriza, no caso de serviço ou fornecimento contínuo, que o contrato seja celebrado por até 05 (cinco) anos. Para tanto, deve observar algumas regras, como a demonstração da disponibilidade de créditos orçamentários e a previsão no plano plurianual, quando ultrapassar 1 (um) exercício financeiro; deverá atestar a cada exercício que tem créditos orçamentários vinculados à contratação e a vantagem em mantê-la e poderá extinguir o contrato sem ônus quando não houver crédito orçamentário suficiente ou quando ele não mais for vantajoso.

Observe que o legislador utilizou a palavra extinção do contrato em vez de rescisão e deixou claro que essa extinção será sem ônus. E, em relação à hipótese de não ser mais vantajoso, espera-se que haja no futuro entendimento no sentido da necessidade de justificar essa não vantajosidade, ou seja, que a extinção não seja feita de forma arbitrária. Senão, imagine a situação do contratado que participa de uma licitação cuja duração do contrato esteja prevista para o período de cinco anos e depois se depara com uma notificação de extinção desse por não ser mais vantajosa a contratação.

Ainda que o § 1º do artigo 106 mencione que a extinção só poderá ocorrer na próxima data de aniversário do contrato e não em prazo inferior a 2 (dois) meses, contado da referida data, o contratado poderá ficar em uma situação delicada frente à exclusão, dependendo do tipo de objeto que fornece ou executa.

O § 2º do artigo 106 informa que a previsão em relação à duração do contrato também se aplica ao aluguel de equipamentos e à utilização de programas de informática. Isso é excelente, pois não teremos prazos distintos para esses objetos como hoje ocorre na Lei nº 8.666/93, que autoriza a prorrogação por até 48 meses e não 60, como nos demais casos da referida lei (Lei nº 8.666/93, artigo 57, IV).

Outra novidade está prevista no artigo 107, que autoriza a prorrogação sucessiva dos contratos de serviço e fornecimento contínuos por até 05 anos, chegando, portanto, à duração de até 10 anos. Como se verifica, a nova lei incluiu na hipótese de prorrogação os contratos de fornecimento contínuo também. Na Lei nº 8.666/93 não há essa previsão, ela só se refere aos contratos de serviço contínuo.

No entanto, assim como já é o entendimento hoje, a previsão de prorrogação deve vir estipulada no edital e se deve demonstrar a vantajosidade na prorrogação.

Já o artigo 109 estabelece que nos contratos em que a Administração seja usuária de serviço público oferecido em regime de monopólio, esses podem ser celebrados por prazo indeterminado.

Quando se tratar de contrato por escopo, o prazo de vigência será automaticamente prorrogado quando seu objeto não for concluído no período firmado no contrato (artigo 111 da NLLC). O contrato por escopo não está previsto na Lei nº 8.666/93, mas a doutrina e a jurisprudência o reconhecem. Chama-se contrato por escopo aquele que não é de serviço contínuo. O escopo é o objeto a ser fornecido, como no caso de produtos de limpeza ou executado, a exemplo de uma obra ou serviço. Então, ainda que o prazo do contrato se esgote sem a devida prorrogação, ele ainda pode ser prorrogado tendo em vista que não houve a conclusão de seu objeto. Na nova lei, como se vê, a prorrogação, caso necessária, será automática.

Por fim, o artigo 114 informa que o contrato que previr a operação continuada de sistemas estruturantes de tecnologia da informação poderá ter vigência máxima de 15 (quinze) anos.

Assim, verifica-se que a nova lei de licitações inovou em relação à duração dos contratos administrativos que, no caso de serviço e fornecimento contínuos podem chegar a até 10 anos de duração. Além de acabar com a diferenciação no caso de o objeto ser aluguel de equipamentos e programas de informática, bem como trouxe para o corpo da lei a questão do contrato por escopo.

MUNICÍPIOS COM ATÉ 20.000 HABITANTES SÓ PRECISAM OBSERVAR OS REGRAMENTOS DA NOVA LEI A PARTIR DE 2027?

Não obstante o artigo 194 da nova lei de licitações mencionar que ela entra em vigor na data de sua publicação, durante dois anos, contados de sua publicação, poder-se-ão utilizar a Lei nº 8.666/93, a lei do Pregão e a lei do RDC (Regime Diferenciado de Contratação Pública).

Porém, para os Municípios com até 20.000 habitantes a lei estabeleceu que, para algumas situações nela previstas, eles poderão ter a obrigatoriedade postergada por até 06 (seis) anos, consoante o disposto no artigo 176. Vejamos quais são essas situações:

1) Requisitos estabelecidos nos artigos. 7º e 8º: levando-se em consideração a gestão por competências, a autoridade máxima deverá designar agentes públicos para o desempenho das funções essenciais à execução da nova lei que tenham os seguintes requisitos: sejam, preferencialmente, servidor efetivo ou empregado público; tenham atribuições relacionadas a licitações e contratos ou possuam formação compatível ou qualificação atestada por certificação profissional emitida por escola de governo criada e mantida pelo poder público e não sejam cônjuge ou companheiro de licitantes ou contratados habituais da Administração, nem tenham com eles vínculo de parentesco, colateral ou por afinidade, até o terceiro grau, ou de natureza técnica, comercial, econômica, financeira, trabalhista e civil. Além dos requisitos enumerados acima, deve-se observar o princípio da segregação de funções.

Além dos agentes públicos, deverá ser designado o agente de contratação e, nesse caso, ele deverá ser servidor efetivo ou empregado público.

Tendo em vista a quantidade reduzida de servidores que os Municípios pequenos possuem, teriam dificuldade ou até estariam impossibilitados de obedecer a essas regras em dois anos, por isso, foi acertada a previsão do legislador estabelecendo a eles um prazo maior para se organizarem, inclusive, abrindo concursos, se for o caso.

2) Obrigatoriedade de realização da licitação sob a forma eletrônica: No § 2º do artigo 17 a lei estabelece que as licitações, preferencialmente, serão realizadas sob a forma eletrônica, admitindo-se a forma presencial, se motivada e, nesse caso, a sessão pública deverá ser registrada em ata e gravada em áudio e vídeo.

Assim, os Municípios com até 20.000 habitantes terão um prazo maior para se adequarem às licitações na forma eletrônica, bem como à gravação das sessões presenciais em áudio e vídeo.

3) Divulgação dos atos no PNCP (Portal Nacional de Contratações Públicas):

a lei obriga que todos os atos relativos à lei sejam publicados no PNCP, como por exemplo a íntegra dos editais, os contratos, os aditivos, as dispensas e inexigibilidades, dentre outros.

Os Municípios com até 20.000 mil habitantes ficarão isentos dessa obrigatoriedade por até 06 anos. Durante esse período, deverão publicar os atos da lei em diário oficial, podendo ser por extrato e disponibilizar a versão física dos documentos na repartição (artigo 176, parágrafo único da NLLC).

Diante do exposto, podemos verificar que o legislador, preocupado com a estrutura administrativa dos Municípios de pequeno porte, trouxe no bojo da nova lei um prazo maior para que sejam cumpridas as exigências descritas acima. Ressalte-se que esses Municípios correspondem a mais de 70% dos existentes no Brasil.

Importante evidenciar que o prazo dilatado de 06 anos se refere apenas às situações descritas nos itens um, dois e três acima, ou seja, para as demais previsões da lei esses Municípios terão o prazo comum a todos, qual seja, dois anos da data da publicação da nova lei.

O QUE É E COMO DEVE SER A FASE PREPARATÓRIA NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES?

A fase preparatória, de fundamental importância, trata-se da fase interna da contratação pública. Tanto é que a nova lei de licitações reservou um capítulo específico para essa temática, qual seja, o Capítulo II, seções de I a IV, além de quatro subseções na seção IV.

A Seção I trata da “Da Instrução do Processo Licitatório” (artigo 18 ao 27). O artigo 18, caput, menciona que a fase preparatória é caracterizada pelo planejamento e que deve estar em consonância com o plano de contratações anual (quando houver) e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação.

Informa também que deverá ocorrer na fase preparatória: a descrição da necessidade da contratação; a definição do objeto; as condições de execução do objeto e pagamento; o orçamento estimado; a elaboração do edital e da minuta de contrato, se for o caso; a modalidade de licitação; o tipo de julgamento; o modo de disputa; análise de riscos e

considerações a respeito do sigilo do orçamento. O § 1º estabelece os requisitos que devem constar do Estudo Técnico Preliminar (ETP).

O artigo 19 especifica que os órgãos da Administração responsáveis pela elaboração de regulamentos em relação às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão instituir alguns instrumentos como: aqueles que permitam, de preferência, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços; a criação de catálogo eletrônico de padronização; sistema informatizado de acompanhamento de obras; modelos de minutas como a de editais, termo de referência, contratos, admitindo-se a utilização das minutas do Poder Executivo federal e modelos digitais de obras e serviços de engenharia.

No artigo 20 consta a vedação à aquisição de artigos de luxo para os itens de consumo adquiridos para suprir as demandas das estruturas da Administração Pública e os Poderes têm 180 dias, a contar da publicação da lei, para definir em regulamento os limites para o enquadramento dos bens de consumo nas categorias comum e luxo.

A possibilidade de o edital contemplar a matriz de alocação de riscos entre o contratante e o contratado está prevista no artigo 22 da nova lei. Essa matriz deve ser estabelecida no edital, obrigatoriamente, quando se tratar de obras e serviços de grande vulto ou forem adotados os regimes de contratação integrada e semi-integrada.

O artigo 23, § 1º estabelece os parâmetros que devem ser considerados na pesquisa de preços quando se tratar da aquisição de bens e contratação de serviços em geral e o § 2º elenca os parâmetros quando forem obras e serviços de engenharia. Quando se tratar de licitações realizadas por Municípios, Estados e Distrito Federal, a pesquisa poderá ser feita por meio da utilização de outros sistemas de custos adotados pelo respectivo ente federativo, salvo quando envolver recursos de transferências voluntárias da União, hipótese em que o ente deverá seguir as regras estabelecidas no artigo 23, §§ 1º e 2º.

Uma novidade é a prevista no artigo 24, que prevê a possibilidade de o orçamento estimado da contratação ficar sigiloso. Novidade em parte, pois em relação ao pregão eletrônico isso já é possível, tendo em vista que há previsão no Decreto nº 10.024/19 a respeito do sigilo.

O artigo 33 apresenta os critérios de julgamento sendo eles: menor preço; maior desconto; melhor técnica ou conteúdo artístico; técnica e preço; maior lance, no caso de leilão e maior retorno econômico. Dos critérios estabelecidos, a novidade fica a cargo do maior retorno econômico, que não existe na Lei nº 8.666/93. Referido critério existe no Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e só pode ser utilizado para a celebração de contrato de eficiência.

Em relação às compras, o artigo 40 informa que o seu planejamento deverá considerar a expectativa de consumo anual. Não se trata de uma inovação, pois, ainda que em muitos órgãos isso não seja observado, as contratações devem ser planejadas com base em todo o exercício, evitando-se a fragmentação indevida de despesas.

A nova lei deu especial atenção aos detalhes em relação à fase preparatória. O planejamento aparece com a devida importância que se deve ter, inclusive, elevado a princípio como se verifica no artigo 5º, além de aparecer 12 vezes no corpo da lei.

Dessa forma, a fase preparatória deve ser planejada, estar em consonância com o plano de contratação anual, se houver, e com o planejamento estratégico, e deve conter todos os elementos necessários para uma eficiente e eficaz contratação.

POSSIBILIDADE DE OS SERVIDORES PÚBLICOS SEREM DEFENDIDOS PELA ADVOCACIA PÚBLICA EM CASO QUE ENVOLVA LICITAÇÃO E CONTRATO?

A nova lei trata dos Agentes Públicos no Título I (Disposições Preliminares), Capítulo I, do artigo 7º ao artigo 10.

Além de prever os requisitos necessários para os agentes públicos que desempenharão as funções essenciais da lei e do agente de contratação e as vedações, a nova lei informa no artigo 10, *caput*, que as autoridades competentes e os servidores públicos que tiverem participado dos procedimentos relacionados às licitações e aos contratos tiverem necessidade de defesa nas esferas administrativa, controladora ou judicial, essa poderá ser feita pela advocacia pública judicial ou extrajudicialmente.

No entanto, a lei apresenta alguns requisitos para que essa defesa possa ser feita, sendo eles: que o ato tenha sido praticado com estrita observância de orientação constante em

parecer jurídico e que nos autos do processo administrativo ou judicial não existam provas de que os atos tenham sido ilícitos e dolosos.

A defesa pela advocacia pública, se obedecidos os requisitos, pode ser feita, inclusive, na hipótese de o agente público não mais ocupar o cargo, emprego ou função em que foi praticado o ato questionado, consoante o disposto no § 2º do artigo 10.

Essa, indubitavelmente, foi uma ótima inovação da lei, pois não são poucos os casos em que servidores que respondem a processos em virtude de problemas nas contratações precisam pagar advogados para defendê-los. Principalmente se levarmos em consideração que grande parte desses servidores não praticaram o ato por dolo, mas por falta de conhecimento.

Ressalte-se que, tendo em vista que um dos requisitos para o direito à defesa é ter seguido o parecer jurídico, é importante que o agente público sempre faça as suas consultas por escrito ao jurídico, para que comprove, se necessário, que seguiu um parecer nas suas decisões. Por isso, nada de questionamento verbal!

QUAIS SÃO OS INSTRUMENTOS AUXILIARES DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES?

A nova lei de licitações possui um Capítulo específico que trata dos Procedimentos Auxiliares, sendo ele o Capítulo X. O artigo 78 elenca quais são esses procedimentos, quais sejam: credenciamento, pré-qualificação, procedimento de manifestação de interesse, sistema de registro de preços e registro cadastral.

Conforme menciona o § 1º, os critérios claros e objetivos em relação aos procedimentos auxiliares serão definidos em regulamento.

Credenciamento

A Seção I, artigo 79, trata do primeiro procedimento, o Credenciamento. Segundo esse artigo, ele pode ser utilizado nas seguintes hipóteses de contratação:

- a) paralela e não excludente: caso em que é viável e vantajosa para a Administração a realização de contratações simultâneas em condições

padronizadas, como por exemplo, no caso de contratação para a Agricultura Familiar.

b) com seleção a critério de terceiros: caso em que a seleção do contratado está a cargo do beneficiário direto da prestação, a exemplo da contratação de laboratórios para a realização de exames pelo SUS. Nesse caso, vários laboratórios são credenciados e o beneficiário escolherá o de seu interesse.

c) em mercados fluidos: caso em que a flutuação constante do valor da prestação e das condições de contratação inviabiliza a seleção de agente por meio de processo de licitação, a exemplo da aquisição de passagens aéreas.

O parágrafo único do artigo 79 estabelece os critérios que devem ser previstos no futuro regulamento. Deve haver a publicação de um edital de chamamento com critérios objetivos de distribuição da demanda e condições padronizadas de contratação, proibição, como regra, de terceirização e a possibilidade de denúncia por qualquer das partes em um prazo especificado no próprio edital.

O Credenciamento não é uma figura nova, já na Lei nº 8.666/93 existe a sua previsão no artigo 25, caput. Mas seu uso não é muito comum tendo em vista muitos órgãos não o conhecerem. Aliás, a Lei nº 8.666/93 não traz essa figura de forma expressa, foi a doutrina e os entendimentos jurisprudenciais que trataram dela. Agora, estando de forma expressa no corpo da nova lei e futuramente regulamentada, entendo que sua utilização será expressiva devido aos benefícios que esse procedimento fornece.

Pré-qualificação

A pré-qualificação é tratada no artigo 80. Trata-se de um procedimento técnico-administrativo para efetivar duas seleções: a dos licitantes que reúnam condições de habilitação para participar de futura licitação ou de licitação vinculada a programas de obras ou de serviços objetivamente definidos e de bens que atendam às exigências técnicas ou de qualidade estabelecidas pela Administração.

O § 3º reza que constarão do edital de pré-qualificação as informações mínimas necessárias para definição do objeto e também a modalidade, a forma da futura licitação e os critérios de julgamento. Conforme previsto no § 10, a licitação poderá ser restrita a licitantes ou bens pré-qualificados.

Procedimento de Manifestação de Interesse

O Procedimento de Manifestação de Interesse (PMI) é outro procedimento auxiliar da nova lei, previsto no artigo 81. Assim como o Credenciamento, não é uma criação da nova lei. Ele já é previsto no artigo 21 da Lei nº 8.987 de 13 de fevereiro de 1995 e no âmbito federal é regulamentado pelo Decreto nº 8.428/2015.

Como os demais, também será regulamentado e o artigo 81 especifica que poderá haver a publicação de edital de chamamento público solicitando à iniciativa privada a propositura e a realização de estudos, investigações, levantamentos e projetos de soluções inovadoras que contribuam com questões de relevância pública. Ou seja, passa-se para o particular a realização de estudos de viabilidade de algum projeto de interesse da Administração.

O mais interessante nesse procedimento é que, caso o estudo seja aproveitado, ainda que de forma parcial, não será remunerado pela Administração, mas pelo vencedor da licitação. Ainda, a realização ou não de uma licitação posterior é uma decisão discricionária da Administração, ou seja, ela pode nem ocorrer e, conseqüentemente, não haverá nenhum pagamento pelos estudos apresentados.

O § 2º do artigo 81 informa que o estudo não gera direito de preferência no processo licitatório, não obrigará o poder público a realizar licitação, não implicará, por si só, direito a ressarcimento de valores envolvidos em sua elaboração e será remunerado somente pelo vencedor da licitação, vedada, em qualquer hipótese, a cobrança de valores do poder público.

Por fim, no artigo § 4º, com o intuito de beneficiar as microempresas e empresas de pequeno porte, a lei autoriza que o PMI possa ser restrito a startups, assim considerados os microempreendedores individuais, as microempresas e as empresas de pequeno porte, de natureza emergente e com grande potencial, que se dediquem à pesquisa, ao desenvolvimento e à implementação de novos produtos ou serviços baseados em soluções tecnológicas inovadoras que possam causar alto impacto, exigida, na seleção definitiva da inovação, validação prévia fundamentada em métricas objetivas, de modo a demonstrar o atendimento das necessidades da Administração.

Sistema de Registro de Preços

O artigo 82 trata do Sistema de Registro de Preços (SRP). Como já sabemos, o SRP já é de ampla utilização por todos os entes da federação, sendo que no âmbito federal ele é regulamentado pelo Decreto nº 7.892/2013.

A nova lei trouxe algumas novidades em relação ao SRP e estabelece que deverá haver um regulamento. Uma das novidades está no § 3º do artigo 82, que permite o registro de preços com indicação limitada a unidades de contratação, sem indicação do total a ser adquirido, nas seguintes situações: quando for a primeira licitação para o objeto e o órgão ou entidade não tiver registro de demandas anteriores, no caso de alimento perecível e no caso em que o serviço estiver integrado ao fornecimento de bens. Nesses casos, veda-se a participação de outro órgão ou entidade na ata.

Outra novidade é a possibilidade de se fazer registro de preços para as hipóteses de inexigibilidade e de dispensa de licitação para a aquisição de bens ou para a contratação de serviços por mais de um órgão ou entidade (artigo 82, § 6º).

Já o artigo 84 estabelece a possibilidade de duração da ata de registro de preços (ARP) por um ano, podendo esse prazo ser prorrogado por igual período, se for vantajoso. No atual regulamento, a ARP só pode ter duração de doze meses, não sendo permitida a prorrogação.

Mais uma novidade é a possibilidade de se contratar a execução de obras e serviços de engenharia pelo sistema de registro de preços, desde que haja projeto padronizado, sem complexidade técnica e operacional e necessidade permanente ou frequente de obra ou serviço a ser contratado (artigo 85).

Em relação à figura do “carona” a nova lei não inovou. Manteve-se o mesmo percentual existente hoje no Decreto nº 7.892/2013, sendo 50% para cada “carona” e o grupo não pode ultrapassar o dobro do quantitativo, exceto quando se tratar de adesão à ARP com recursos de transferência voluntária da União e adesão à ARP do Ministério da Saúde, no caso de aquisição emergencial de medicamentos e material de consumo médico-hospitalar (artigo 86, §§ 4º, 5º, 6º e 7º).

Registro Cadastral

O último procedimento auxiliar de que trata a nova lei é o registro cadastral. A previsão está nos artigos 87 e 88. Segundo o artigo 87, os órgãos e entidades da Administração Pública deverão utilizar o sistema de registro cadastral unificado disponível no Portal Nacional de Contratações Públicas (PNCP), para efeito de cadastro unificado de licitantes.

Os §§ 3º e 4º do artigo 87 informam que a Administração poderá realizar licitação restrita a fornecedores cadastrados ou que realize seu cadastro dentro do prazo estabelecido no edital.

Diante do exposto, percebe-se ser de grande valia os instrumentos auxiliares previstos na nova lei de licitações. Como já mencionado, referidos instrumentos serão objeto de regulamento, sendo um requisito necessário para a sua utilização.

O QUE É E PARA QUE SERVE O PORTAL NACIONAL DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS (PNCP)?

Conforme o artigo 174, o PNCP destina-se à divulgação centralizada e obrigatória dos atos exigidos pela nova lei e realização facultativa das contratações pelos órgãos e entidades dos Poderes Executivo, Legislativo e Judiciário de todos os entes federativos. Observe-se que são duas previsões, uma obrigatória, no caso da divulgação dos atos e facultativa, no caso da realização das contratações pelos três Poderes por intermédio do Portal, sendo que nesse caso, os entes podem optar por utilizar um outro sistema eletrônico fornecido por pessoa jurídica de direito privado, desde que mantida a integração com o PNCP.

De acordo com o § 1º do mesmo artigo, o PNCP será gerido pelo Comitê Gestor da Rede Nacional de Contratações Públicas, a ser presidido por representante indicado pelo Presidente da República e composto de 3 (três) representantes da União indicados pelo Presidente da República, 2 (dois) representantes dos Estados e do Distrito Federal indicados pelo Conselho Nacional de Secretários de Estado da Administração e de 2 (dois) representantes dos Municípios indicados pela Confederação Nacional de Municípios.

As informações em relação às contratações que estarão no PNCP são: planos de contratação anuais; catálogos eletrônicos de padronização; editais de credenciamento e de pré-qualificação, avisos de contratação direta e editais de licitação e respectivos anexos; atas de registro de preços; contratos e termos aditivos e notas fiscais eletrônicas, quando for o caso (artigo 174, § 2º, incisos de I a IV). No caso de municípios com até 20.000 (vinte mil) habitantes, o prazo para seguir as regras estabelecidas para o PNCP é de 6 (seis) anos, contado da data de publicação da nova lei (artigo 176, III). Nesse caso, farão as suas publicações em diário oficial e disponibilizarão a versão física dos documentos em suas repartições.

No portal deverão ser publicados: o inteiro teor dos editais e seus anexos (artigo 54); os documentos elaborados na fase preparatória que porventura não tenham integrado o edital e seus anexos, após a homologação (artigo 54, § 3º); extrato das contratações diretas dos incisos I e II do artigo 75 (artigo 75, § 4º); os contratos e seus aditamentos em até 20 dias úteis, no caso de licitação, e em até 10 dias úteis, no caso de contratação direta (artigo 94, I e II).

COMO A NOVA LEI ESTABELECE O ESTUDO TÉCNICO PRELIMINAR (ETP)?

O parágrafo único do artigo 1º da IN 40/2020 apresenta o conceito do ETP, como sendo: “o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descreve as análises realizadas em termos de requisitos, alternativas, escolhas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação”.

Como se verifica, ele é um documento anterior ao termo de referência e ao projeto básico e faz parte da primeira etapa do planejamento da contratação pública.

Na nova lei de licitações, a previsão do ETP está no artigo 18, § 1º que informa que ele deverá evidenciar o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, de forma que se permita verificar se é viável a contratação.

Já o parágrafo 2º do mesmo artigo elenca os elementos mínimos que devem constar no ETP, a saber:

- a) descrição da necessidade da contratação, considerado o problema a ser resolvido sob a perspectiva do interesse público;
- b) estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala;
- c) estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, que poderão constar de anexo classificado, se a Administração optar por preservar o seu sigilo até a conclusão da licitação;
- d) justificativas para o parcelamento ou não da contratação;
- e) posicionamento conclusivo sobre a adequação da contratação para o atendimento da necessidade a que se destina.

No Portal de Compras do Governo Federal é possível ter acesso ao ETP digital, disponível também para os demais entes da federação, além da União, mediante adesão por meio de Termo de Acesso.

No âmbito federal, o ETP foi regulamentado pela IN 58/2022 que, assim como a anterior, IN 40/2020, dispensa-o para as contratações diretas com base nos incisos I e II do artigo 75 da Lei nº 14.133/2021 (dispensa em razão do valor).

Como se verificou, a nova lei de licitações estabeleceu a obrigatoriedade da elaboração do ETP na fase do planejamento da contratação com vistas à verificação da viabilidade da despesa, bem como informa os requisitos que ele deve conter.

Os demais entes da federação podem se valer da IN 58/2022 para fins de regulamentação do ETP nas suas contratações.

O QUE É O CONTROLE DAS CONTRATAÇÕES NA NOVA LEI DE LICITAÇÕES?

O Capítulo III, artigo 169 da Lei nº 14.133/2021 estabeleceu as chamadas linhas de defesa das licitações e contratos, visando à prevenção e gestão de riscos. Além disso, prevê a

adoção de recursos de tecnologia da informação para o controle e a subordinação ao controle social.

Verifique que a ideia é a prevenção e não uma punição, que, não obstante fosse aplicada de forma complexa, poderia corrigir o prejuízo causado à Administração.

As linhas de defesa são estabelecidas da seguinte forma:

- a) Primeira linha de defesa, integrada por servidores e empregados públicos, agentes de licitação e autoridades que atuam na estrutura de governança do órgão ou entidade;
- b) Segunda linha de defesa, integrada pelas unidades de assessoramento jurídico e de controle interno do próprio órgão ou entidade;
- c) Terceira linha de defesa, integrada pelo órgão central de controle interno da Administração e pelo tribunal de contas.

Ressalte-se que, não obstante haver essa sequência em primeira, segunda e terceira linha, não há hierarquia entre elas. Quem deve implementar o controle é a alta administração do órgão ou entidade, por intermédio de regulamento, levando-se em consideração os custos e os benefícios decorrentes de sua implementação, optando-se pelas medidas que promovam relações íntegras e confiáveis, com segurança jurídica para todos os envolvidos, e que produzam o resultado mais vantajoso para a Administração, com eficiência, eficácia e efetividade nas contratações públicas.

Os integrantes das linhas de defesa deverão adotar medidas a depender do que foi constatado. Se foi uma simples impropriedade formal, adotarão medidas para saneá-la e para mitigação de riscos de uma nova ocorrência, de preferência com o aperfeiçoamento dos controles preventivos e com a capacitação dos agentes públicos responsáveis.

Agora, se a irregularidade constatada configurar dano à Administração, serão adotadas medidas para apurar as infrações administrativas, observando-se a segregação de funções e a individualização das condutas, bem como remeterão cópias dos documentos ao Ministério Público, que apurará os ilícitos de sua competência.

Assim, na nova lei de licitações há uma visível preocupação com a prevenção e a transparência das contratações públicas com vistas à mitigação da ocorrência de desvios e prejuízos de que, infelizmente, se têm tantas notícias no cenário brasileiro.

INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO PARA CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS TÉCNICOS DE NATUREZA SINGULAR COM PROFISSIONAL DE NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

João Eduardo Lopes Queiroz

Procurador na UNESP. Doutorando no IDP. Mestre em Direito pela Escola Paulista de Direito. Especialista em Direito Administrativo Econômico pela Universidade Presbiteriana Mackenzie. Especialista em Gestão de Agronegócios pela Universidade Federal de São Carlos. Especialista em Direito Constitucional Aplicado pelo Complexo Jurídico Damásio Evangelista de Jesus. Professor de Gestão Pública, Direito Constitucional, Direito Administrativo, Direito Ambiental e Direito Agronegócio no Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Autor e/ou Coordenador das seguintes obras: *Direito Administrativo das Agências Reguladoras* (Ed. Lumen Juris); *Direito Administrativo* (Ed. Forense); *Direito Administrativo Econômico* (Ed. Atlas); *Direito do Agronegócio*, 2. ed. (Ed. Fórum); *Direito Administrativo - Ponto a Ponto - Tomo I e II* (Ed. Campus/Elsevier); *Curso de Direito Administrativo Econômico*, vols. I, II e III (Ed. Malheiros). Email: joao_edu_lopes@hotmail.com

Márcia Walquiria Batista dos Santos

Pós Doutora pela EACH/USP. Doutora em Direito do Estado pela Universidade de São Paulo. Procuradora da UNESP. Professora do programa de Pós-Graduação Stricto Sensu em Soluções Alternativas de Controvérsias Empresariais na Escola Paulista de Direito – EPD/SP. Professora titular de Direito Administrativo do Centro de Ensino Superior de São Gotardo. Coordenadora e Docente nos cursos do IBEGESP. Ex-Procuradora Geral da Universidade de São Paulo onde foi procuradora por mais de 20 anos. Autora e/ou Coordenadora das seguintes obras: *Direito Administrativo das Agências Reguladoras* (Ed. Lumen Juris); *Direito Administrativo: Série Universitária* (Ed. Forense); *Direito Administrativo Econômico* (Ed. Atlas); *Direito do Agronegócio*, 2. ed. (Ed. Fórum); *Direito Administrativo - Ponto a Ponto - Tomos I e II* (Ed. Campus/Elsevier); *Curso de Direito Administrativo Econômico*, vols. I, II e III (Ed. Malheiros); *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*, 2. ed. (Ed. Malheiros) e *Licitações e Contratos Administrativos: Roteiro Prático* (Ed. Malheiros). Email: marcia.walquiria@hotmail.com

Áreas do direito

Direito Público e Direito administrativo.

Resumo

Este artigo analisa a possibilidade de contratação direta por inexigibilidade de licitação para prestação de serviços técnicos especializados e de natureza singular no âmbito da Administração Pública, em razão da notória especialização.

Palavras-chave: Licitação. Contrato administrativo. Inexigibilidade. Notória especialização.

INTRODUÇÃO

Têm sido recorrentes as dúvidas sobre a inexigibilidade de licitação para contratação direta de profissionais no intuito de prestar serviços especializados para os poderes públicos nos três níveis de governo.

Embora a Lei n. 8.666/1993 tenha deferido expressa permissibilidade, a doutrina e a jurisprudência oscilaram sobre quais seriam os seus requisitos, gerando celeuma jurídica entre os administrativistas.

Em apertada síntese analisaremos qual a posição que se conforma melhor com a Constituição Federal, e quais os desdobramentos aceitáveis pela doutrina e jurisprudência brasileira.

A LICITAÇÃO NO ORDENAMENTO JURÍDICO BRASILEIRO

Licitação é um procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública busca obter a proposta mais vantajosa para execução de obras ou serviços, compras, locação ou alienação de bens do seu patrimônio.

Os particulares podem livremente fazer suas compras e contratar obras e serviços. A Administração Pública, em todos os níveis, não desfruta dessa liberdade. Não basta que os contratos sejam, na mente do administrador, os mais vantajosos. É preciso observar regras previamente estabelecidas pela legislação, e praticar uma série de atos que, ao final, demonstrem que a opção feita pelo Administrador é, efetivamente, a mais vantajosa para a Administração. Esse procedimento antecede, naturalmente, a contratação.

A licitação é procedimento administrativo formal e está sujeita a todas as regras que a Constituição fixou para a Administração Pública.

Como procedimento administrativo (ou *ato administrativo formal*, como quer a lei das licitações e contratos administrativos), pelo simples fato de ser uma atividade da Administração em matéria administrativa, está sujeito a todos os princípios constitucionais que regem a Administração Pública: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade, eficiência e probidade administrativa, conforme disposto no “caput” do artigo 37 da Constituição. O inciso XXI do mesmo artigo 37 explicita que esses princípios serão atendidos em matéria de obras, serviços, compras e alienações:

“Ressalvados os casos específicos na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de

qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Outro aspecto presente no procedimento licitatório é que ele visa afastar o arbítrio e o favorecimento.

Conforme José Afonso da Silva¹,

“O princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regras, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a administração pública. Constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes do poder público.”

Por exigência constitucional, a lei das licitações e contratos administrativos, Lei 8.666, de 1993, é a atual lei que explicita a aplicação dos princípios da Administração Pública para o fim específico das licitações. Veio substituir o decreto-lei 2.300, de 21 de novembro de 1986, que tratava da matéria.

Em plena vigência da Lei das Licitações, veio a lume a Lei 10.520, de 17 de julho de 2002, estabelecendo novas regras para a licitação, desta feita por meio dos instrumentos chamados “pregão” e “pregão eletrônico”. Assim como a sua antecessora, essa nova lei afirma se aplicar à União, aos Estados, ao Distrito Federal e aos Municípios.

A LEI DAS LICITAÇÕES COMO NORMA GERAL

O inciso XXVII do artigo 22 da Constituição Federal fixa a competência da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as Administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais das diversas esferas de governo, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do artigo 173, § 1º, III.

¹ *Curso de Direito Constitucional Positivo*, 9ª. ed. São Paulo, Malheiros, 1992, p. 573.

Por definição, normas gerais são as que estabelecem: a) princípios, fundamentos, diretrizes, critérios básicos e b) critérios que devem ser aplicados uniformemente em todo o país, por se referirem a aspectos aplicáveis indistintamente a todos os lugares.

Com a alteração do artigo 173, § 1º, III, da Constituição, pela Emenda 19/98, restou repetido o disposto no artigo 37, XXI também para as *empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias que explorem atividade econômica*, que deverão observar os princípios da Administração, conforme a lei que estabelece o respectivo estatuto jurídico.

Conjugada a leitura do inciso XXVII do artigo 22 com 173, § 1º, III, é razoável entender-se que o regime de licitação e contratação das entidades da administração indireta *que explorem atividade econômica* terão regime jurídico próprio, diferente dos demais entes.

Já não bastassem as dificuldades de interpretação que trazem normas como esta Lei das Licitações, o seu artigo 1º deixa clara a intenção de considerar como normas gerais todas as disposições nela contidas. Como bem salienta Maria Sylvia Zanella Di Pietro², não há parâmetros precisos que permitam separar, dentro da lei, as normas gerais daquelas que não o são.

Se é verdade que o disposto no artigo 1º da Lei (considerando toda ela norma geral) não foi declarado inconstitucional, a experiência tem demonstrado que não há impedimento a que os Estados e Municípios editem as suas próprias leis de licitações, tratando de matérias de sua competência, como, aliás, assegura a Constituição Federal.

Estão sujeitos à lei das licitações e contratos administrativos, além dos órgãos da Administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Celso Antonio Bandeira de Melo³ afirma que os princípios cardeais da licitação poderiam ser assim resumidos: a) competitividade; b) isonomia; c) publicidade; d) respeito às

² “Normas gerais. Observância por Estados e Municípios”. In *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos administrativos*. 4a.ed.. São Paulo: Malheiros, 2000, pp. 21-23.

³ *Curso de Direito Administrativo*. 11ª. ed. São Paulo, Malheiros, 1999, pp.379

condições prefixados no edital: e e) possibilidade de o disputante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores. E conclui: todos descendem do princípio da isonomia.

Note-se que, embora haja vozes (entre elas a de Celso Antonio Bandeira de Melo, já citado) que sustentam não ser a lei 8.666/93, tecnicamente, uma norma geral, é verdade que tem, até aqui, sido aceita como tal. Não só se aplica à União, Estados, Distrito Federal e Municípios, como também à Administração direta, autarquias, fundações públicas, empresas públicas, sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pelos entes políticos que compõem o Estado.

Como regra, todas as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública serão necessariamente precedidas de licitação, ressalvadas as hipóteses previstas na própria lei. À lei das licitações sujeitam-se os contratos. Ou seja, independentemente do nome, sujeita-se às suas normas todo e qualquer ajuste entre órgãos ou entidades da Administração e particulares, em que haja acordo de vontades, formação de vínculo e obrigações recíprocas.

Assim, podemos concluir que:

1. A lei das licitações e contratos administrativos é norma geral.
2. Não há impedimento a que os Estados, Distrito Federal e Municípios editem outras normas, desde que não ofendam os princípios, fundamentos, diretrizes e critérios da norma geral.

APARATO NORMATIVO CONSTITUCIONAL E INFRACONSTITUCIONAL EM RELAÇÃO À CONTRATAÇÃO DE PROFISSIONAL ESPECIALIZADO

O art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988⁴ consagra o Princípio da Licitação, que nada mais é que o dever de licitar atribuído à Administração Pública Direta ou Indireta.

⁴ “Art. 37

(...)

“XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.”

Entretanto, a própria Constituição autoriza criar exceções a tal dever, o que foi feito por meio da Lei n. 8.666/1993.

Nos termos do art. 1º da referida lei, temos a ressalva de que “essa lei estabelece normas gerais sobre licitações e contratos administrativos”, tendo aplicação, portanto, em âmbito nacional.

O problema encontrado é que, embora o art. 1º diga que a lei só tem normas gerais, ela igualmente possui normas específicas para a União, os Estados e Municípios, pela vigência do mesmo art. 1º, e acabam tendo de seguir as regras que *a priori* só se destinavam à União. Portanto, não se pode aplicar todos os artigos da Lei n. 8.666/1993 em âmbito nacional, admitindo então que ela tem dois tipos de normas: as gerais, válidas para todos os entes da Federação; e as específicas, que dizem respeito, apenas e tão somente, às licitações de âmbito federal, e, nesse caso, os demais entes federativos estão desobrigados de segui-la.

O referido art. 37, XXI, além de mencionar alguns princípios da licitação, como igualdade de condições aos licitantes e legalidade, abriu à lei a possibilidade de o legislador infraconstitucional instituir casos de exceção ao dever de licitar, ao estipular que podem ser ressalvadas algumas hipóteses, bastando para isso que eles sejam previstos na legislação. E foram instituídos dois casos: a dispensa e a inexigibilidade.

É necessário enfatizar que a licitação é regra, e até pelo princípio da legalidade, que rege a Administração, as exceções só existem ser previstas em lei.

Carlos Pinto Coelho Motta afirma, nesse sentido, que:

*“A licitação é sempre a regra, tal como já previa a Lei n. 4.717/1965 (lei de Ação Popular) e a Constituição Federal o art. 37, XXI. (...) “a livre eleição do contratante é página virada no Direito brasileiro: a regra é licitar, independentemente do objeto a contratar; a exceção é sua dispensa ou inexigibilidade”.*⁵

⁵ MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações & Contratos*. 9ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002, p. 97.

Nessa perspectiva, a Inexigibilidade ocorre quando já há uma situação que demonstre ser inviável a competição em torno do objeto pretendido pela Administração, pois, como a licitação pressupõe competição, se esta não se concretiza, não há como instaurar o certame, não se podendo exigir o que desde já se sabe ser inviável.

Já a dispensa é verificada quando for viável a competição em torno do objeto pretendido pela Administração, mas, a própria lei faculta a contratação direta e a não realização do procedimento de competição.

Algumas peculiaridades fundamentam as dispensas; são elas: valores muito baixos para promover uma licitação, objetos e pessoas marcados por uma singularidade e situações extraordinárias. As dispensas podem se configurar em razão do pequeno valor (previstas nos incisos I e II do art. 24); em razão da situação (incisos III a VII, IX e XVIII, todos do art. 24); em razão do objeto (incisos X a XII e XIV do art. 24, e I e II do art. 17); e em razão das pessoas (incisos VIII, XIII, XV a XVII a XIX a XXIV do art. 24).

Ressalva-se que poderá ainda, haver outras hipóteses de dispensa previstas em legislações esparsas. Como ocorreu, por exemplo, com a dispensa explicitada no art. 2º, § 1º, III⁶, da Lei n. 11.107/2005, que permite, no caso da contratação de Consórcio Público para prestar serviços à administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, a dispensa de licitação; a venda para o Banco do Brasil e Caixa Econômica Federal de participação acionária em instituições financeiras públicas (art. 5º da Lei n. 11.909/2009)⁷; casos de aquisição de alimentos para merenda escolar (art. 14, § 1º, da Lei n. 11.947/2009)⁸, entre outros.

⁶ “Art. 2º. Os objetivos dos consórcios públicos serão determinados pelos entes da Federação que se consorciarem, observados os limites constitucionais. § 1º Para o cumprimento de seus objetivos, o consórcio público poderá: (...) III – ser contratado pela administração direta ou indireta dos entes da Federação consorciados, dispensada a licitação.”

⁷ “Art. 5º. Fica dispensada de procedimento licitatório a venda para o Banco do Brasil S. A. e Caixa Econômica Federal de participação acionária em instituições financeiras públicas.”

⁸ “Art. 14. Do total dos recursos financeiros repassados pelo FNDE, no âmbito do PNAE, no mínimo 30% (trinta por cento) deverão ser utilizados na aquisição de gêneros alimentícios diretamente da agricultura familiar e do empreendedor familiar rural ou de suas organizações, priorizando-se os assentamentos da reforma agrária, as comunidades tradicionais indígenas e comunidades quilombolas. § 1º A aquisição de que trata este artigo poderá ser realizada dispensando-se o procedimento licitatório, desde que os preços sejam compatíveis com os vigentes no mercado local, observando-se os princípios inscritos no art. 37 da Constituição Federal, e os alimentos atendam às exigências do controle de qualidade estabelecidas pelas normas que regulamentam a matéria.”

Interessa a esse estudo a análise da inexigibilidade prevista no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93 relativamente à contratação por notória especialização.

Ressalta-se que o próprio art. 25, § 1º, conceitua o que entende por empresa ou profissional de notória especialização. Para essa norma,

“considera-se de notória especialização o profissional ou empresa cujo conceito no campo de sua especialidade, decorrente de desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades, permita inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.”

A possibilidade de contratar serviços técnicos de natureza singular com profissional de notória especialização decorre do art. 25, inciso II, da Lei de Licitações e Contratos Administrativos – Lei n. 8.666/1993:

“Art. 25. É inexigível a licitação quando houver inviabilidade de competição, em especial:

(...)

II - para a contratação de serviços técnicos enumerados no art. 13 desta Lei, de natureza singular, com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação.”

No seu inciso II, o art. 25 remete ao art. 13 relativamente aos serviços técnicos que podem ser contratados:

“Art. 13. Para os fins desta Lei, consideram-se serviços técnicos profissionais especializados os trabalhos relativos a:
I - Estudos técnicos, planejamentos e projetos básicos ou executivos;
II - Pareceres, perícias e avaliações em geral;
III - Assessorias ou consultorias técnicas e auditorias financeiras ou tributárias;
(...)

§ 2º Aos serviços técnicos previstos neste artigo aplica-se, no que couber, o disposto no art. 111 desta Lei.”⁹

Não obstante, para que a Administração contrate alguém por notória especialização, ela realmente deve necessitar dos serviços prestados por esse especialista, uma vez que a não licitação é exceção à regra.

Lúcia Valle Figueiredo adverte para o fato de que a Administração somente

*“deverá procurar o notoriamente especializado quando dele necessitar, dada a natureza do que pretenda contratar. Somente assim estará, realmente, respeitando a finalidade da norma, que excepciona quando não estão em jogo os princípios fundamentais do instituto: isonomia, concorrência e moralidade.”*¹⁰

A autora ainda ressalta a importância de evidenciar alguns fatores para a contratação sem licitação. Sustenta que esses fatores devem estar conjugados para que se contrate sem licitar. Estes, para ela, se resumem em dois, que são¹¹:

1. existência da especialização, em síntese, capacidade notória;
2. necessidade desta especialização notória ser reconhecida pela Administração.

Todavia, mesmo presentes esses fatores, eles pressupõem a presença de alguns requisitos indispensáveis para que se enquadre nesse caso de inexigibilidade, quais sejam:

- 1º) para haver a contratação, o serviço tem de ser considerado técnico, especializado, nos moldes do art. 13;
- 2º) não basta que se trate de serviço relacionado no art. 13; tem de ser um serviço *singular*;
- 3º) a pessoa contratada tem de ser um notório especialista, devendo haver índices objetivos de avaliação perante a sociedade como um dos melhores, senão o melhor da

⁹ “Art. 111. A Administração só poderá contratar, pagar, premiar ou receber projeto ou serviço técnico especializado desde que o autor ceda os direitos patrimoniais a ele relativos e a Administração possa utilizá-lo de acordo com o previsto no regulamento de concurso ou no ajuste para sua elaboração.”

¹⁰ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito dos Licitantes*. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 36.

¹¹ FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito dos Licitantes*. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1992, p. 34.

área de atuação. A comprovação dos requisitos que atestam a notoriedade podem ser aferidas pelo *curriculum* do especialista, bem como atestados de capacidade técnica ou mesmo, publicações em vários veículos ou notícias que atestem tratar-se de alguém respeitado e com visibilidade em sua área de atuação.

POSICIONAMENTO DOUTRINÁRIO E JURISPRUDENCIAL A RESPEITO DA INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO POR NOTÓRIA ESPECIALIZAÇÃO

O art. 25 dispõe exemplificativamente (“é inexigível [...], *em especial*”) sobre as hipóteses de inexigibilidade de licitação para casos em que houver “inviabilidade de competição”. Nesse sentido, Vera Lúcia Machado D’Avila explica que:

“as hipóteses de inexigibilidade estão previstas, exemplificativamente, pelo legislador, no art. 25 do novo texto legal, o que corresponde a afirmar que outras, não textualmente indicadas, poderão ocorrer no mundo fático quando comprovadamente se estiver diante da inviabilidade de competição, quer pela singularidade do objeto pretendido pela Administração, quer pela singularidade do contratado a fornecer o bem ou prestar o serviço.”¹²

Desta forma, a singularidade surge como pressuposto da inexigibilidade, sendo exigida em relação ao objeto pretendido ou em relação ao contratado a fornecer o bem ou prestar ou serviço.

Marçal Justen Filho, nessa perspectiva, pontifica que:

“a singularidade consiste na impossibilidade de encontrar o objeto que satisfaz o interesse público dentro de um gênero padronizado, com uma categoria homogênea. Objeto singular é aquele que poderia ser qualificado como infungível, para valer-se de categoria da Teoria Geral

¹² D’ÁVILA, Vera Lúcia Machado. Dispensa e Inexigibilidade. Conceito. Distinção. Impossibilidade de utilização indiscriminada. In: DI PIETRO, Maria Sílvia Zanella; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; RAMOS, Dora Maria de Oliveira; D’ÁVILA, Vera Lúcia Machado. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*. 5ª. ed. São Paulo: Malheiros, 2001, p. 102.

do Direito. São infungíveis os objetos que não podem ser substituídos por outros de mesma espécie, qualidade e quantidade.”¹³

A inexigibilidade de licitação, por notória especialização, se enquadra no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93 ou seja, o contrato administrativo de prestação de serviços técnicos especializados se dará com profissional de notória especialização, para prestar serviços técnicos previstos no art. 13, neste caso, nos seus incisos I, II e III, relativamente a estudos técnicos, pareceres e assessorias ou consultorias técnicas.

Hely Lopes Meirelles categoricamente afirma que:

“serviços técnicos profissionais especializados, no consenso doutrinário, são os prestados por quem, além da habilitação técnica e profissional - exigida para os serviços técnicos profissionais em geral - aprofundou-se nos estudos, no exercício da profissão, na pesquisa científica, ou através de cursos de pós-graduação ou de estágios de aperfeiçoamento.”¹⁴

Marçal Justen Filho, por sua vez, explica que a notória especialização:

“consiste na titularidade objetiva de requisitos que distinguem o sujeito, atribuindo-lhe maior habilitação do que a normalmente existente no âmbito dos profissionais que exercem a atividade. Isso se traduz na existência de elementos objetivos ou formais, tais como a conclusão de cursos, e a titulação no âmbito de pós-graduação, a participação em organizamos voltados a atividade especializada, o desenvolvimento frutífero e exitoso de serviços semelhantes em outras oportunidades, a autoria de obras técnicas, a organização de equipe técnica e assim por diante. Não há como circunscrever exhaustivamente as evidências da capacitação objetiva do contratado para prestar o serviço. O tema dependerá do tipo e das peculiaridades do serviço técnico-científico, assim como da profissão exercitada. O que não se dispensa é a evidência objetiva de especialização e qualificação do escolhido. Evidência objetiva

¹³ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª. ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 272.

¹⁴ MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999, p. 106-107.

significa a existência de manifestações reais que transcendam à simples vontade ou conhecimento do agente administrativo responsável pela contratação. O elenco do § 1º é meramente exemplificativo e deverá ser interpretado em função das circunstâncias de cada caso.

A notoriedade significa o reconhecimento da qualificação do sujeito por parte da comunidade. Ou seja, trata-se de evitar que a qualificação seja avaliada exclusivamente no âmbito interno da Administração. Não basta a Administração reputar que o sujeito apresenta qualificação, pois é necessário que esse juízo seja exercido pela comunidade. Não se exige notoriedade no tocante ao público em geral, mas que o conjunto de profissionais de um certo setor reconheça no contratado um sujeito dotado de requisitos de especialização.”¹⁵

Em outro momento, Marçal Justen Filho concilia a notória especialização com a singularidade:

“A notória especialização configura-se pela conjugação de diversos aspectos.

Em primeiro lugar, exige-se uma qualidade subjetiva do sujeito. A Administração deve escolher um profissional titular de especialização. Ou seja, deve verificar-se a adequação entre a singularidade do interesse público a ser satisfeito e as qualidades subjetivas do particular a ser contratado. Nesses casos, o interesse público apresenta especialidades anômalas que inviabilizam seu atendimento quer através do corpo de servidores da entidade Administrativa como por profissionais destituídos de especialidade. Sob um certo ângulo, pode dizer-se que o motivo determinante da ausência de licitação é a especialidade do interesse público a ser satisfeito. Por decorrência, a contratação somente pode realizar-se em favor de um sujeito capacitado ao desempenho satisfatório do objeto contratual. Mas a avaliação acerca da especialização do sujeito não é deferida à autoridade administrativa. Ou melhor, a Administração

¹⁵ JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª. ed. São Paulo: Dialética, 2004, p. 281.

Pública disporá da discricionariiedade de escolha de um dentre os profissionais que, objetivamente, disponham de requisitos de especialização. Para tanto, a Lei exige a necessidade da notória especialização. Isso significa que a comunidade deve prestar ao contratado o respeito correspondente a essa especialização, reconhecendo-o como um profissional qualificado para o desempenho de atividades especiais. A notória especialização deriva não da reputação difusa que o sujeito possa deter, mas do desempenho anterior da atividade profissional. Configura-se como qualificação técnica retratada em eventos materiais objetivos, tais como a titularidade de grau de pós-graduação, o exercício continuado da profissão especializada, a autoria de livros e assim por diante., A Lei não exaure o elenco de situações comprobatórias da especialização, mas exige a existência de elementos objetivos. (...) a escolha do profissional a ser contratado será, sempre, norteadada pela apuração da complexidade do interesse público a ser satisfeito. Sempre será possível distinguir níveis de complexidade (singularidade) acerca da prestação a ser executada. Muitas vezes, a singularidade exigirá a contratação direta, mas sem que importe a necessidade de contratação do “melhor profissional disponível”. A ressalva se destina a evitar constranger a Administração a realizar a contratação com um sujeito titular de especialização superior à necessária. A ressalva é relevante porque, usualmente, a dimensão da remuneração exigida pelos particulares é proporcional à dimensão de sua especialização e de seu renome. Em suma, a escolha deve ser norteadada pelo princípio da eficiência, de molde a assegurar que a Administração obtenha a contratação de que necessite, mas desembolsando a menor importância possível.

Em segundo lugar, a redação legislativa não pode ser interpretada na acepção da existência de um único sujeito em condições de satisfazer o interesse público. Não é possível imaginar que a Administração disporia de condições de identificar uma certa solução como a melhor possível segundo critérios objetivos. Essa possibilidade não existe, na situação disciplinada pelo art. 25, inc. II, da Lei de Licitações. Tal como exposto

acima, exige-se que a solução adotada pela Administração se revista de requisitos e cautelas que evidenciem a possibilidade de ser ela a melhor solução.”¹⁶

De qualquer modo, deverá restar comprovada a notória especialização do profissional, que nos termos do art. 25, § 1º, deve ser constatada através das seguintes características: “*desempenho anterior, estudos, experiências, publicações, organização, aparelhamento, equipe técnica, ou de outros requisitos relacionados com suas atividades*”, sendo necessário inferir que o seu trabalho é essencial e indiscutivelmente o mais adequado à plena satisfação do objeto do contrato.

A celeuma jurídica sobre a identificação da notória especialização tem diminuído em virtude de posicionamentos doutrinários e jurisprudenciais dotados de firmeza hermenêutica e conceitual atribuídos ao conceito.

Para Maria Sylvia Zanella Di Pietro o requisito da notória especialização exige a “*zona de certeza*”¹⁷ para a validade da inexigibilidade, citando como parâmetro a Súmula 264/2011 do Tribunal de Contas da União que prescreve:

“A inexigibilidade de licitação para a contratação de serviços técnicos com pessoas físicas ou jurídicas de notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação, nos termos do art. 25, inciso II, da Lei nº 8.666/1993.”

Em relação a essa orientação da Corte de Contas, em Acórdão de Relatoria do Ministro Benjamin Zymler, proferiu-se melhor interpretação à própria Súmula 264 (Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, 21.10.2015), nos seguintes termos:

“Nas contratações diretas por inexigibilidade de licitação, o conceito de singularidade não pode ser confundido com a ideia de unicidade,

¹⁶ JUSTEN FILHO, Marçal. **Ainda a Inviabilidade de Competição para Contratação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados**. Acessado em 20.1.2017. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>.

¹⁷ DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25ª. ed. São Paulo: Atlas. 2012, p. 402.

exclusividade, ineditismo ou raridade. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede a contratação direta amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/93. A inexigibilidade, amparada nesse dispositivo legal, decorre da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento. (...) em relação à singularidade do objeto. Sobre o ponto, enfatizou que “tal conceito não pode ser confundido com unicidade, exclusividade, ineditismo ou mesmo raridade. Se fosse único ou inédito, seria caso de inexigibilidade por inviabilidade de competição, fulcrada no caput do art. 25, e não pela natureza singular do serviço. O fato de o objeto poder ser executado por outros profissionais ou empresas não impede que exista a contratação amparada no art. 25, inciso II, da Lei 8.666/1993”. (...) Isso porque em alguns tipos de contratação deve ser observada a relação que existe entre a singularidade do objeto e a notória especialização. Embora tal fato não possa ser tomado como uma regra geral, a singularidade do objeto muitas vezes decorre da própria notória especialização de seu executor. (...) A própria escolha do contratado acaba dependendo de uma análise subjetiva, e não poderia ser diferente, pois, se a escolha pudesse ser calcada em elementos objetivos, a licitação não seria inviável. Ela é impossível justamente porque há dificuldade de comparação objetiva entre as propostas, que estão atreladas aos profissionais que executarão os trabalhos. Portanto, nesse tipo de objeto, resta caracterizada a discricionariedade na escolha do contratado (...) Essa é a melhor interpretação da Súmula 264 do TCU, de que a contratação de serviços por notória especialização somente é cabível quando se tratar de serviço de natureza singular, capaz de exigir, na seleção do executor de confiança, grau de subjetividade insuscetível de ser medido pelos critérios objetivos de qualificação inerentes ao processo de licitação”. (...) Salientou por fim o relator que “o fato da impossibilidade de se fixar critérios objetivos de julgamento, aliada à discricionariedade do gestor na escolha do profissional a ser contratado, não autoriza a Administração a efetuar escolhas arbitrárias ou inadequadas à satisfação do interesse público. A seleção deverá observar os critérios de notoriedade e especialização, sendo devidamente fundamentada no processo de contratação”.

Caracterizada a singularidade do objeto e justificada a escolha do contratado, o Plenário do Tribunal, considerando a ausência de outras irregularidades na contratação, decidiu, entre outras medidas, considerar a solicitação integralmente atendida e arquivar o processo.¹⁸

O Supremo Tribunal Federal, no Habeas Corpus n. 93.846, relatado pelo Ministro Eros Grau, assim se manifestou a respeito da inexigibilidade de licitação nas hipóteses de notória especialização:

O caso em comento amolda-se perfeitamente à hipótese ventilada no inciso II do artigo acima transcrito, visto que, numa primeira análise, conforme preceitua o art. 13, § 1º, da Lei nº 8.666/93, esses serviços deverão ser contratados por meio da modalidade concurso. No entanto, quando esses serviços forem prestados por profissionais técnicos especializados ou empresas, ambos com notória especialização, passam a configurar as hipóteses de inexigibilidade de licitação. Em face destas características, tais serviços adquirem uma natureza de singularidade e a Administração Pública pode buscar esses profissionais ou empresas para executar seus contratos. Além disso, deve ser ressaltado o preço contratado e os benefícios à Administração Pública.

Vale destacar que os requisitos subjetivos da empresa contratada decorrem diretamente da causa motivadora da inexigibilidade da licitação. Não pode ser aplicado o procedimento formal da licitação em tais casos, uma vez que os serviços técnicos-científicos apresentam peculiaridades que os tornam específicos, singulares e inconfundíveis. Esta é a razão pela qual somente determinados particulares habilitados e capacitados poderão desenvolver o serviço de modo eficiente e satisfatório.¹⁹

Marçal Justen Filho, também avaliando a inexigibilidade sob a égide da Constituição Federal de 1988, argumenta o seguinte:

Se a Constituição impusesse a prévia licitação como regra absoluta e não excepcionável, ter-se-ia de reconhecer não uma presunção, mas uma espécie de ficção jurídica. A

¹⁸ Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015.

Disponível em:

<http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250D20C480150D3AC0E681B98&inline=1>. Acessado em 20.1.2017.

¹⁹ HC 93.846 MC/SP. MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS. Relator(a): Ministro EROS GRAU. Julgamento: 26.03.2008. Publicação: DJe-058 DIVULG 01.04.2008.

diferença entre os dois institutos foi longamente estudada nos diferentes ramos do Direito. A presunção absoluta consiste na determinação legal de determinado comando, a partir da experiência acerca do que normalmente ocorre. A ficção reside na imposição normativa de certo comando em dissonância com o conhecimento que se extrai do mundo físico ou social. Na presunção absoluta, o Direito acolhe e generaliza os dados recolhidos pelo conhecimento e pela experiência; na ficção, o Direito infringe e se contrapõe à ordem extrajurídica dos fatos. **Se, portanto, a Constituição proibisse em termos absolutos contratações sem prévia licitação, ter-se-ia de reconhecer uma ficção jurídica. Estaria consagrado que, sempre e em todas as hipóteses, a contratação mais vantajosa, com observância do princípio da isonomia, seria obtida através do procedimento licitatório. Ora, a experiência e o conhecimento demonstram que a licitação nem sempre conduz à consecução de tais objetivos. Seria incompatível com os princípios da República, da moralidade e da isonomia impor como obrigatória, em todos os casos, solução que conducente à frustração dos objetivos norteadores da atividade administrativa.** Justamente por isso, a própria Constituição ressalva, no art. 37, inc. XXI, a possibilidade de contratação sem prévia licitação, nas hipóteses disciplinadas pela legislação. **Tem de reconhecer-se, portanto, o dever do legislador infraconstitucional prever as hipóteses de contratação direta, atentando para os casos onde realizar prévia licitação comprometeria os valores da República, da moralidade e da isonomia.** Diante disso, poderia concluir-se com a constatação de que a maior peculiaridade da disciplina constitucional não consiste em “permitir” contratações diretas como exceção à regra geral da prévia licitação. Essa solução impunha-se como derivação direta e inafastável dos princípios constitucionais. **Daí se extrai que a contratação direta, sem licitação, envolve o compromisso da Constituição com a aplicação da melhor solução para o caso concreto.** O instituto da contratação direta se enquadra no mesmo âmbito da discricionariedade administrativa. **Em todos os casos, trata-se da impossibilidade de uma disposição normativa impor, exaustiva e aprioristicamente, uma solução determinada para problemas que podem configurar-se na realidade social com as mais variadas características. Trata-se, portanto, a imposição normativa de que o aplicador do Direito adote, no caso concreto, a melhor solução possível.** A consideração acima não significa afirmar que as hipóteses de contratação direta sejam disciplinadas sob regime de discricionariedade administrativa. Defendem-se, isto sim, outros dois postulados. O primeiro é o de que a imposição constitucional da obrigatoriedade da licitação comporta

exceções. **O segundo é o de que a interpretação das regras sobre contratação direta deverá ser norteadada pelo princípio da supremacia do interesse público. Incumbirá ao aplicador do Direito produzir a melhor solução para o caso concreto. Em suma, rejeitam-se interpretações mecanicistas, orientadas a defender soluções desvinculadas da avaliação dos efeitos concretos e da ponderação efetiva dos valores em jogo, na situação real existente.**

Esse postulado hermenêutico aplica-se não apenas na aplicação-interpretação da norma constitucional, mas também das regras infraconstitucionais, contidas na Lei nº 8.666. (negritos do autor)²⁰

Com efeito, atualmente existe fundamento jurídico para reconhecer inexigível licitação para contratação direta, desde que o profissional atenda a essas características, sendo para tanto necessário analisar seus atributos profissionais caso a caso.

Sem embargo, de acordo com o art. 26 da Lei nº. 8.666/93²¹, as inexigibilidades de licitação devem ser sempre devidamente justificadas pelo órgão que as requisitou, e submetidas à autoridade superior para ratificação no prazo de três dias. Após essa ratificação, o ato deve ser publicado em até cinco dias, para que tenha eficácia.

Ressalta-se por fim que, em relação à escolha do profissional a ser contratado, cumprindo os requisitos apresentados – notória especialização comprovada e singularidade -, surge uma margem de discricionariedade proveniente também da confiança do gestor público existente em relação ao trabalho do advogado ou escritório que será contratado.

Luiz Henrique Urquhart Cademartori e Leonardo Bruno Pereira Moraes também argumentam nesse sentido:

“O processo de decisão, ainda que discricionário, deve estar devidamente fundamentado, obedecendo aos critérios do art. 25, §1º, da Lei n.º

²⁰ JUSTEN FILHO, Marçal. *Ainda a Inviabilidade de Competição para Contratação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados*. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>. Acessado em: 20.1.2017.

²¹ “Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inc. III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei, deverão ser comunicadas, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos.”

8.666/1993, levando em conta, também, a confiança do administrador no advogado ou escritório a ser contratado. Trata-se, portanto, de escolha subjetiva que não pode ser demonstrada por critérios objetivos, um dos requisitos constitucionais da licitação pública. Deste modo, a mensuração da capacidade dos contratados pelo administrador deve resultar em uma escolha impessoal, ainda que sob um juízo subjetivo de valor das qualificações técnicas de expertise e demais critérios já consensuados de avaliação profissional na área jurídica.²²

CONCLUSÃO

Diante do exposto, conclui-se que há possibilidade jurídica de afastamento da licitação por inexigibilidade, pela incidência do inciso II do artigo 25 c/c art. 13 da Lei de nº 8.666/93 e observância imperativa dos princípios da supremacia do interesse público, eficiência e o da economicidade em cada caso.

Todavia, há de prevalecer a regra da licitação quando não comprovada a singularidade do objeto adicionada ao currículo incontestável do especialista a ser contratado.

BIBLIOGRAFIA

CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; MORAES, Leonardo Bruno Pereira. *Inexigibilidade de licitação para serviços técnicos profissionais especializados na área da advocacia*. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 272, mai./ago. de 2016. Rio de Janeiro: FGV; p. 93-116.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 25^a. ed. São Paulo: Atlas. 2012.

_____; SANTOS, Márcia Walquiria Batista dos; RAMOS, Dora Maria de Oliveira; D'ÁVILA, Vera Lúcia Machado. *Temas Polêmicos sobre Licitações e Contratos*. 5^a. ed. São Paulo: Malheiros, 2001.

²² CADEMARTORI, Luiz Henrique Urquhart; MORAES, Leonardo Bruno Pereira. *Inexigibilidade de licitação para serviços técnicos profissionais especializados na área da advocacia*. In: *Revista de Direito Administrativo*, n. 272, mai./ago. de 2016. Rio de Janeiro: FGV, p. 116.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. *Direito dos Licitantes*. 3ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1992.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 10ª. ed. São Paulo: Dialética, 2004.

_____. *Ainda a Inviabilidade de Competição para Contratação de Serviços Técnicos Profissionais Especializados*. Acessado em 20.1.2017. Disponível em: <http://justenfilho.com.br/wp-content/uploads/2008/12/mjf61.pdf>.

MEIRELLES, Hely Lopes. *Licitação e contrato administrativo*. 12ª. ed. São Paulo: Malheiros, 1999.

MOTTA, Carlos Pinto Coelho. *Eficácia nas Licitações & Contratos*. 9ª. ed. Belo Horizonte: Del Rey, 2002.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. Acórdão 2616/2015-Plenário, TC 017.110/2015-7, relator Ministro Benjamin Zymler, 21.10.2015. Disponível em: <http://portal.tcu.gov.br/lumis/portal/file/fileDownload.jsp?fileId=8A8182A250D20C480150D3AC0E681B98&inline=1>. Acessado em 20.1.2017.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL. HC 93.846 MC/SP. MEDIDA CAUTELAR NO HABEAS CORPUS. Relator(a): Min. EROS GRAU. Julgamento: 26.03.2008. Publicação: DJe-058 DIVULG 01.04.2008 PUBLIC 02.04.2008.

PROGRAMA ALAGOAS MAIS DIGITAL - TRANSFORMAÇÃO DIGITAL DO GOVERNO DO ESTADO DE ALAGOAS

Thiago José Tavares Ávila (SEPLAG/AL)

Superintendente de Modernização da Gestão, Secretaria de Estado do Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas,
thiago.avila@seplag.al.gov.br.

Daniel José de Alcântara Costa (SEPLAG/AL)

Gerente do Portal do Governo, Idem, daniel.costa@seplag.al.gov.br.

Pollyana Christina Gomes dos Santos (SEPLAG/AL)

Assessora de Governança, Idem, pollyana.santos@seplag.al.gov.br.

Gabriel Albino Ponciano Nepomuceno (SEPLAG/AL)

Secretário Especial de Planejamento e Orçamento, Idem, gabriel.albino@seplag.al.gov.br.

Resumo

As mudanças socioeconômicas, orçamentos restritos e expectativas crescentes dos cidadãos tornam imperativa a Transformação Digital (TD) no setor público; emergindo novos desafios, oportunidades e modelos de relacionamento entre governos e cidadãos. Assim, o Governo de Alagoas estabeleceu, pioneiramente, um programa específico voltado ao Governo Digital (GD) no Plano Plurianual 2020-2023. Por outro lado, o Banco Interamericano de Desenvolvimento - BID, em parceria com o Governo Federal, lançou a linha de crédito “Brasil Mais Digital”, voltada ao financiamento de projetos de Governo Digital no país. Nesse sentido, esse artigo apresenta o Programa Alagoas Mais Digital (AMD), primeiro programa para o Poder Executivo estadual a ser aprovado pela Comissão de Financiamentos Externos (COFIEEX) do Ministério da Economia no âmbito do “Brasil Mais Digital”. O Programa visa aprimorar o relacionamento entre os alagoanos e o Governo do Estado por meio de ações TD no Governo de Alagoas, fortalecendo a governança e capacidade digital, incrementando a eficiência na prestação de serviços públicos e satisfação dos cidadãos. Como resultado, será apresentada a estratégia, a governança e o planejamento desenvolvido no AMD, e seus resultados previstos. Trata-se de um estudo teórico-empírico, buscando aplicação prática a partir de dados e informações teóricas, com natureza qualitativa, fontes secundárias, nível exploratório com técnicas bibliográficas, documentais e recorte transversal de dados. Quanto à amostra, serão utilizadas as informações relevantes para o diagnóstico e concepção do AMD incorporadas à Carta Consulta nº 60751/2020.

Palavras-chave: Governo Digital; Alagoas Mais Digital; Transformação Digital; Governos Subnacionais; Brasil Mais Digital.

INTRODUÇÃO

A complexidade do Governo Digital em uma grande federação como o Brasil requer o fortalecimento de capacidades de coordenação, articulação e de desenvolvimento de políticas públicas que tenham o cidadão como principal beneficiário.

Apesar dos avanços na agenda de Governo Digital (GD) no Brasil, especialmente após a publicação da Estratégia Brasileira de Transformação Digital - EBTD e a Estratégia de Governo Digital – EGD - do Governo Federal (BRASIL, 2018, 2020a), o financiamento dessas ações caracterizava-se como um desafio a ser superado pelos governos brasileiros. O retorno do investimento nas ações de GD é um dos principais argumentos para a retomada recente dessa agenda no Brasil.

O artigo insere o programa “Alagoas Mais Digital” no contexto nacional da agenda de GD, evidenciando o alinhamento estratégico do programa alagoano com as diretrizes e legislação vigente dessa agenda. Além dessa introdução, apresenta o referencial teórico sobre modernização da gestão e governo digital no Brasil, avanços recentes da agenda e a atuação do BID no fomento à modernização da gestão; os procedimentos metodológicos da pesquisa, os resultados, inserindo o AMD como resposta das debilidades digitais do Governo de Alagoas e as considerações finais.

REFERENCIAL TEÓRICO

Modernização da Gestão e Governo Digital no Brasil

O movimento da Nova Gestão Pública induziu as burocracias estatais para tratar os cidadãos como clientes. As medidas implementadas pelos governos para tornar a administração mais focada no cidadão contemplaram ações pontuais e não integradas de melhoria na qualidade, na eficiência e na acessibilidade do atendimento aos cidadãos e na prestação dos serviços públicos (LARA; GOSLING, 2016).

No Brasil, o Plano Diretor da Reforma do Aparelho Estado (PDRAE) é considerado um marco na modernização da gestão pública. Contextualizou os principais modelos de administração pública vigentes, direcionando suas ações para um modelo orientado pela

eficiência e qualidade na prestação de serviços públicos e pelo desenvolvimento de uma cultura gerencial nas organizações (ÁVILA, 2007). Alinhado ao PDRAE, o Ministério da Administração e Reforma do Estado – MARE atuou na implantação da administração pública gerencial com foco no controle de resultados, descentralização, flexibilidade, participação, controle social e transparência, competição administrada, foco no cidadão; a Emenda Constitucional nº 19/1998; e a estruturação de vários programas federativos de modernização do estado (BRASIL, 1998; COSTA JUNIOR, 2004).

O Programa de Modernização do Poder Executivo Federal – PMPEF foi a primeira iniciativa relevante de modernização da gestão posterior à Emenda Constitucional nº 19/1998. Foi estruturado em quatro subprogramas: (1) Reforma Institucional; (2) Gestão e Desenvolvimento de Recursos Humanos; (3) Gestão e Tecnologia da Informação e (4) • Atendimento ao Cidadão (ÁVILA, 2007).

Nesse sentido, destaca-se a expansão das Centrais de Atendimento Integrados – CAIs, alinhados com o conceito de “*one-stop-shop*” (BENT; KERNAGHAN; MARSON, 1999) para o Brasil. Apesar da política das CAIs ter sido formulada nos estados, especialmente com a experiência do Serviço de Atendimento ao Cidadão – SAC da Bahia, foi impulsionada pelo Governo Federal no âmbito do PMPEF (ÁVILA, 2007; OLIVEIRA, 2014). O Programa buscou implantar as CAIs em todos os estados brasileiros até 2003, com financiamento do BID (OLIVEIRA, 2014). No final desse período, o PMPEF foi responsável por 12 novas CAIs além das 13 unidades já existentes à época.

O Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e do Planejamento dos Estados Brasileiros e do Distrito Federal – PNAGE foi outra ação federativa relevante voltada à modernização dos estados brasileiros mediante a liderança do Governo Federal. O PNAGE objetivou “*melhorar a efetividade e a transparência institucional das administrações públicas dos Estados e do Distrito Federal, a fim de alcançar uma maior eficiência do gasto público*” (PNAGE, 2006) financiando ações de modernização da gestão voltados a capacitação, consultoria, sistemas e equipamentos de informática, material de apoio e comunicação e instalações físicas.

Observa-se que nos programas mencionados, os componentes de melhoria do atendimento ao cidadão e de uso de Tecnologia da Informação (TI) para a gestão pública

têm feito parte da agenda federativa de modernização do Estado brasileiro das últimas décadas. Tal movimento dialoga com o entendimento de Gong; Yang; Shi (2020) que a transformação digital (TD) tem sido fundamental para os governos que desejam se tornar mais eficientes oferecerem melhores serviços aos cidadãos. Conceitos como transparência, interoperabilidade e satisfação do cidadão são pautas dos governos na busca de transformar seus serviços analógicos em serviços mais eficazes e centrados no cidadão (MERGEL, 2019; MERGEL; EDELMANN; HAUG, 2019; PITTAWAY; MONTAZEMI, 2020).

Nessa nova maneira de gestão, em que os governos estão procurando maneiras de se tornar mais eficientes, eficazes e coordenados, o Governo Eletrônico objetiva alcançar a eficiência na criação e entrega de serviços ao cidadão, explorando tecnologias emergentes para ajudar a melhorar suas operações internas e seus relacionamentos com cidadãos, utilizando múltiplos canais para oferecer seus serviços e desenvolver capacidades de trabalhar em rede com vários departamentos para prestar serviços contínuos e personalizados aos seus cidadãos (ÁVILA; LANZA; VALOTTO, 2021; KANNABIRAN; XAVIER; ANANTHARAAJ, 2004; LARA; GOSLING, 2016).

Desde a primeira iniciativa oficial de Governo Eletrônico no Brasil até os tempos atuais, o GD vem ganhando protagonismo na agenda de políticas públicas do Governo Federal e dos entes federados. A Figura 1 resume os principais marcos dessa agenda.

Figura 1- Linha do tempo do Governo Digital brasileiro



Fonte: BRASIL (2020)

Além das ações da Figura 1, foram publicados diversos atos normativos relevantes com impacto no GD, na simplificação do relacionamento Estado-sociedade e da racionalização da administração pública, como as Leis Federais 12.527/2011, 13.460/2017 e 14.129/2021, conhecidas respectivamente como “Lei de Acesso à Informação - LAI”, “Código de Defesa do Usuário do Serviço Público - CDU” e “Lei do Governo Digital e da Eficiência Pública - LGD” (BRASIL, 2011, 2017, 2020b). Tais leis são de abrangência nacional gerando condicionantes obrigatórios para a modernização de serviços públicos no âmbito da União, Estados e Municípios.

Mecanismos recentes de desenvolvimento do governo digital nos estados brasileiros

Somadas as ações em nível nacional e federal de GD, merecem destaque quatro ações que impactam a esfera subnacional do Brasil, desenvolvidas a partir dos anos de 2018 e 2019. São elas: (1) A EGD 2020-2022; (2) O Grupo de Trabalho para a Transformação Digital nos Governos Estaduais e Distrital – GTD.GOV; (3) A Rede Nacional de Governo Digital – Rede.gov.br; e (4) O Índice de Oferta de Serviços Digitais.

O Governo Eletrônico no Brasil começa a ser abordado em caráter estratégico em 2008, com a aprovação da primeira Estratégia Geral de Tecnologia da Informação (EGTI) no âmbito da Administração Pública Federal (APF). Em 2016, o Governo Federal lança sua primeira EGD, com ênfase no Acesso à Informação, Prestação de Serviços e Participação Social. A partir da primeira EGD, diversos recursos para o GD foram estabelecidos, como a Plataforma de Cidadania Digital, o então Portal de Serviços (que posteriormente evoluiu para o Portal Gov.br) e o então login único “Brasil Cidadão”, precursor do atual login único do Gov.br.

Em 2018, a EGD foi revisada e aprimorada, visando o seu alinhamento com a EBTD (BRASIL, 2018) e trazendo metas mais ousadas como: ampliação dos serviços digitais no Portal de Serviços (www.servicos.gov.br); dispensa de certidões e documentos para serviços públicos digitais que já constem nas bases de dados do governo; consolidação das Plataformas de GD do Governo Federal; dentre outras ações (BRASIL, 2020c).

Com o Decreto Federal 10.322/2020 foi lançada a EGD 2020-2022, com seis dimensões: (1) Governo centrado no cidadão; (2) Integrado; (3) Inteligente; (4) Confiável; (5) Transparente e Aberto e (6) Eficiente (BRASIL, 2020a, 2020b). A nova EGD tem 18

objetivos e 59 iniciativas que norteiam a transformação do governo por meio de tecnologias digitais conforme apresentado no Quadro 1.

Quadro 1- Dimensões, Objetivos e Iniciativas da EGD 2020-2022

Dimensão (iniciativas)	Objetivos	Qtde. de iniciativas
Centrado no cidadão (8)	Oferta de serviços públicos digitais	2
	Avaliação de satisfação nos serviços digitais	3
	Canais e serviços digitais simples e intuitivos	2
Integrado (10)	Acesso digital único aos serviços públicos	4
	Plataformas e ferramentas compartilhadas	2
	Serviços públicos integrados	4
Inteligente (10)	Políticas Públicas baseadas em dados e evidências	3
	Serviços públicos do futuro e tecnologias emergentes	5
	Serviços preditivos e personalizados ao cidadão	2
Confiável (12)	Implementação da LGPD no Governo	2
	Garantia da segurança das plataformas de GD e de missão crítica	3
	Identidade digital ao cidadão	7
Transparente e Aberto (7)	Reformulação dos canais de transparência e dados abertos	3
	Participação do cidadão na elaboração de políticas públicas	2
	Governo como plataforma para novos negócios	2
Eficiente	Otimização das infraestruturas de TI	6
	O digital como fonte de recursos para políticas públicas essenciais	3

(12)	Equipes de governo com competências digitais	3
------	--	---

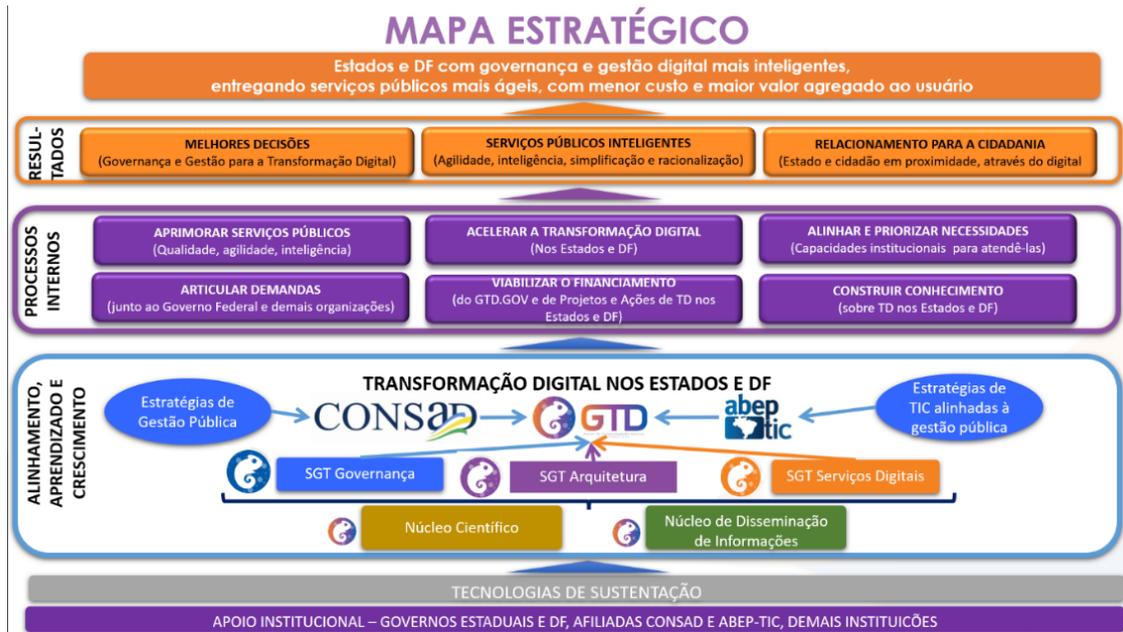
Fonte: Elaborado pelos autores a partir de (BRASIL, 2020a)

Para desenvolver seus objetivos e iniciativas, a EGD é desenvolvida nas instituições da APF mediante os Planos de Transformação Digital - PTDs, contendo ações alinhadas com os objetivos da EGD. Assim, apesar da estruturação do Governo Federal para a temática, os estados e municípios, por estarem em contato mais próximo com o cidadão, devem ter um papel preponderante para o desenvolvimento e mensuração dessas políticas públicas, articuladas entre os entes federativos (BRASIL, 1988, 2015).

Nessa direção, o Conselho Nacional de Secretários de Administração – CONSAD, em parceria com a Associação Brasileira de Entidades Estaduais de Tecnologia da Informação e da Comunicação – ABEP-TIC e compreendendo a diversidade de ações e nível de maturidade dos estados no tema de GD, criou uma instância de articulação e convergência da agenda digital na esfera estadual (GTD.GOV, 2022).

Em maio/2019, foi criado o GTD.GOV que é a primeira iniciativa brasileira que concatena esforços de TD na esfera estadual de governo, com a missão de acelerar a TD dos serviços públicos nos Governos estaduais do Brasil (ARAÚJO; AVILA; LANZA, 2021). A adesão das UFs foi gradativa, sendo que o Grupo começou com representantes de 11 UFs, alcançando a totalidade das 27 UFs em 2021. A Figura 2 destaca os objetivos estratégicos do GTD.GOV.

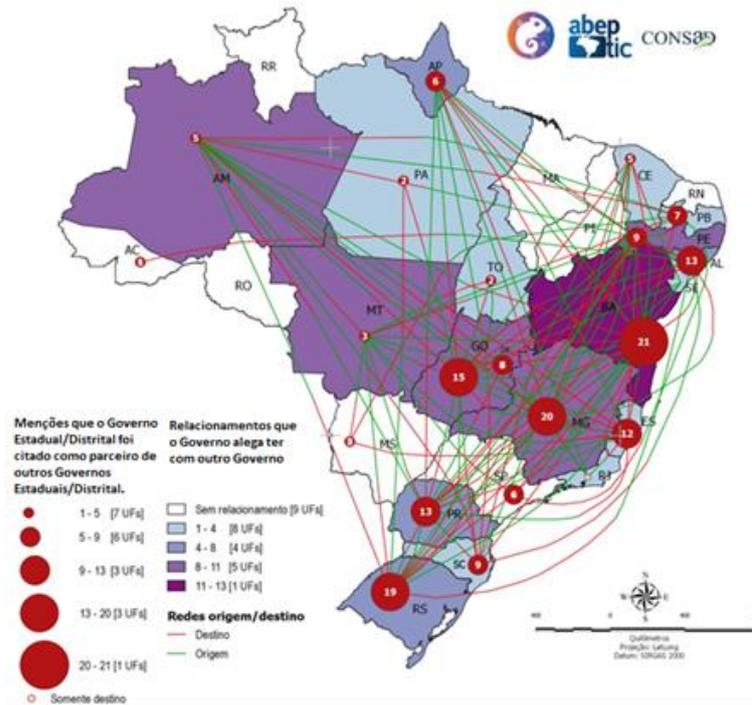
Figura 2 - Mapa estratégico do GTD.GOV



Fonte: GTD.GOV (2020).

O Grupo contribui com a agenda de GD brasileira por meio de ações de articulação de instituições e *stakeholders* e produção de diagnósticos inéditos sobre GD nas UFs. Araújo, Avila e Lanza (2021) mensuraram a influência do GTD.GOV na aceleração das ações de TD nos estados, bem como as redes de relacionamento entre os estados em torno da temática conforme a Figura 3.

Figura 3 – Relacionamento dos governos estaduais para o desenvolvimento de iniciativas de TD



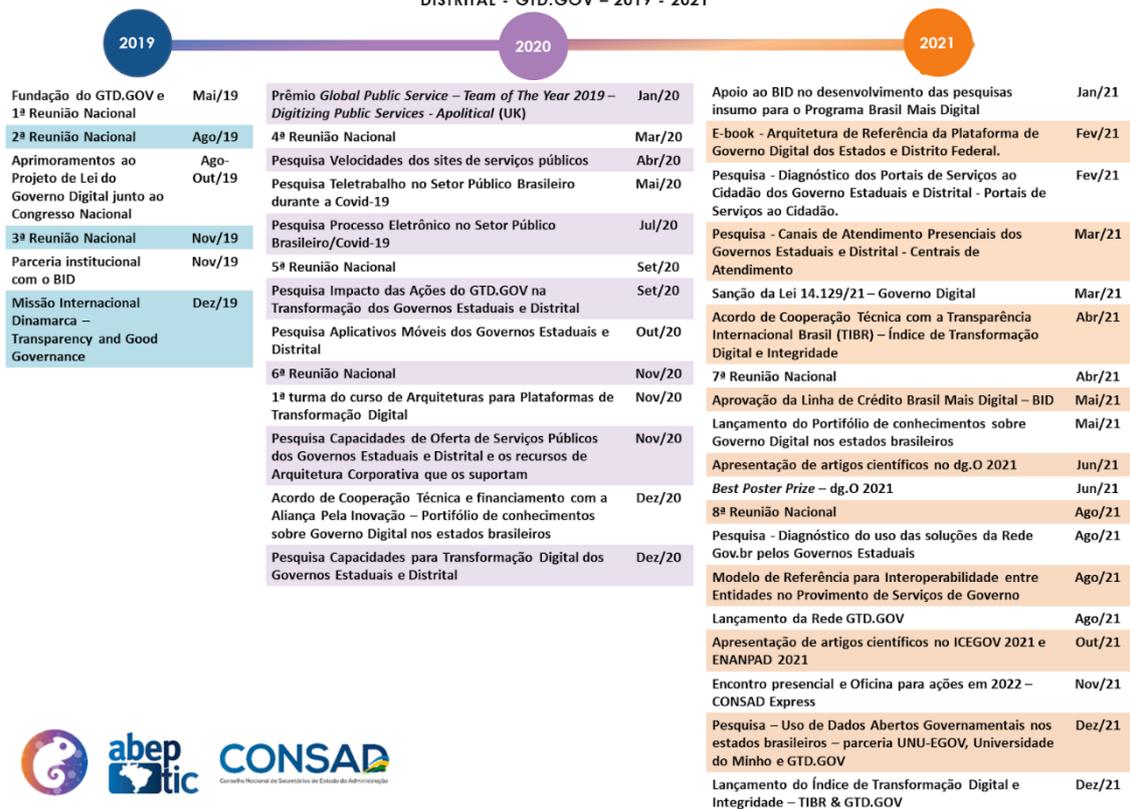
Fonte: ÁVILA; LANZA; SILVA (2020)

De acordo com a Figura 2, o GTD.GOV atua em: (1) *advocacy* em prol do GD, com destaque a agenda de trabalho junto ao Governo Federal e ao Congresso Nacional para o aprimoramento e aprovação da LGD, bem como o apoio a ABEP-TIC no desenvolvimento da primeira edição do “Índice de Oferta de Serviços Digitais”.

O Grupo também atua na (2) articulação de parcerias para viabilizar o financiamento de projetos de GD nos estados, com destaque para o apoio junto ao BID para a promoção do uso da linha de crédito “Brasil Mais Digital”; e (3) Geração de conhecimento especializado sobre GD dos estados brasileiros, conforme apresentado na Figura 4.

Figura 4 – Principais Marcos do GTD.GOV no período 2019-2021

PRINCIPAIS MARCOS DA ATUAÇÃO DO GRUPO DE TRABALHO PARA A TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NOS GOVERNOS ESTADUAIS E DISTRITAL - GTD.GOV – 2019 - 2021



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) a partir de (GTD.GOV, 2022)

Nesse contexto, decorrente da EGD 2020-2022, o Governo Federal estabeleceu a Rede Nacional de Governo Digital – Rede.gov.br (BRASIL, 2022). Compete à Rede.gov.br integrar e coordenar iniciativas comuns de TD no setor público brasileiro; facilitar a aproximação do Estado e cidadão, bem como empresas e a sociedade civil, por meio da priorização da oferta de serviços públicos digitais de acordo com interesses e necessidades da sociedade; com redução de custos e o aumento da agilidade na prestação de serviços públicos; articulando o desenvolvimento e o reuso de soluções colaborativas e de plataformas digitais (BRASIL, 2022). Para aderir à Rede, a autoridade máxima do Poder Executivo em nível subnacional precisa assinar um Termo de Adesão.

Outro mecanismo que impactou o desenvolvimento do GD no Brasil é o “Índice de Oferta de Serviços Digitais - IOSPD”. Foi desenvolvido e publicado pela ABEP-TIC em 2020 objetivando mensurar a capacidade de prover e ofertar serviços públicos por parte dos governos estaduais e distrital por meios digitais, bem como a sua regulamentação (ÁVILA; SILVA; KRITSKI, 2021). O Índice é composto de três dimensões: (1) Capacidades para a Oferta Digital de Serviços Públicos; (2) Oferta de Serviços Públicos

por meios digitais e (3) Regulamentação sobre modernização para a Oferta de Serviços Públicos.

Ao longo de suas duas edições, o IOSPD cumpriu o seu objetivo, diagnosticando uma diversidade muito ampla quanto à maturidade das UFs brasileiras em GD. De acordo com o Quadro 2, observa-se que os estados das regiões Sudeste (SE) e Sul (S) alcançaram resultados expressivos no Índice, com notas médias de 68,75 e 86,00, enquanto os estados do Centro-Oeste (CO), Norte (N) e Nordeste (NE), salvo exceções, tiveram resultados menos expressivos, com notas médias de 44,88, 48,25 e 55,22.

Em tempo, os dez piores resultados do IOSPD, incluindo o estado de Alagoas, são das regiões Norte, Centro-Oeste e Nordeste. Por outro lado, com exceção do Rio de Janeiro, todos os estados das regiões Sudeste e Sul estão dentre os dez melhores resultados do Índice. Observa-se que o IOSPD contribuiu para a evolução da oferta de serviços digitais em várias UFs, com uma variação positiva de quase 10 pontos na pontuação média dos estados (ABEP-TIC, 2021b).

O IOSPD ganhou muita relevância na avaliação do GD dos estados pois, além da sua estrutura de indicadores, o Índice também compõe a cesta de indicadores do Ranking de Competitividade dos Estados - RCE, atualmente um dos principais mecanismos de avaliação das gestões estaduais (CONSAD, 2020).

Programa brasil mais digital - BMD

Mesmo com os avanços na agenda de GD brasileira, especialmente após a publicação da EBTD e a EGD 2020-2022 (BRASIL, 2018, 2020a), a necessidade de financiamento de tais ações caracterizara-se como um desafio a ser superado pelos governos brasileiros. O retorno do investimento nas ações de GD foi utilizado como um dos principais argumentos para a retomada recente da agenda no Brasil.

Nessa direção, o BID atua como um importante organismo internacional de fomento à modernização da gestão pública brasileira há décadas. Destaca-se a atuação do BID em programas como o PNAGE, PNAFE e PNAFM, respectivamente sendo Programas Nacionais de Apoio à Administração Fiscal para os Estados e Municípios brasileiros; PROMOEX - Programa de Modernização do Sistema de Controle Externo dos Estados,

Distrito Federal e Municípios Brasileiros bem como as duas edições do Profisco - Programa de Apoio à Gestão dos Fiscos do Brasil.

Assim, para atender a demanda do governo brasileiro em aprimorar a TD e, considerando a *expertise* do BID nesta temática, foi formalizado um acordo entre o banco e o Governo Federal brasileiro, através da Secretaria de Assuntos Econômicos Internacionais – SEAIN - do Ministério da Economia para o estabelecimento de uma Linha de Crédito Condicional para Projetos de Investimento (“CCLIP”) para o BMD. Esta CCLIP tem o montante máximo de USD 1.000.000.000,00 (um bilhão de dólares dos Estados Unidos da América), vigentes até o ano de 2031 (BID, 2021).

Assim, o BMD objetiva “contribuir para a TD do Brasil por meio de: (i) melhoria da conectividade digital (cobertura e qualidade); (ii) aumentar a adoção de novas tecnologias no setor produtivo; (iii) melhorar os serviços públicos através da implementação de novas tecnologias; e (iv) melhorar o desempenho do país nos fatores transversais necessários à TD” (BID, 2021, tradução nossa).

Para o GD, o BID sugere a priorização de intervenções em: “*Governança estruturada para a TD; Plataformas Digitais de Serviços; Modernização e simplificação de procedimentos e serviços; Modernização de serviços para empresas para melhoria do clima de negócios; Ferramentas e plataformas tecnológicas; Política e gestão de dados; Construção de capacidades digitais no governo; Desburocratização e reforma regulatória; Serviços administrativos compartilhados e modernização do back-office e Segurança cibernética*” (BID, 2020).

O fluxo de aprovação de um projeto para o BMD baseia-se na legislação brasileira vigente, sistematizado no Manual de Financiamentos Externos da COFIEX e demais requisitos previstos no art. 10, da Resolução do Senado Federal nº 48, de 2007 (BID, 2020; BRASIL, 2019, 2007).

Neste fluxo, especialmente nas etapas iniciais, o BID provê acompanhamento e assistência técnica para entregas rápidas (*quick wins*) e outras necessidades técnicas e institucionais para o projeto pleiteante da linha de crédito. Destaca-se que para as etapas 3 e 4 do fluxo, é necessário que haja a previsão legal do legislativo local para tal operação.

METODOLOGIA

O trabalho consiste em um estudo teórico-empírico (SILVA, 2014) com o objetivo de apresentar o Programa Alagoas Mais Digital – como primeira operação de crédito do BMD para o poder executivo estadual priorizada pela COFIEIX - com seus antecedentes, estratégia e governança e resultados previstos. Adota a natureza qualitativa, nível exploratório com técnicas bibliográficas, documentais, com análise e combinação de fontes secundárias em recorte transversal, identificando as características do Programa bem como seu alinhamento com os principais mecanismos vigentes de desenvolvimento do GD subnacional. A análise de dados foi feita por meio de técnicas de análise de conteúdo. Quanto à amostra, foram utilizadas as informações relevantes para o diagnóstico e concepção do AMD incorporadas à Carta Consulta nº 60751/2020.

O PROGRAMA ALAGOAS MAIS DIGITAL

O Programa objetiva *“aprimorar o relacionamento entre os alagoanos e o Governo por meio de ações de TD no Poder Executivo de Alagoas, o fortalecimento da gestão, da governança e capacidades digital do Estado, visando melhorar a eficiência na prestação de serviços públicos e o nível de satisfação dos cidadãos”* (BRASIL, 2021).

Terá duração de 5 anos, com investimento previsto de U\$D 25.000.000,00 (vinte e cinco milhões de dólares americanos), sendo U\$D 15.000.000,00 da operação de crédito junto ao BID e U\$D 10.000.000,00 em contrapartida do Tesouro Estadual.

Tem como objetivos específicos: (i) Contribuir para a otimização do gasto público, do equilíbrio fiscal, da otimização do tempo e esforços das instituições e servidores públicos; (ii) fortalecer o protagonismo de Alagoas na agenda digital do Brasil; (iii) Contribuir para a aceleração da inclusão sociodigital dos alagoanos; e (iv) fortalecer os princípios (ética, transparência administrativa e proximidade com a sociedade) do Modelo de Gestão da Administração Pública Estadual do Poder Executivo estabelecido pela Lei Delegada nº 47/2015 (ALAGOAS, 2015; BRASIL, 2021) .

A governança do AMD será desenvolvida mediante uma Unidade de Coordenação de Programa – UCP, composta das coordenações: geral; técnica, administrativa e financeira e; de monitoramento e avaliação. A UCP será vinculada à Secretaria de Estado de Planejamento, Gestão e Patrimônio de Alagoas (SEPLAG/AL) reportando-se ao Secretário de Estado do Planejamento, Gestão e do Patrimônio e ao Comitê Estratégico do Programa, composto, além da SEPLAG, pelas Secretarias da Fazenda (SEFAZ);

Ciência, Tecnologia e Inovação (SECTI); Educação (SEDUC); Saúde (SESAU), Procuradoria-Geral do Estado (PGE) e Gabinete Civil do Governador, através da Coordenação de Governança Corporativa.

ANTECEDENTES

Historicamente, Alagoas não foi protagonista em GD diante das demais UFs. O governo estadual convive com fragilidades evidenciadas em pesquisas recentes sobre GD, mantendo a maioria de suas práticas associadas a um modelo de Governo Digital 1.0 (ABEP-TIC, 2021a; CHARALABIDIS et al., 2019; LAFUENTE et al., 2021; LUCIANO; WIEDENHÖFT; MOURA, 2021)

Entretanto, pela primeira vez na história, o Governo de Alagoas contemplou um programa voltado ao Governo Digital, Transparência e Desburocratização no Plano Plurianual, referente ao período de 2020-2023 (ALAGOAS, 2020). Apesar desse avanço, Alagoas ainda não logrou êxito nos principais mecanismos de medição do GD subnacional. Conforme o IOSPD, Alagoas, além de ter um crescimento nominal muito pequeno (6,75 pontos), manteve sua posição no ranqueamento nacional (17º lugar) (ABEP-TIC, 2021a). Observa-se que o estado poderá ser ultrapassado por outras UFs na próxima edição do Índice caso não adote ações estruturais para aprimorar sua oferta de serviços digitais e o GD como um todo.

Diante desses antecedentes, somadas a outras informações que embasaram o desenvolvimento da Carta Consulta nº 60751/2020, conforme o Quadro 3, o Governo de Alagoas identificou os condicionantes para conceber o Alagoas Mais Digital como a maior ação estruturante de GD de sua história.

Quadro 3 – Diretrizes propostas pelo Programa Brasil Mais Digital para o Governo Digital x Antecedentes e desafios do Governo de Alagoas

Diretriz	Antecedentes	Desafio existente
<i>Governança estruturada para a TD</i>	Ausência de investimentos e capacidades para a governança, gestão e operação; instrumentos de	Definição da estratégia digital; aprimoramento dos instrumentos e mecanismos de governança digital; atendimento à legislação vigente.

	governança desalinhados e defasados.	
<i>Plataformas digitais de Serviços</i>	Com recursos próprios, o Governo de Alagoas desenvolveu o Guia de Serviços em 2017, reformulado para o Portal Alagoas Digital, em 2020. O modelo de gestão de relacionamento com o cidadão no estado é tradicional e a oferta de serviços predominantemente presencial e burocrática; Os atuais canais digitais e presenciais não oferecem facilidades e integração entre seus serviços, gerando insatisfação com a oferta de serviços públicos digitais ou telefônicos.	Desenvolvimento de plataforma digital de serviços e processos, com ambiente único de integração e interoperabilidade dos sistemas do Governo Estadual, com uma nova estratégia de transformação onde os canais digitais e presenciais ofereçam mais acesso, facilidade, aproximação e resposta ao cidadão alagoano, com canal de acesso à informação e otimização da Ouvidoria.
<i>Modernização e simplificação de procedimentos e serviços</i>	Desde 2017, quando implantou o Sistema Eletrônico de Informações (SEI! Alagoas), a grande maioria dos processos administrativos da administração estadual passaram a ser digitais,	Desenvolvimento de projeto estruturante para a desburocratização e simplificação de trâmites administrativos, com redesenho e eficiência aos processos de negócio do Governo de Alagoas, incorporando instrumentos de automação e robotização para a

	<p>eliminando o uso de papel e gerando grande economia para os cofres públicos;</p> <p>A gestão e o trâmite digital de processos administrativos ainda enfrentam desafios como: (i) baixa automatização, inclusive dos processos finalísticos da administração estadual; (ii) pouco conhecimento das equipes sobre modelagem e análise dos fluxos de processos de negócio e do uso de ferramentas de apoio; (iii) inexistência de mecanismos para automação e implantação de programa de privacidade e integridade; (iv) baixa integração dos sistemas base dos processos críticos com o SEI! Alagoas; e (v) limitado uso de ferramentas de inteligência artificial no atendimento dos serviços públicos.</p>	<p>eliminação de atividades operacionais automatizáveis.</p>
<p><i>Política e gestão de dados</i></p>	<p>Ausência de monitoramento das informações formalizada, para orientar o processo de tomada de decisões estratégicas;</p>	<p>Fortalecimento do perfil do setor público alagoano orientando-o à tomada de decisão baseada em evidências, com maior uso de instrumentos de informações.</p>

	Os dados gerados pelos diversos órgãos públicos estaduais estão dispersos.	
<i>Construção de capacidades digitais no governo</i>	<p>O modelo vigente de arquitetura para infraestrutura de TIC apresenta infraestruturas tradicionais, complexas e pouco eficientes no processo de automatização de rotinas.</p> <p>Ausência de programa de formação continuada em GD para os servidores públicos de Alagoas.</p>	Programa de capacitação dos servidores públicos envolvidos no desenvolvimento da Plataforma em nível tático e operacional para atuarem como agentes da TD da Administração Pública e garantir que os objetivos do AMD sejam atingidos
<i>Desburocratização e reforma regulatória</i>	<p>Necessidade de uma ampla revisão e aprimoramento do arcabouço jurídico que viabiliza as condições legais para a incorporação do GD à rotina da máquina pública</p> <p>A gestão do Governo de Alagoas apresenta dificuldade de compreender e visualizar especialmente seus projetos estratégicos por não dispor de diretrizes legais e normativas de governança de dados, incluindo normatização de política de compartilhamento e padronização entre as</p>	<p>Normatização das Leis Federais 14.129/2021, 14.063/2020, 13.726/2018, 13.709/2018 e dispositivos avançados da Lei 13.460/2017.</p>

	entidades de conceitos sobre sigilo, de acordo com a LGPD.	
<i>Serviços administrativos compartilhados e modernização do back-office; Ferramentas e plataformas tecnológica</i>	Situação crítica quanto aos recursos de infraestrutura de TIC e, caso nenhum processo de renovação seja iniciado até 2021, mais de 80% do parque de microinformática estará sem garantia, ou defasado.	Estruturação de solução de nuvem corporativa, disponibilização de soluções corporativas, como Gestão do Relacionamento com o Cidadão, Barramento de Serviços, Modelagem e automação de processos, dentre outros.
<i>Segurança cibernética</i>	Estrutura insuficiente para enfrentamento e prevenção de ataques cibernéticos e outras vulnerabilidades e eventos de Segurança de Informação e de TIC.	Implantação de Centro de Operações de Segurança e Proteção de Dados, apoiando a conformidade com a Lei 13.709/2018 (LGPD), rotinas de segurança para todos os órgãos da esfera estadual e políticas e procedimentos de resposta a incidentes, com monitoramento contínuo de ameaças.

Fonte: Elaborado pelos autores (2022)

CARTEIRA DE PROJETOS

Considerando os Quadros 2 e 3, a carteira de projetos do AMD foi estruturada em 3 componentes e 11 projetos estratégicos, apresentado no Quadro 4.

Quadro 4 – Carteira de Projetos do AMD

Componentes	Projetos	Orçamento previsto (em U\$D)	%
--------------------	-----------------	-------------------------------------	----------

1. Governança, Capacidades Digitais e Cibersegurança	Aprimoramento da governança e da gestão das estratégias de TD, cibersegurança e dados	\$5.672.545,00	23%
	Plataforma de Informações Estratégicas		
	Fortalecimento das habilidades digitais dos servidores		
	Centro de Operações de Cibersegurança (SOC)		
	Modernização do parque tecnológico e soluções de nuvem pública		
2. Serviços Digitais	Inteligência e Automação de Processos Administrativos	\$5.327.455,00	21%
	Plataforma de Serviços Públicos Digitais e Relacionamento com o Cidadão		
3. Educação e Saúde Digital	Digitalização da gestão educacional	\$12.960.000,00	52%
	Melhoria dos serviços digitais em educação		
	Melhoria da conectividade da comunidade escolar		

	Soluções digitais para relacionamento proativo e preventivo da saúde do cidadão		
Administração, Auditoria e Avaliação	Administração, Auditoria e Avaliação	\$1.040.000,00	4%

Fonte: Elaborado pelos autores (2022), em adaptação de (BRASIL, 2021)

GOVERNANÇA, CAPACIDADES DIGITAIS E CIBERSEGURANÇA

Esse componente objetiva atualizar e aprimorar as capacidades de governança, gestão e operação da estratégia digital do Governo de Alagoas, alinhado com o Programa Governo Digital, Transparência e Desburocratização estabelecido no PPA 2020-2023 (ALAGOAS, 2020). Serão desenvolvidas intervenções como (i) Modelo de governança e estratégia de GD instituído; (ii) Escritório de projetos de governança digital implantado, responsável pela coordenação e acompanhamento da execução dos projetos de governança e gestão digital, e (iii) Instrumentos e mecanismos de monitoramento e controle dos riscos (BRASIL, 2021).

Para a “Plataforma de Informações Estratégicas” será aprimorado o atual modelo de governança, produção e compartilhamento de dados e informações existente, e o desenvolvimento de plataforma digital para estruturar informações para a tomada de decisões, baseada em dados e indicadores para que a gestão governamental monitore suas ações, e orientar o desenvolvimento de políticas públicas fundamentadas em dados e evidências.

Dessa iniciativa, serão desenvolvidos uma (1) Política de Governança de dados; (2) a padronização da documentação de disponibilização de dados de instituições produtoras de informações no Governo de Alagoas, e (3) uma plataforma digital de informações estratégicas com integração de dados e criação de painéis analíticos estratégicos. (BRASIL, 2021).

Para a “Modernização do parque tecnológico e soluções de nuvem pública”, prevê-se a contratação de serviços de infraestrutura em nuvem para a continuidade, disponibilidade e integridade dos serviços digitais. Estão previstos ainda a atualização e modernização de

datacenter para aumentar a capacidade atual do parque tecnológico com garantia da segurança dos dados (BRASIL, 2021).

Para o gerenciamento da cibersegurança dos projetos do Programa, prevê-se o “Centro de Operações de Segurança e Proteção de Dados” - SOC, com rotinas de segurança para todos os órgãos da esfera estadual, e estrutura de políticas e procedimentos de resposta a incidentes, análise de vulnerabilidades para monitoramento contínuo de ameaças, e um SIEM (*Security Information and Event Management*) e demais equipamentos. (BRASIL, 2021).

SERVIÇOS DIGITAIS

Neste componente o Programa visa melhorar o relacionamento da administração pública estadual com o cidadão, o processo de atendimento e segurança nas transações por autenticação do usuário. Busca-se o aumento da produtividade na prestação de serviços públicos com ampliação da satisfação e a confiança dos cidadãos no Governo de Alagoas, por meio da TD e otimização da oferta de serviços públicos (BRASIL, 2021).

Para o projeto de “Inteligência e Automação de Processos Administrativos”, serão desenvolvidas ações de aprimoramento e ampliação do SEI! Alagoas. Tal objetivo será perseguido mediante a (1) Implantação de escritório de processos, políticas, diretrizes e metodologias para a racionalização de processos organizacionais; (2) Modelagem e redesenho dos processos administrativos eletrônicos atuais, contemplando: (i) validação da cadeia de valor; (ii) levantamento de processos finalísticos relacionados ao objetivo do órgão e dos processos de apoio para o suporte adequado aos processos finalísticos; (iii) identificação e otimização dos processos críticos com vistas a torná-los mais eficientes, potencializando celeridade e qualidade nas entregas; e (iv) implantação dos processos redesenhados.

O projeto será contemplado com o (3) desenvolvimento de ferramenta para o SEI! Alagoas para automação de processos, a adequação aos normativos de privacidade e de integridade, na modernização da gestão documental e no atendimento por inteligência artificial aos consumidores dos serviços públicos; (4) programa de privacidade de dados e informações, contemplando a política de gestão da segurança das informações; e (5) uma ação de capacitação da equipe e dos membros dos Núcleos Técnico-Setoriais (NTS),

em gestão de processos e suas ferramentas, bem como a formação de multiplicadores de tecnologia, para atuação nas 58 instituições usuárias do SEI! Alagoas (BRASIL, 2021).

Já a iniciativa da “Plataforma de Serviços Digitais” evoluirá o atual portal de serviços do governo para uma plataforma digital de serviços e processos disponíveis, que ofereça, sob a forma de um ambiente integrado, mais acesso, facilidade, aproximação e resposta ao cidadão alagoano, além de um canal de acesso à informação e otimização da Ouvidoria.

Assim, a Plataforma de serviços terá: (1) uma solução de autenticação de usuários e personalização da oferta de serviços (Single *Sign-On* e Gestão do Relacionamento com o Cidadão); (2) barramento de serviços digitais e mecanismos de integração e interoperabilidade com sistemas legados; (3) serviços especializados - transformação, design e digitalização de serviços públicos digitais com o uso da plataforma de serviços públicos digitais; (4) solução de Gerenciamento de Processos de Negócio (BPMS) e Automação de Processos Robóticos (RPA); (5) Solução de Atendimento e Relacionamento Virtual Inteligente, implementada mediante conceito de omnicanalidade com novos recursos digitais de atendimento ao cidadão e otimização dos recursos presenciais e não digitais existentes (BRASIL, 2021).

EDUCAÇÃO E SAÚDE DIGITAL

Esse componente estruturará um novo modelo de educação físico-digital, com aprimoramento da governança da rede estadual de educação. Visa ampliar o atendimento proativo e preventivo de saúde com uso de recursos digitais e de inovação (BRASIL, 2021).

O atual modelo de ensino e a gestão educacional do Governo de Alagoas ainda se baseia em ferramentas tradicionais e com acultramento digital abaixo do desejável. O principal sistema de informação para a gestão da rotina escolar é defasado. A infraestrutura educacional ainda é insuficiente, onde a grande maioria dos alunos não tem acesso a computadores.

A educação é o tema prioritário do AMD, contemplando o maior volume de recursos a serem investidos. A iniciativa de “digitalização da gestão educacional” será desenvolvida com a implantação de um Sistema Integrado de Gestão Escolar. Tal solução integrada permitirá que professores, alunos e gestores escolares desempenhem suas atividades

administrativas no âmbito da educação pública de forma digital. A adoção desta solução possibilitará, dentre outras funcionalidades, que a matrícula e rematrícula na rede estadual seja 100% online.

A iniciativa de “Melhoria dos serviços digitais em educação” dar-se-á mediante dois projetos voltados à formação de professores e alunos. Para os docentes, serão expandidos os Espaços de Formação e Experimentação em Tecnologias para Professores (EFEX): Tais espaços são ambientes de aprendizagem para formação continuada de docentes no uso de tecnologias nas suas práticas pedagógicas e desenvolvimento profissional, beneficiando 1.800 professores em dois anos de implantação. O produto prevê a expansão física e tecnológica de 5 novas unidades de formação dos professores no interior do Estado e a capacitação para a formação e engajamento dos educadores para uso de tecnologias nas suas práticas pedagógicas.

Para os alunos, o “Mão na Massa” visa criar ambientes de aprendizagem criativa e desenvolvimento de projetos e experimentação “mão na massa”, pautado na Educação Maker (SOSTER, 2020), adotando metodologias de ensino-aprendizagem integradas à Base Nacional Comum Curricular (BNCC) que estimule o desenvolvimento de habilidades essenciais diante da revolução digital. Ademais, o fortalecimento da conectividade nas escolas decorrerá da ampliação dos serviços de internet e infraestrutura de TIC para a rede estadual de educação.

No tema da Saúde Pública, Alagoas tem uma baixa oferta e difícil acessibilidade para atendimento em casos de Doenças Crônicas Não Transmissíveis - DCNT. Complementarmente, a Agência Nacional de Saúde Suplementar (ANS) aponta que em Alagoas, 90% da população depende dos serviços do Sistema Único de Saúde – SUS.

De acordo com o IBGE (2020), na capital de Alagoas, Maceió, 27% das pessoas não buscaram quaisquer cuidados médicos nos 12 meses anteriores à Pesquisa Nacional de Saúde - PNS, o que a coloca em 20º lugar no ranking nacional das capitais. A PNS indica que, apesar de 74% dos respondentes afirmarem ter conseguido atendimento em saúde na sua primeira tentativa de busca, o atendimento mostra-se desigual ao analisar o recorte socioeconômico, que indica maior vulnerabilidade entre os entrevistados com renda menor que meio salário-mínimo.

Neste sentido, a PNS aponta que a baixa taxa de sucesso na busca por atendimento em saúde está associado ao baixo investimento em uma educação em saúde para a população, como por exemplo, o acompanhamento preventivo, que pode evitar gastos desnecessários ao Sistema de Saúde, quando identificados precocemente doenças que podem ser evitadas ou controladas, como as DCNTs (IBGE, 2020).

Logo, o projeto de “*soluções digitais para relacionamento proativo e preventivo da saúde do cidadão*” implantará um fluxo inteligente de relacionamento com o paciente do SUS. Terá como foco prioritário pacientes que requeiram monitoramento permanente do sistema público de saúde utilizando recursos digitais para tal acompanhamento (BRASIL, 2021).

A solução atuará em duas vertentes. Na direção da Educação em Saúde, o paciente monitorado será acompanhado com uma linha de cuidado, composta de conteúdos referente às precauções e medidas necessárias para o seu bem-estar e saúde. Por exemplo, com a emissão de avisos sobre a necessidade de exames e consultas regulares, orientações nutricionais, disponibilidade de medicamentos e a disponibilização proativa e inteligente de outras informações relevantes para o ciclo de cuidado do paciente.

Para o atendimento digital, haverá uma plataforma de atendimento digital, que disporá de um fluxo inteligente de triagem e escalonamento conforme o tipo e a severidade da demanda. O atendimento dar-se-á mediante o seguinte fluxo: (i) atendimento via *chat*, com mensagens automatizadas; (ii) tele orientação via *chat* com profissional de saúde; (iii) tele orientação via *chat* com médicos; (iv) vídeo consulta com médicos; podendo chegar ao quinto nível, de (v) atendimento presencial em Unidade Básica de Saúde ou Hospital (BRASIL, 2021).

A solução deverá dispor ainda de módulo para registro do histórico clínico dos pacientes em atendimento aos comandos da LGPD. Os dados produzidos pela plataforma servirão de subsídio à tomada de decisão e formulação de novas políticas públicas para a população com DCNTs. Logo, a implantação de uma solução de relacionamento proativo em saúde pública no AMD aprimorará o atendimento público de saúde em Alagoas, contribuindo para preservação da vida dos cidadãos, em especial aqueles com DCNT.

RESULTADOS ESPERADOS

Considerando os objetivos do Alagoas Mais Digital, foi estabelecido um conjunto inicial de indicadores que nortearam o desenvolvimento das metas e resultados a serem entregues pelo programa, disponíveis no Quadro 5.

Quadro 5 – Indicadores de resultado do Alagoas Mais Digital

Indicadores	Medição	Unidade de Medida	Linha de Base	Meta
Oferta de Serviços Digitais	Média ponderada das notas das dimensões do IOSPD	Pontos	43,00	85,00
Confiança na proteção de dados pessoais pelo governo	Qtd. cidadãos com confiança na proteção de dados pessoais pelo governo /Qtd. cidadãos pesquisados	%	20,00	70,00
Insatisfação da população com a oferta de serviços	Quantidade de cidadãos insatisfeitos com a oferta de serviços públicos/Qtd. cidadãos pesquisados	%	69,00	10,00
Custo para o governo e o cidadão na entrega de serviços públicos	Custo dos 10 serviços públicos mais consumidos pelos alagoanos no início do projeto / Custo dos 10 serviços públicos mais consumidos pelos alagoanos após implementação das ações do programa	R\$	17,00	3,40

Matrículas integralmente digitais (100% digitais)	Alunos matriculados na rede estadual por meio integralmente digital/ Alunos da rede estadual matriculados	%	0	70,00
---	---	---	---	-------

Fonte: BRASIL (2021b).

Nesse sentido, para o alcance dos objetivos e resultados e a melhoria dos indicadores estabelecidos, o programa estabeleceu um conjunto de metas físicas. Para o componente 1, prevê-se as seguintes metas: (1) 25% do datacenter governamental atualizado e modernizado com solução de nuvem e plano de migração implantados; (2) Centro de Operações de Segurança e Proteção de Dados do Estado implantado; (3) Política de governança de dados implantada; (4) Estruturação dos Recursos Humanos e do Modelo de documentação da Plataforma de Informações desenvolvida; (5) Plataforma de Informações desenvolvida a partir da integração dos dados e criação de painéis analíticos estratégicos para o Governo; (6) Modelo de Governança de TD instituído; (7) Escritório de projetos de governo digital implantado e (8) Legislação para o governo digital aprimorada.

Para os serviços digitais as metas físicas são: (9) Escritório de processos implantado; (10) Processos administrativos eletrônicos prioritários modelados e redesenhados; (11) Ferramenta de automação de processos implantada (12) Programa de privacidade de dados implantado; (13) Solução de Login Único implantado; (14) Equipamentos das Centrais de Atendimento modernizados (15) Soluções de atendimento e relacionamento virtual inteligente e de acesso à informação pela população implantadas (16) Soluções e suporte técnico para integração, manutenção e evolução de sistemas implantados (17) Serviços de transformação, design e digitalização de serviços públicos digitais desenvolvidos (18) Solução de Gerenciamento de Processos de Negócio e Automação de Processos Robóticos implantada e (19) Capacitação e Formação da equipe gestora e técnica desenvolvida.

Por fim, para o componente 3 o Alagoas Mais Digital atingirá metas físicas para educação e saúde digital, a seguir: (20) 5 novos espaços de Formação e Experimentação em Tecnologias para Professores – EFEX – implantados; (21) 1 Metodologia de aprendizagem criativa e experimentação mão na massa implantada; (22) 1 Sistema

Integrado de Gestão da Educação implantada; (23) Serviço de telessaúde implantado; (24) Infraestrutura tecnológica de telessaúde implantada; e (25) Solução de mensageria para relacionamento com o paciente implantada e disponibilizada.

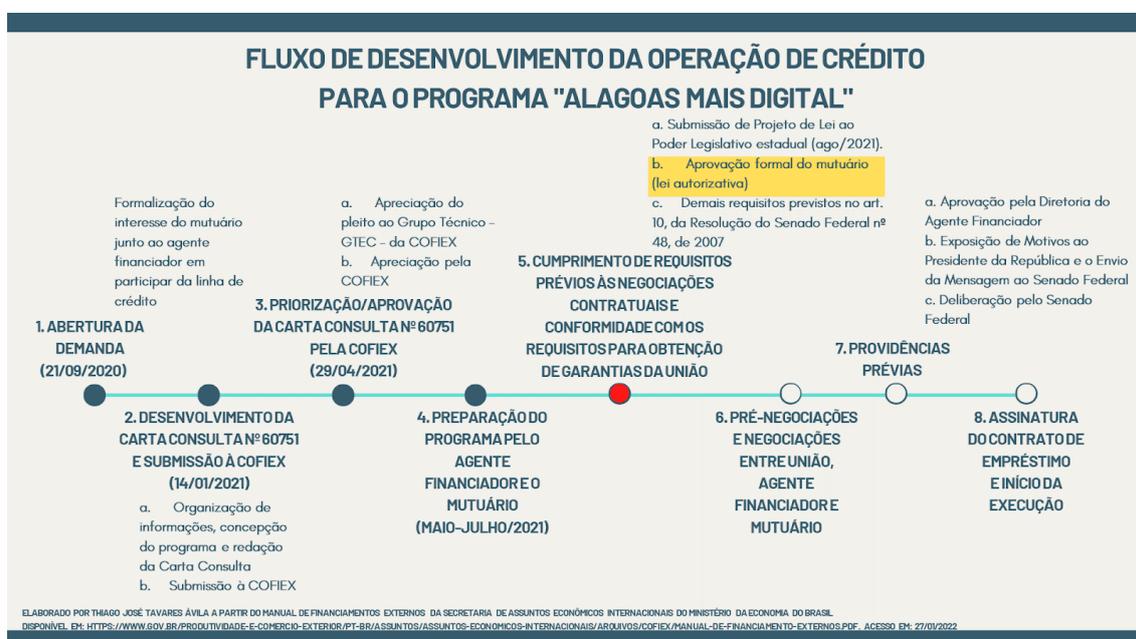
STATUS DA OPERAÇÃO DE CRÉDITO

O Governo de Alagoas formalizou a demanda junto ao BID em 21 de setembro de 2020. Após o desenvolvimento da Carta Consulta, foi submetida à COFIEX em 14 de janeiro de 2021, obtendo o nº 60751. Na 151ª reunião, a COFIEX aprovou a Carta Consulta do AMD, em 29 de abril de 2021. Durante os meses de maio a julho de 2021, as equipes do Governo de Alagoas e do BID desenvolveram a etapa de preparação do programa.

Por fim, no momento de finalização deste artigo, a 5ª etapa do fluxo depende de aprovação pela Assembleia Legislativa do Estado de Alagoas do Projeto de Lei Ordinária nº 647 de 2021 (ALAGOAS, 2021).

A Figura 5 apresenta a linha do tempo do AMD considerando o fluxo de aprovação para operações de crédito externo (BID, 2020; BRASIL, 2019).

Figura 5 – Fluxo da operação de crédito do Alagoas Mais Digital



Fonte: Elaborado pelos autores (2022) a partir de BID (2020) e BRASIL (2021c).

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A experiência pioneira de Alagoas apresentada nesse artigo poderá servir de referência para que todas as demais UFs possam conceber programas sólidos e integrados de GD apoiados pelo Programa Brasil Mais Digital, pelo BID, pelo CONSAD e pelo Governo Federal. Ademais, um desafio que se impõe é o do compartilhamento de experiências, soluções e melhores práticas entre as UFs, com foco na ampliação do valor público entregue à sociedade com a devida otimização do gasto público.

O artigo cumpriu seus objetivos ao apresentar o Programa Alagoas Mais Digital, com seus antecedentes, estratégia e governança e resultados previstos. Ademais, o artigo buscou inserir o programa de Alagoas em um contexto nacional da agenda de GD, evidenciando o alinhamento estratégico do programa alagoano com as principais diretrizes e legislação vigente para o tema do Governo Digital.

REFERÊNCIAS

ABEP-TIC. **Índice de Oferta de Serviços Digitais 2021 | ABEP-TIC**. Disponível em: <<https://www.jornaldaabep.com.br/indice-de-oferta-de-servicos-2021>>. Acesso em: 25 jan. 2022a.

ABEP-TIC. **Média nacional de transformação digital aumentou em 2021, aponta novo Índice ABEP-TIC de Oferta de Serviços Públicos Digitais**. Disponível em: <<https://abep-tic.org.br/noticia/0208-media-nacional-de-transformacao-digital-aumentou-em-2021-aponta-novo-indice-abep-tic-de-oferta-de-servicos-publicos-digitais>>. Acesso em: 26 jan. 2022b.

ALAGOAS. **PROJETO DE LEI ORDINÁRIA nº 647 de 2021**. Disponível em: <<https://sapl.al.al.leg.br/materia/7502>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

ALAGOAS. Lei Delegada Nº 47, de 10.08.2015. . 10 ago. 2015, Sec. 1, p. 1–324.

ALAGOAS. Lei Nº 8.231, de 8 de janeiro de 2020. . 8 jan. 2020, p. 2–8.

ARAUJO, G. R.; AVILA, T. J. T.; LANZA, B. B. B. **Impacts of an articulation group for the development of the Digital Government in the Brazilian Subnational Government**. DG.O2021: The 22nd Annual International Conference on Digital

Government Research. **Anais...** In: DG.O'21: THE 22ND ANNUAL INTERNATIONAL CONFERENCE ON DIGITAL GOVERNMENT RESEARCH. Omaha NE USA: ACM, 9 jun. 2021. Disponível em: <<https://dl.acm.org/doi/10.1145/3463677.3463680>>. Acesso em: 25 jan. 2022

ÁVILA, T. J. T. **Gerenciamento de Projetos de Governo Eletrônico: Um Estudo de Caso no Estado de Alagoas**. Monografia—Maceió, Alagoas: Fundação Getúlio Vargas, 25 jan. 2007.

ÁVILA, T. J. T.; LANZA, B. B. B.; SILVA, J. L. C. DA. **Pesquisa sobre os Impactos das Ações do GTD.GOV na Transformação Digital dos Governos Estaduais e Distrital**. GTD.GOV, set. 2020. Disponível em: <<https://gtdgov.org.br/conhecimentos/pesquisas>>. Acesso em: 25 jan. 2022

ÁVILA, T. J. T.; LANZA, B. B. B.; VALOTTO, D. D. S. Base Nacional de Serviços Públicos do Brasil: sistematização e interoperabilidade de informações para o Governo Digital. **Gestão.org**, v. 19, n. 2, 14 dez. 2021.

ÁVILA, T.; SILVA, A. N. G. DA; KRITSKI, P. M. **Impact of Digital Government on the Efficiency of the Public Machine and the Competitiveness of Brazilian States from the perspective of the Digital Public Services Offer Index**. Anais do XLV Encontro da ANPAD - EnANPAD 2021. **Anais...** In: XLV ENCONTRO DA ANPAD - ENANPAD 2021. Online: ANPAD, 4 out. 2021. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/355424526_Impact_of_Digital_Government_on_the_Efficiency_of_the_Public_Machine_and_the_Competitiveness_of_Brazilian_Sates_from_the_perspective_of_the_Digital_Public_Services_Offer_Index>. Acesso em: 25 jan. 2022

BENT, S.; KERNAGHAN, K.; MARSON, D. B. **Innovations and good practices in single-window service**. Ottawa: Canadian Centre for Management Development, 1999.

BID. **Programa Brasil +Digital - Apoio Técnico e Financeiro aos Estados para implementar sua Transformação Digital e Responder a Crise**. Brasil, set. 2020. . Acesso em: 26 jan. 2022

BID. **Brasil Mais Digital - Detalles del proyecto | IADB**. Disponível em: <<https://www.iadb.org/es/project/BR-O0010>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. . 1988.

BRASIL. EC 19/98. Emenda Constitucional Nº 19, de 04 de junho de 1998. 4 jan. 1998.

BRASIL. Lei Federal Nº 12.527, de 18 de novembro de 2011. 19 nov. 2011.

BRASIL. **Pacto federativo — Senado Notícias**. Disponível em: <<https://www12.senado.leg.br/noticias/entenda-o-assunto/pacto-federativo>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Lei Federal Nº 13.460, de 26 de Junho de 2017. 27 jun. 2017, Sec. 1, p. 4.

BRASIL. **Estratégia Brasileira para a Transformação Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/estrategia-digital>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. **Estratégia de Governo Digital 2020-2022**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>>. Acesso em: 26 jan. 2022a.

BRASIL. Decreto Federal Nº 10.332 de 28 de Abril de 2020. 29 abr. 2020 b, Sec. 1, p. 6.

BRASIL. **Do Eletrônico ao Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/estrategia-de-governanca-digital/do-eletronico-ao-digital>>. Acesso em: 25 jan. 2022c.

BRASIL. **Carta Consulta Nº 60751 - Programa Alagoas Mais Digital - Transformação Digital do Governo do Estado de Alagoas**, 14 jan. 2021. Acesso em: 26 jan. 2022

BRASIL. **Manual de financiamentos externos da Comissão de Financiamentos Externos – COFIEX**. Disponível em: <<https://www.gov.br/produtividade-e-comercio-exterior/pt-br/assuntos/assuntos-economicos-internacionais/arquivos/cofiex/manual-de-financiamento-externos.pdf/view>>. Acesso em: 27 jan. 2022.

BRASIL. **Rede Nacional de Governo Digital**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/transformacao-digital/rede-nacional-de-governo-digital/rede-nacional-de-governo-digital>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

BRASIL. Resolução do Senado Federal - 48 de 21/12/2007. 24 dez. 2007, p. 246.

CHARALABIDIS, Y. et al. The Three Generations of Electronic Government: From Service Provision to Open Data and to Policy Analytics. In: LINDGREN, I. et al. (Eds.). **Electronic Government**. Lecture Notes in Computer Science. Cham: Springer International Publishing, 2019. v. 11685 p. 3–17.

CONSAD. **Rondônia sobe de posição no Ranking de Competitividade dos Estados | CONSAD**. Disponível em: <<https://www.consad.org.br/noticias-das-secretarias/rondonia-sobe-de-posicao-no-ranking-de-competitividade-dos-estados-em-avaliacao-do-centro-de-lideranca-publica/>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

COSTA JUNIOR, A. C. **O Programa Nacional de Apoio à Modernização da gestão e do planejamento dos estados e Distrito Federal (PNAGE) e seus resultados no Estado do Ceará**. Dissertação (Mestrado Profissional)—Fortaleza, Ceará: Programa de Pós Graduação em Economia, CAEN, Universidade Federal do Ceará, 2004.

GONG, Y.; YANG, J.; SHI, X. Towards a comprehensive understanding of digital transformation in government: Analysis of flexibility and enterprise architecture. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 3, p. 101487, jul. 2020.

GTD.GOV. **Apresentação de Status na 4ª Reunião Nacional do GTD.GOV**, 12 mar. 2020. Disponível em: <<https://gtdgov.org.br/conhecimentos/relato-e-apresentacoes-do-4o-encontro-presencial-do-gtdgov>>. Acesso em: 25 jan. 2022

GTD.GOV. **GTD.GOV - Quem somos**. Disponível em: <<https://gtdgov.org.br/quem-somos>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

IBGE. **Pesquisa nacional de saúde : 2019 : informações sobre domicílios, acesso e utilização dos serviços de saúde : Brasil, grandes regiões e unidades da federação**IBGE, , 2020. Disponível em: <<https://biblioteca.ibge.gov.br/index.php/biblioteca-catalogo?view=detalhes&id=2101748>>. Acesso em: 26 jan. 2022

KANNABIRAN, G.; XAVIER, M. J.; ANANTHARAAJ, A. Enabling E-Governance Through Citizen Relationship Management-Concept, Model and Applications. **Journal of Services Research**, v. 4, n. 2, p. 223–240, out. 2004.

LAFUENTE, M. et al. **Tendências na transformação digital em governos estaduais e no Distrito Federal do Brasil - Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Transformacao-digital-dos-governos-brasileiros-Tendencias-na-transformacao-digital-em-governos-estaduais-e-no-Distrito-Federal-do-Brasil.pdf>>. Acesso em: 25 jan. 2022.

LARA, R. D.; GOSLING, M. DE S. UM MODELO DE GESTÃO DO RELACIONAMENTO ENTRE OS CIDADÃOS E A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA. **REAd. Revista Eletrônica de Administração (Porto Alegre)**, v. 22, n. 2, p. 333–362, ago. 2016.

LUCIANO, E. M.; WIEDENHÖFT, G. C.; MOURA, L. M. F. DE. **Capacidades para a Transformação Digital 2020 - Relatório Analítico Alagoa**. sGTD.GOV, , jan. 2021. Disponível em: <<https://gtdgov.org.br/conhecimentos/pesquisas>>. Acesso em: 26 jan. 2022

MERGEL, I. Digital service teams in government. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101389, out. 2019.

MERGEL, I.; EDELMANN, N.; HAUG, N. Defining digital transformation: Results from expert interviews. **Government Information Quarterly**, v. 36, n. 4, p. 101385, out. 2019.

OLIVEIRA, D. R. DE. **Unidades de Atendimento Integrado (UAI): um estudo de políticas públicas para o fortalecimento da cidadania no estado de Minas Gerais**. Doutorado em Administração de Organizações—Ribeirão Preto: Universidade de São Paulo, 1 dez. 2014.

PITTAWAY, J. J.; MONTAZEMI, A. R. Know-how to lead digital transformation: The case of local governments. **Government Information Quarterly**, v. 37, n. 4, p. 101474, out. 2020.

PNAGE. Programa Nacional de Apoio à Modernização da Gestão e Planejamento dos Estados e Distrito Federal. Contrato de Empréstimo no 1718/OC-BR entre a República Federativa do Brasil e o Banco Interamericano de Desenvolvimento., 2006.

SILVA, A. J. H. Metodologia de Pesquisa: Conceitos Gerais. Paraná, Brasil: UNIVERSIDADE ESTADUAL DO CENTRO-OESTE UNICENTRO, 2014. v. 1

SOSTER, T. S. Revelando as essências da Educação Maker: percepções das teorias e das práticas. **Tecnologias, Sociedade e Conhecimento**, v. 7, n. 2, p. 189–193, 15 dez. 2020.

A QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Anderson A Karvelis

INTRODUÇÃO

A Administração Pública tem sido tradicionalmente criticada especialmente em seu perfil de prestadora de serviços. Os cidadãos expressam com frequência em pesquisas de qualidade dos serviços públicos que as burocracias públicas são lentas, ineficientes e pouco transparentes.

Ao mesmo tempo, as organizações públicas estão enfrentando problemas significativos no atendimento aos interesses coletivos em uma sociedade complexa e fragmentada como a atual. Podemos somar a isso o fato de que na atualidade as tendências econômicas concentram o sucesso em marketing e concorrência na qualidade do produto, reforçando os valores de individualização e segmentação na recepção de produtos e a ampla seleção entre diversas opções, criando assim novas tensões no setor público.

Delineamos assim um cenário em que, por um lado, a Administração Pública é obrigada a respeitar a igualdade pelo bem comum e, por outro, a resposta individualizada às exigências concretas e específicas para o cidadão. O que deixa a Administração presa na tensão de aplicar as regras do jogo que cada um quer quebrar ou adaptar à sua peculiaridade, enfrentando uma poderosa dinâmica deslegitimada. Somam-se a isso outros fatores relacionados à crise fiscal do Estado e os fenômenos de corrupção. Além de um déficit democrático associado a uma crise dos mecanismos de representação e tomada de decisão no sistema político democrático.

Para resolver esse dilema, as Administrações têm buscado novos paradigmas de gestão baseados nos princípios segundo os quais o papel do Estado passa da imposição de normas ao reconhecimento da diferença, da força equalizadora à regulação ativa das diferenças, do argumento do interesse geral à mediação entre interesses universais e interesses particulares. Este contexto é definido especialmente devido a uma mudança radical no comportamento dos usuários dos serviços públicos – cada vez mais exigente – por tudo isso a qualidade do serviço público torna-se um imperativo para a Gestão Pública e para a legitimidade do que é público.

O CONCEITO DE QUALIDADE NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

No objetivo mais global de tornar as administrações mais receptivas aos problemas e aos interesses do cidadão inclui-se a busca por serviços de qualidade na esfera pública. No entanto, deve-se levar em conta que a abordagem da qualidade para a satisfação do cliente é um significado construído dentro do esquema conceitual da lógica do negócio. E isso marca uma tendência a incorporar indiscriminadamente os modelos de setor privado, o que tem causado confusão. Por esta razão, temos que ter em conta que a aplicação desses modelos de gestão e avaliação em serviços públicos tem suas limitações nas organizações públicas, devido à sua própria natureza.

O conceito de qualidade

É preciso dizer que este é um conceito complexo e problemático no sentido de que estudiosos e especialistas não chegam a um acordo sobre sua definição, algumas concepções expostas pelas diferentes teorias sobre a qualidade são as seguintes:

- **Qualidade definida como atributo.** Seria a característica que diferencia um produto de outro. Por exemplo, sapatos de couro devem ser de melhor qualidade do que os de borracha, o atributo do material é uma qualidade que o torna de melhor qualidade. A qualidade do serviço público poderia estar ligada à igualdade de tratamento sem, com isso, rejeitar a preocupação com o custo do serviço.
- **Qualidade como conformidade com uma especificação.** Nesse sentido, a qualidade seria adequação do produto ou serviço a uma lista predeterminada de requisitos. Isto implica que quem elabora a lista entende e conhece perfeitamente a lógica do serviço e o espírito que o anima. A filosofia subjacente a este conceito de qualidade é mais ligada à ideia de prevenir problemas do que aplicar um procedimento de qualidade.
- **Qualidade como adaptação a um objetivo.** Seria um conceito em que a qualidade é definida pelo grau de adequação do produto ou serviço aos objetivos das pessoas a quem se dirige. Esta definição levanta um problema que seria a interpretação arbitrariamente realizada por burocracias públicas de interesse geral.

- **Qualidade como a capacidade de satisfazer necessidades declaradas ou implícitas.** Esta é uma concepção com importantes aplicações no setor público, introduzindo a definição externa de necessidades em oposição à tradicional definição das deficiências dos servidores públicos.
- **Qualidade como completa satisfação das expectativas do consumidor.** A partir desse ponto de vista, a qualidade só existe quando a lacuna entre as expectativas e a percepção do serviço real são cobertos e até mesmo excedidos.
- **Qualidade como participação do usuário/cliente.** Uma teoria final defende a ideia de que a qualidade não pode ser avaliada ou medida, mas sua ausência pode ser identificada, de modo que a qualidade deve estar ligada a uma participação emocional do cliente no serviço ou produto oferecido.

Como acabamos de ver, temos uma pluralidade de definições do conceito de qualidade que nos colocam diante do dilema de optar por uma ou outra definição no campo dos serviços públicos. Às definições anteriores seria possível aplicar duas variáveis para conhecer sua operacionalidade no setor público:

- O conceito de serviço.
- A natureza pública das organizações.

Em relação ao primeiro, é fundamental diferenciar "Qualidade do Serviço" com "Qualidade do Produto", uma vez que um produto pode ser analisado em termos de qualidade com base em sua maior ou menor conformidade com uma especificação ou uma série de especificações. Nas suas relações externas, a Administração Pública normalmente presta serviços e a medição da qualidade do serviço levanta problemas significativos. Por isso, é fundamental considerar, com tudo isso, as seguintes características ligadas à qualidade do serviço:

1. **Intangibilidade**, ou impossibilidade de referenciar exclusivamente a qualidade com o bem recebido, uma vez que o serviço inclui todo um conjunto de elementos relacionados que não são esgotados no referido bem.

2. **Indivisibilidade**, ou dificuldade de isolar a fase de produção do serviço daquela de consumo dos mesmos, uma vez que estas fases coincidem.
3. **Heterogeneidade**, ou a impossibilidade de padronizar produtos, pois depende do destinatário e suas circunstâncias a percepção e aceitação do serviço concreto.
4. **Indissociabilidade** da fonte que o fornece, ou seja, a qualidade do serviço é produzida apenas no momento da interação produtor/consumidor.

Também devemos ter em mente que o serviço é produzido em organizações públicas, tendo as seguintes implicações:

- Na origem do serviço existe um direito.
- O cidadão não recebe os serviços em consequência de uma lógica de concorrência de mercado, e muitas vezes não pode escolher.

Nesse sentido, deve-se esclarecer que o reconhecimento jurídico não elimina a necessidade. Portanto, a prestação do serviço a que esse direito reconhecido dá origem deve ser realizada. Segundo alguns autores, essa provisão efetiva pode ser avaliada em termos de qualidade, mas sempre no quadro do reconhecimento jurídico anterior à prestação, reconhecimento que marca o caminho a seguir e em torno do qual devem ser estabelecidas as garantias legais, para assegurar a defesa de seus direitos pelos afetados.

É verdade que, em um mercado altamente competitivo como o atual, todas as organizações tendem a garantir a melhor qualidade na prestação de serviços para alcançar sua sobrevivência.

Essa lógica não precisa operar da mesma forma no Setor Público, pois o monopólio deste serviço impede essa possibilidade, além desses benefícios advindos das instituições públicas, com capacidade para usar e abusar da violência legítima. Pelo que sabemos, isto produz uma coexistência de processos de produção de serviços e processos de garantia de direitos. Processos que não devem ser confundidos, mas que inevitavelmente coexistem.

O fato de pensar a Administração Pública como uma organização prestadora de serviços não nos faz esquecer a necessária diferenciação de serviços que estas organizações prestam.

Como sabemos, o setor público presta serviços de infraestrutura, serviços públicos (água, eletricidade, gás, saúde), ações de formação e redistribuição (educação, ajuda aos idosos, pessoas com deficiência), emissão de certidões e de documentos públicos, e os exercícios de poder e regulação (polícia, cobrança de impostos, concessões). Todos são serviços que têm suas particularidades e requerem tratamento específico. Atrás de todos eles há uma ação pública porque é necessário um tratamento justo. Esta equidade exige garantias a seu respeito, o que pode colidir com uma noção privada de eficiência na prestação de serviços públicos.

Portanto, o conceito de qualidade de serviço a escolher dependerá se nos deparamos com relações dentro de organizações públicas ou relações com o cidadão, e dentro desta relação será necessário distinguir uma vasta gama de pressupostos que nos conduzem a um processo de contingência certamente complicada. O desenvolvimento do novo paradigma responderá a essas questões e nos levará a encontrar o ponto ideal entre igualdade e eficácia.

A imagem de qualidade

No setor privado, o conceito de qualidade é indissociável do conceito de cliente. É o cliente externo que define a qualidade e é em torno do cliente que os processos, métodos e procedimentos da organização se baseiam. Essa premissa relaciona a qualidade ao cliente que paga pelo produto ou serviço. No setor público, o conceito de cliente não precisa ser identificado com quem recebe ou apoia o serviço. Isso a ponto de poder configurar uma realidade plural que coincide, em certa medida, com o conceito de *stakeholder*. O que significa que a noção de qualidade na Administração Pública deve estar ligada a uma pluralidade que constrói a percepção de qualidade em um campo de atuação político e controverso. A questão da qualidade no setor público não é apenas um problema de superação de determinados indicadores, mas também de construir uma imagem política sistêmica vinculada à qualidade da Democracia.

A visão unilateral da qualidade no setor público é notoriamente insuficiente. A satisfação de uma visão plural de qualidade é contribuir para a legitimidade do que é público. No entanto, na origem destes serviços estão algumas causas que de forma alguma devemos esquecer, que são as necessidades dos cidadãos. Essas necessidades são:

- Infinito, diverso, importado e exportado, politicamente reforçado ou não.

- Essas demandas são transferidas para um objeto abstrato, a Administração Pública, incapaz de processar todas essas demandas intermináveis.

Isso torna necessário uma análise em nível macro que facilite o seguinte:

- A seleção de demandas.
- A priorização delas.
- A definição das possibilidades do governo para enfrentá-las.

Este passo anterior é necessário para viabilizar a qualidade do serviço público e que este possa contribuir para a legitimação do público.

PREMISSAS DE QUALIDADE NOS SERVIÇOS PÚBLICOS

Além dos macros fatores que podem condicionar a percepção de qualidade nos serviços públicos, existe uma série de micro opções que permitem responder às exigências concretas de qualidade limitada. É necessário estar ciente da natureza variável da qualidade. Por isso, temos que levar em conta que:

1. Os clientes/usuários alteram suas preferências e necessidades no âmbito das transformações que ocorrem no ambiente social e tecnológico (daí as organizações estão constantemente aprendendo e antecipando as necessidades dos clientes).
2. A complexidade das relações Administração-cidadão, uma vez que os serviços fornecidos são consolidados como direitos adquiridos, cuja disposição não melhora a opinião sobre o serviço prestado, além de um certo limite.
3. Deve-se levar em consideração que a qualidade do serviço percebida pelo cidadão estará relacionada com a comparação entre o que você recebe e o que você espera receber.

Este último leva-nos à conclusão de que é necessário conhecer as expectativas dos cidadãos a fim de adaptar o serviço a eles. Essas expectativas estão ligadas a imagem global da Administração Pública, além de experiências pessoais que cada cidadão tem na sua relação com as gestões públicas. Nesse sentido, há de ter em conta que os cidadãos

entram em contato com a Administração a partir do que Husserl chama "o mundo da vida", o mundo que incorpora a rica totalidade da experiência vivenciada pelo indivíduo.

Portanto, o cidadão que entra em contato com a Administração se depara com uma série de tipificações anteriores que modelarão sua percepção e condicionarão sua visão. E o cidadão que não entra em contato recebe uma série de conhecimentos de senso comum sobre tal instituição que molda sua visão sobre a mesma. A imagem da Administração Pública não pode dissociar-se da sociedade que a cria e da imagem que essa sociedade dela exprime, especialmente quando a manipulação da mídia pode tornar essa imagem tópica mais rígida. Em geral, ficou demonstrado que o cidadão destacará e reconhecerá com mais clareza aquelas qualidades da administração ligadas aos temas (lentidão, burocracia, opacidade, impessoalidade), que aquelas qualidades relacionadas a experiências de bom tratamento e receptividade por parte da gestão.

As pesquisas sempre oferecem uma imagem negativa da Administração Pública, qualificando-a como lenta, burocrática e um tanto autoritária, não muito próxima e sobretudo pouco receptiva às demandas do cidadão. No entanto, esta visão geral não coincide totalmente com as imagens individualizadas dos cidadãos quando eles têm uma relação face a face com a Administração. A persistência de temas é uma realidade inegável em todas as pesquisas de usuários da Administração. Os resultados dessas pesquisas sempre mostram as dificuldades que a mudança de imagem da Administração acarreta.

O problema que se coloca para uma unidade que presta um serviço público que o queira fazer com qualidade constata que os cidadãos passam a receber serviços com uma imagem social da Administração Pública como um todo, que condiciona a percepção da qualidade específica daquele serviço.

Por outro lado, não devemos esquecer a origem comum dos fundos públicos e o custo de servir seus clientes que devem considerar consistentemente os custos que são socialmente aceitos para a prestação do serviço. Surge assim um espaço social de qualidade definido pela interseção entre os custos máximo e mínimo socialmente aceitos e os custos máximo e mínimo também benéficos e socialmente aceitáveis.

O problema do conceito de qualidade nos serviços públicos

O peso dos serviços públicos em relação ao setor terciário como um todo não fez mais do que crescer desde o fim da Segunda Guerra Mundial em todos os países avançados. Essa presença cada vez maior dos serviços no setor terciário responde ao esforço de criar e desenvolver o Estado de bem-estar. Neste contexto, devemos ter em mente que os serviços prestados pelas Administrações são serviços que não se destinam à venda, mesmo que alguns exigem o pagamento de uma taxa.

Os cidadãos comuns recebem da Administração Pública os serviços do Estado de bem-estar: saúde, educação, habitação, transporte, pensões etc. Mas também contribuem ao seu bem-estar políticas menos visíveis, como políticas de redistribuição de renda, promoção de igualdade, regulação dos mercados financeiros, defesa da concorrência, garantia de depósitos etc. Além de políticas de conservação ambiental, segurança cidadã, promoção da cultura, todas elas têm um impacto mais ou menos direto no bem-estar das pessoas.

Um serviço é uma provisão de utilidade ou vantagem que visa satisfazer necessidades de consumidores ou usuários que são disponibilizados a eles em um processo de produção em que o próprio usuário muitas vezes participa. A noção central é a de provisão, que é típica de bens que também caracterizam serviços. Essa noção nos leva diretamente ao conceito de elementos qualitativos do serviço, uma vez que o que é relevante aqui não é um objeto material, mas um processo articulado na forma de relações interpessoais, esse último implica dificuldades em mensurar esse processo, uma vez que essas relações são extremamente difíceis em qualquer pesquisa quantitativa e que deixa de fora de sua apreciação componentes que para elas são essenciais.

Por outro lado, as expectativas de qualidade com que o usuário acessa o serviço devem ter a ver com uma noção de satisfação que é muito mais difícil de determinar do que aquela que se refere a bens materiais ou mercadorias.

Tradicionalmente, vários critérios têm sido usados para avaliar um tipo de adequação econômica de serviços, pelo que se tem falado da adequação da oferta às expectativas do consumidor, do preço de prestação da relação, da regularidade e disponibilidade do benefício.

Critérios de qualidade, segundo Baudry, baseados nas opiniões e atitudes dos usuários e consumidores de serviços são:

- A. A certeza da prestação (o que implica regularidade e cumprimento da exigência).
- B. A disponibilidade de pessoal para prestar o serviço (o que implica competência, profissionalismo, presteza e até cortesia nas relações estabelecidas).
- C. Acessibilidade ao serviço (o que implica proximidade e simplicidade de contato).
- D. As possibilidades de comunicação (que implica a do usuário informar-se em uma linguagem compreensível).
- E. Conhecimento pelo prestador de serviço das expectativas do usuário para que estes não se sintam frustrados.

Em suma, de todos os itens acima, parece que a satisfação do consumidor com serviços repousa mais na execução de processo do que no fato final em si. Daí a dificuldade de se determinar ou medir a qualidade da prestação do serviço. Portanto, a participação do usuário na prestação do serviço (coprodução), em muitos casos, supõe que sua adequada colaboração é essencial para alcançar uma boa qualidade.

A avaliação objetiva da qualidade do serviço nem sempre coincide com o grau de satisfação do usuário, pois em muitos casos ele deve ter um comportamento cooperativo que permite obter os resultados inicialmente esperados.

Qualidade na gestão pública moderna

As Administrações Públicas concebidas como organizações que prestam serviços, para o desenvolvimento e construção de um novo modelo de Gestão Pública, são baseadas em três conceitos-chave:

- Serviço.
- Cliente/usuário.
- Estratégia organizacional.

O gestor público deve administrar sua organização respondendo às seguintes perguntas:

- A. Que serviço é prestado pela unidade que lidero?
- B. Quem são os clientes da minha organização?
- C. Qual estratégia você deve implantar para fornecer esses serviços?

Serviço: Conceito sobre o qual Claus Offe dizia que a legitimidade baseada na legalidade não é suficiente. No caso de organizações públicas, devem vir unidos e reforçados por resultados ligados à resolução de problemas e satisfação das demandas.

Cliente: O conceito de cliente implica um tipo diferente de relacionamento. A organização que atende seus clientes é, em última análise, responsável perante eles. Estando obrigada a prestar serviços e assumir os bens de que o cliente necessita. A partir desta orientação a atuação da Administração caracteriza-se por ser responsável perante o usuário.

A direção do processo de controle é invertida em relação à Administração geral. Agora é o cliente que exerce o controle sobre a unidade que presta o serviço, pois há certos limites que devem ser adaptados às expectativas e exigências do usuário. E quais são as consequências da introdução deste conceito?

- A Administração mede e avalia sua atividade com base no que oferece ao cidadão e no que é necessário para satisfazê-lo.
- A atividade da Administração está orientada para a criação de qualidade no serviço.

Tendo em vista que o bem mais valorizado pelo cidadão é a prestação do serviço em si, a Administração exigirá de si mesma maior qualidade no atendimento e no trato com o cidadão. Este conceito é para relacioná-lo com:

- Percepção ou imagem que o público tem da Administração.
- Eficiência e agilidade da Administração.

Tudo isso nos leva a pensar que a receptividade na aplicação das políticas tornou-se um elemento de eficiência para os poderes públicos. E não se trata de uma ação que o

funcionário público pode ou não fazer, mas sim como uma consequência do modo como a Administração desempenha as suas funções e exerce o seu poder.

A ideia que o cliente ou usuário tem da Administração Receptiva gira em torno de quatro eixos principais:

- Compreensão do sistema administrativo.
- Resposta às necessidades do cidadão/utilizador.
- Acessibilidade.
- Promoção da participação ativa.

A eficiência do ponto de vista do usuário tem a ver com as seguintes circunstâncias:

- O momento de sua aplicação.
- A forma de execução e percepção dos direitos que o cidadão tem no momento de colocá-los em prática.
- A compreensão dos processos.
- A agilidade do serviço.
- O custo.
- A qualidade.

A categoria de cliente apresenta certos limites no âmbito dos serviços públicos. Devemos ter em mente que é um conceito que teve sua origem e desenvolvimento no ambiente de gestão empresarial e cuja utilização sugere um sistema de mercados competitivos. Por tudo isso, a introdução desse conceito na Gestão Pública não deve evocar a privatização. Este não é o objetivo dos novos modelos de gestão de serviços públicos, mas sim desenvolver um paradigma de gestão centrado no cidadão e na busca de um equilíbrio entre suas expectativas e os serviços prestados. Existem dois limites fundamentais para a introdução deste conceito de cliente nas Administrações Públicas:

- Para que esse paradigma de gestão seja incorporado, a Gestão Pública precisa de uma mudança de mentalidade dos funcionários públicos, uma vez que tem

de ser gerida como uma instituição privada. E tem que tratar o usuário como cliente em um mercado competitivo, sem ser este o contexto em que as Administrações prestam os serviços públicos.

- O limite relativo às missões plurais confiadas às organizações públicas: como sabemos, o Estado cumpre missões de controle, vigilância e repressão (legítima). Nestas circunstâncias, o uso deste conceito é problemático. Somam-se a esses limites os dilemas da Administração de que os cidadãos exigem serviços muito diversos e por vezes contraditórios. Por um lado, pede-se que mude seu comportamento e se torne mais flexível e ágil; por outro lado, é necessário que seja transparente e controle os processos, ou que seja burocrático. Em muitas ocasiões acontece que a receptividade conflita com as decisões e diretrizes políticas recebidas pela Administração.

Estratégia organizacional para a qualidade

Derivado do conceito de serviço e cliente uma estratégia consistente com um modelo de gestão de serviços envolve três mudanças básicas:

- Uma modificação da estrutura organizacional da Administração.
- Alterações nos procedimentos internos das unidades administrativas.
- Uma mudança na cultura interna.

O primeiro passo do novo modelo de gestão de serviços envolveria, como já foi dito, o redesenho das estruturas para que se possam distinguir três unidades diferentes de acordo com a sua missão:

- As unidades que possuem missões de controle e garantia.
- Unidades horizontais que prestem serviços internos.
- Unidades de linha que prestam serviços aos cidadãos.

Nas primeiras unidades responsáveis pelo controle legal ou financeiro de outras unidades administrativas os procedimentos administrativos e as garantias continuam em vigor. As outras unidades devem abordar uma mudança levando em consideração os seguintes princípios:

- Responsabilidade com o cliente.

- Qualidade no serviço.
- Avaliação dos resultados.

A segunda mudança referida diz respeito aos processos internos de trabalho. Enquanto no modelo de gestão anterior tudo se assentava no "procedimento administrativo", no novo modelo o que faz sentido é falar em "processo de produção de serviços" e entender a ação da gestão como um processo que visa:

- A criação de serviços e bens públicos.
- A qualidade do produto (serviço).
- Satisfação do cliente (cidadão).

Em terceiro e último lugar, este novo modelo exige mudanças importantes na cultura da organização, atuando na administração e na gestão do intangível. Por um lado, integrando ao uso de autoridade e certos mecanismos de controle, de elementos de troca, de negociação, deliberação e persuasão. E por outro, através da utilização de modelos de gestão que favoreçam a orientação dos funcionários para o sistema de gestão de serviços.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A Evolução social e as transformações no contexto em que são desenvolvidos e prestados os serviços públicos exigem uma renovação da Administração Pública. A modernização em prestação de serviços é um elemento central das reformas na maioria dos países do nosso ambiente a partir dos anos oitenta. Trata-se de colocar a Administração à serviço do cidadão, uma vez que os mesmos esperam que a Administração seja compreensível, responda às suas necessidades, que suas relações estejam em condições acessíveis e que possam participar mais ativamente na gestão dos serviços públicos.

O novo modelo de Gestão Pública deve estar integrado a um amplo processo de modernização e inovação das Administrações Públicas, atuando sempre com responsabilidade, eficiência, participação, abertura e coerência. A Gestão da Qualidade Total tem que estar orientada para a melhoria contínua, garantindo a qualidade e verificando se os padrões são atendidos.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

GALVÃO, Paulo Roberto; GIL, Antônio de Loureiro; OLIVEIRA Jr, Roberto de. Gestão Pública Municipal de Alto Desempenho - Governança e Controladoria Municipal. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2016.

HUSSERL, Edmund. Ideias para uma Fenomenologia Pura e para uma Filosofia Fenomenológica. São Paulo: Ideias e Letras, 2014.

BAUDRY, Bernard. Qualité des produits et coordination dans la relation de sous-traitance: une analyse économique de la procédure de certification industrielle. Revue Internationale P.M.E. Canadá: Presses de l'Université du Québec. Vol.12, 2009.

OFFE, Claus. Problemas estruturais do Estado capitalista. Tradução de Bárbara Freitag. Rio de Janeiro: Tempo Brasileiro, 2014. *Revista Direito Em Debate*, 11(16-17).

O PODER DA FELICIDADE NO AMBIENTE DE TRABALHO

Allan Egon Kern

Sócio-diretor da Allan Kern – Treinamento e Consultoria em Saúde. Membro do corpo diretivo da Fundação para Segurança do Paciente. Docente convidado em renomadas instituições acadêmicas. Autor de sete livros e de diversas publicações sobre qualidade, segurança e sustentabilidade em Saúde.

Você gosta do seu trabalho? Seja honesto! Caso não goste, então, infelizmente, você não é o único: estudos mostram que os funcionários perdem a motivação no trabalho ao longo do tempo e precisam se esforçar para ir trabalhar todos os dias. De acordo com o índice Gallup, isso se aplica a quase dois terços da população ativa.

Pode haver muitas razões para isso, por exemplo:

- Pressão de prazo constantemente alta;
- Críticas frequentes dos superiores;
- Clientes insatisfeitos;
- Desarmonias entre colegas;
- Falta de oportunidades de crescimento;
- Falta de desafios;
- Falta de reconhecimento de suas próprias realizações.

A alegria no trabalho descreve um sentimento positivo que alguém sente enquanto trabalha. Isso implica que uma pessoa mostra uma certa vontade de realizar.

Se tentarmos entender como esse sentimento surge, muitas vezes trata-se de atividades que nos deixam satisfeitos de alguma forma. Todo mundo tem necessidades específicas que precisam ser satisfeitas. Dependendo de onde você está na vida, elas podem diferir das dos outros.

A hierarquia de necessidades de Maslow, que é uma teoria motivacional em psicologia que compreende um modelo de cinco níveis de necessidades humanas, deixa isso muito claro:

- **Fisiológicas** (base): são requisitos biológicos para a sobrevivência humana, por exemplo: ar, comida, bebida, abrigo, roupas, calor, sexo, sono etc.

- **Segurança** (segunda camada): são as estabilidades básicas, como segurança emocional, segurança financeira (p. ex., emprego e bem-estar social), lei e ordem, estabilidade social, propriedade, saúde e bem-estar (p.ex., segurança contra acidentes e lesões).
- **Sociais** (terceira camada): envolve sentimentos de pertencimento, que se refere aos nossos vínculos sociais, amizades, família, amor e demais ambientes de sociabilidade, bem como confiança e aceitação, receber e dar afeto e amor.
- **Estima** (quarta camada): para se sentir competente e respeitada, a pessoa precisa receber retornos positivos e incentivos, desenvolvendo sua estima e sendo valorizadas, seja no ambiente pessoal (p.ex., dignidade, realização, domínio, independência), seja no ambiente profissional (p.ex., reputação, status, prestígio).
- **Autorrealização** (topo): nível focado em superação de desafios e refere-se ao desejo de realizar tudo o que se pode, de se tornar o máximo que se pode ser (p. ex., desenvolver autonomia decisória, ter flexibilidade e atuar com aquilo que deseja).

Geralmente, pessoas autorrealizadas:

- percebem a realidade de forma eficiente e podem tolerar a incerteza;
- aceitam a si mesmo e aos outros pelo que são;
- são espontâneas em pensamento e ação;
- têm senso de humor incomum;
- são capazes de olhar a vida com objetividade;
- são altamente criativas;
- são preocupadas com o bem-estar da humanidade;
- são capazes de apreciar profundamente a experiência básica de vida;
- estabelecem relacionamentos interpessoais profundos e satisfatórios com poucas pessoas;
- têm atitudes democráticas;
- expressam fortes padrões morais e éticos.

Segundo uma publicação feita pela “Harvard Business Review”, colaboradores felizes são 31% mais produtivos, 85% mais eficientes e 300% mais inovadores. Isso resulta em 55% menos demissões e uma probabilidade 125% menor de casos de “burnout”.

A alegria do trabalho é maior quando é mais provável que um funcionário seja capaz de se realizar. Ele é livre para desenvolver seus interesses e ganha reconhecimento por eles.

Por isso é importante gostar de trabalhar!

Se ele gosta de trabalhar, pode realizar suas tarefas com entusiasmo. Ele sabe o que fazer a seguir e o tempo voa. Ele obtém satisfação ao completar suas tarefas. Isso, por sua vez, o torna bem-sucedido.

O efeito colateral positivo: esse entusiasmo pelo trabalho se reflete em uma atitude geral que influencia outras pessoas. É muito melhor cercar-se de colegas motivados a enfrentar – mesmo coisas desagradáveis – do que aqueles que estão sempre incomodando.

A característica de tais realizadores é seu senso de realidade: nenhum trabalho é apenas divertido - sempre haverá subtarefas que tendem a ser chatas e a dar nos nervos, sejam tarefas administrativas, clientes difíceis ou outras coisas.

Burnout

“Burnout” é um estado de esgotamento emocional, físico e mental causado por estresse excessivo prolongado. Ocorre quando você se sente sobrecarregado, emocionalmente esgotado e incapaz de atender às demandas constantes.

O esgotamento profissional é um tipo especial de estresse relacionado ao trabalho - um estado de exaustão física ou emocional que também envolve uma sensação de realização reduzida e perda de identidade pessoal.

Pergunte a si mesmo:

- *Você se tornou cínico ou crítico no trabalho?*
- *Você se arrasta para o trabalho e tem problemas para começar?*
- *Você se tornou irritável ou impaciente com colegas de trabalho ou clientes?*
- *Você não tem energia para ser consistentemente produtivo?*
- *Você acha difícil se concentrar?*
- *Você não sente satisfação com suas conquistas?*
- *Você se sente desiludido com o seu trabalho?*
- *Você está usando comida, drogas ou álcool para se sentir melhor?*
- *Seus hábitos de sono mudaram?*
- *Você está incomodado com dores de cabeça inexplicáveis, problemas estomacais ou intestinais ou outras queixas físicas?*

Se você respondeu sim a qualquer uma dessas perguntas, você pode estar sofrendo de “burnout” no trabalho. Considere conversar com um médico ou profissional de saúde mental, pois esses sintomas também podem estar relacionados a condições de saúde, como depressão.

“O desgaste no trabalho pode resultar de vários fatores, incluindo:

- **Falta de controle.** A incapacidade de influenciar as decisões que afetam seu trabalho - como sua agenda, atribuições ou carga de trabalho – pode levar ao esgotamento do trabalho. Assim como a falta dos recursos necessários para fazer seu trabalho.
- **Expectativas de trabalho pouco claras.** Se você não tiver certeza sobre o grau de autoridade que tem ou o que seu supervisor ou outros esperam de você, provavelmente não se sentirá confortável no trabalho.
- **Dinâmica disfuncional do local de trabalho.** Talvez você trabalhe com um “valentão” ou se sinta prejudicado por colegas ou seu chefe microgerencia seu trabalho. Isso pode contribuir para o estresse no trabalho.
- **Extremos de atividade.** Quando um trabalho é monótono ou caótico, você precisa de energia constante para manter o foco — o que pode levar à fadiga e ao esgotamento do trabalho.
- **Falta de apoio social.** Se você se sente isolado no trabalho e em sua vida pessoal, pode se sentir mais estressado.
- **Desequilíbrio trabalho-vida.** Se o seu trabalho consome tanto do seu tempo e esforço que você não tem energia para passar o tempo com sua família e amigos, você pode se esgotar rapidamente.

Os colaboradores que primam por um ambiente de trabalho produtivo e agradável, consideram essencial uma boa correspondência entre os valores pessoais e os da organização. Isso não é novidade, certo?

FELICIDADE NO TRABALHO: UMA DEFINIÇÃO QUE IMPACTA A SEGURANÇA DO PACIENTE

Felicidade para alguns é a sensação de correr uma maratona, para outros é a sensação de passar um dia descontraído com a família ou os amigos. Talvez também associemos um determinado lugar ao sentimento de felicidade. A felicidade pode, portanto, ser diferente – até algo diferente para todos.

Nos momentos em que estamos felizes, estamos bem. Experimentamos emoções positivas, como alegria ou gratidão. Nossas preocupações não desaparecem completamente, mas ficam em segundo plano no momento. Nosso foco está nas coisas boas e as experimentamos de forma muito consciente.

Mas, o que é ser feliz? É importante saber como a felicidade pode ser definida. Entre outras definições, uma pessoa feliz é alguém que se sente bem com facilidade, mas

também não tem problemas para se recuperar de contratempos. Além disso, uma pessoa feliz tem relações sociais fortes e de apoio e acredita que sua presença no mundo é relevante. A felicidade é, portanto, baseada em um significado mais profundo e um contato significativo com os outros.

A felicidade no trabalho é semelhante à felicidade em geral nesse sentido e inclui a sensação de satisfação, reconhecimento e significado que os funcionários encontram em sua posição e papel na organização. Ela é mais do que apenas concluir com sucesso um projeto ou entregar o trabalho no prazo. A satisfação no trabalho vem da capacidade de fazer um bom trabalho, formar relações de trabalho de qualidade com os colegas e obter o reconhecimento dos líderes.

Estes são os fatores mais importantes para um ambiente de trabalho feliz:

- Tratar uns aos outros com respeito;
- Trabalho interessante;
- Bom ambiente de trabalho;
- Cultura corporativa justa e aberta;
- Reconhecimento por um trabalho bem-feito;
- Autorizados a permanecerem fiéis a si mesmos;
- Bom equilíbrio entre vida profissional e pessoal;
- Bom relacionamento com os colegas;
- Bom equipamento de trabalho;
- Remuneração justa.

A felicidade no ambiente de trabalho influencia o desempenho e impacta positivamente a segurança do paciente, isto é, ela transforma o dia a dia de quem trabalha nas organizações prestadoras de serviços de saúde, de forma que os colaboradores, mais felizes, prestam uma melhor assistência.

O termo segurança descreve um estado considerado livre de perigo. Como vimos, na hierarquia de necessidades de Maslow, a segurança fica em segundo lugar depois das necessidades fisiológicas.

De acordo com o ‘Plano de ação global para a segurança do paciente 2021-2030: em busca da eliminação dos danos evitáveis nos cuidados de saúde’, da Organização Mundial

da Saúde (OMS), a segurança do paciente é: “uma estrutura de atividades organizadas que cria culturas, processos, procedimentos, comportamentos, tecnologias e ambientes na área da saúde que reduz riscos de forma consistente e sustentável, diminui a ocorrência de dano evitável, torna os erros menos prováveis e reduz o impacto do dano quando este ocorrer”.

É sabido que o trabalho cotidiano dos profissionais da saúde é caracterizado por um nível extraordinariamente alto de estresse físico e psicológico no ambiente de cuidado. Os cientistas determinaram que os esforços são muito maiores do que as recompensas, ou seja, exposição a riscos e ambiente insalubre, grande pressão de tempo, interrupções de trabalho muito frequentes e um salário comparativamente baixo e pouco reconhecimento ou valorização. Desde a pandemia, surgiram outros estressores: requisitos de higiene mais rigorosos, processos de prática reestruturados, aumento de teleconsultas / telemedicina, rápida introdução de novos aplicativos digitais e mudança de comportamento do paciente.

Por isso e não à toa, que a Organização Nacional de Acreditação (ONA), por meio do Manual para Organizações Prestadoras de Serviços de Saúde (OPSS), exige que se estabeleça, implemente e mantenha um programa de saúde e segurança ocupacional, abrangendo aspectos relativos à ergonomia, à saúde física, mental e emocional dos profissionais. Adicionalmente, as instituições de saúde, que atendem aos requisitos da ONA, devem promover ações de qualidade de vida no trabalho para evitar o estresse, o cansaço físico e mental, bem como promover ações alinhadas ao perfil epidemiológico e às necessidades dos profissionais, como ações corretivas e preventivas dos vários aspectos relacionados ao bem-estar: hipertensão, obesidade, diabetes, sedentarismo, tabagismo etc.

Confira algumas dicas para aumentar o nível de felicidade no ambiente de trabalho:

- Encorajar o comprometimento – ação que deve fazer parte da própria cultura organizacional da empresa;
- Estimular que os colaboradores revisitem seus valores centrais e fornecer ferramentas para que possam avaliar se estão alinhados com os valores da instituição;
- Incentivar o compromisso com a transparência, inclusive o de ser leal a si mesmo;

- Desenvolver um senso de propósito, de forma que o colaborador tenha claro porque sai de casa todos os dias para trabalhar;
- Construir relações interpessoais que façam sentido para os colaboradores; estimulando-os a se interessar pelos colegas;
- Reunir o time certo com base nos valores da empresa.

Contudo, é importante deixar claro que não depende do chefe, dos colegas ou dos funcionários, mas só depende de nós aproveitar as oportunidades para ser feliz ou deixá-las passar despercebidas. A felicidade está ao seu alcance. Você merece se sentir seguro, livre e apoiado, hoje e todos os dias, e cabe a você fazer isso acontecer.

Você é feliz? Seja honesto!

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL E INOVAÇÃO NOS ESTADOS BRASILEIROS: OS CAMINHOS PROPOSTOS PELOS GOVERNADORES ELEITOS 2023-2026

Thiago Ávila

Doutorando em Administração Pública e Governo (FGV-EAESP). Servidor Público do Governo do Estado de Alagoas. Professor do IBEGESP desde 2018. Coordenador e Professor da Pós-Graduação em Governo Digital e em Cidades Inteligentes da Verbo

Beatriz Lanza

Doutora em Administração (UFPR e CTG SUNY). Consultora do BID em Governo Digital. Coordenadora e professora da Pós-Graduação em Governo Digital e em Cidades Inteligentes da Verbo

Daniel Valotto

Doutorando em Administração pela Universidade Federal do Paraná. Professor orientador Associado do MBA em Digital Business da ESALQ/USP

Resumo

A Transformação Digital engloba as grandes mudanças que ocorrem na sociedade, na economia e nos governos por meio da modernização da governança, gestão e uso de tecnologias digitais. No Brasil, em que pese o protagonismo do Governo Federal na agenda da inovação, também compete aos estados o desenvolvimento de iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico. Para vislumbrar os rumos desta agenda para o próximo ciclo governamental (2023-2026) no nível subnacional, este artigo analisou 1.322 propostas de 85 candidatos a Governador nas eleições 2022, 613 relacionadas ao Governo Digital, 351 com a Economia Digital e 357 para a Cidadania Digital. As análises preliminares indicam um ambiente favorável especialmente ao tema Governo Digital que apresentou o maior número de propostas (46,4%) dos candidatos a governador e (45,4%) dos governadores eleitos. Os resultados apontam caminhos para a Transformação Digital e Inovação nos estados brasileiros para os próximos quatro anos, especialmente com a apropriação de tais propostas pelos governos eleitos e pela sociedade em geral.

Palavras Chaves: Transformação digital, inovação, governo digital, sociedade digital, economia digital, estados

CONTEXTO GERAL DA TRANSFORMAÇÃO DIGITAL

Nos últimos anos, a transformação digital (TD) emergiu como um fenômeno importante. A TD pode ser definida como uma *“transformação profunda e acelerada das atividades, processos, competências e modelos de negócios para alavancar totalmente as mudanças*

e oportunidades trazidas pelas tecnologias digitais e seu impacto na sociedade de maneira estratégica e priorizada” (DEMIRKAN *et al.*, 2016 *apud* VIAL, 2019). Logo, a TD engloba as profundas mudanças que ocorrem na sociedade, na economia e nos governos por meio da modernização da governança, gestão do uso de tecnologias digitais. Com o crescimento da TD no cotidiano, o uso de serviços digitais cresce, no setor público e privado, gerando impactos com efeitos positivos e negativos, na cultura, no funcionamento das organizações e nos seus colaboradores e usuários (VIAL, 2019).

Segundo Vial (2019), a TD é impulsionada pelo uso crescente e intensivo de tecnologias digitais por parte da população, como as redes sociais, aplicativos, bancos digitais, etc. Tal comportamento digital da sociedade desempenha um papel central na criação e no reforço das disrupções que ocorrem ao nível da sociedade e da indústria. Essas rupturas desencadeiam respostas estratégicas por parte das organizações e dos governos, e ocupam um lugar central na Transformação Digital. Por meio da TD, as organizações estabelecem novas formas de criar valor e fortalecer a confiança com seus usuários. Para isso, devem implementar mudanças estruturais e superar barreiras que dificultam seu esforço de transformação. Essas mudanças trazem impactos positivos para as organizações e, em alguns casos, para os indivíduos e a sociedade, embora também possam estar associadas a resultados indesejáveis.

Quanto aos impactos positivos, a TD oferece grandes benefícios para a melhoria da qualidade de vida dos indivíduos. A área de saúde é um bom exemplo, onde há vários tipos de tecnologias, incluindo registros eletrônicos de saúde, telessaúde, *big data* e análises de dados para subsidiar a tomada de decisão. O uso de realidade virtual e aumentada também é percebido como contribuições valiosas para um setor que tradicionalmente tem sido um retardatário na adoção de tecnologia, especialmente antes da pandemia da COVID-19.

Ao mesmo tempo, lidamos com resultados indesejáveis que podem ser oriundos do uso generalizado de tecnologias digitais, principalmente no domínio da segurança e privacidade. Por exemplo, Newell e Marabelli (2015) argumentam que a tomada de decisão feita por algoritmos, geram muitos potenciais, mas podem trazer riscos significativos aos indivíduos e à sociedade em geral. Os autores defendem ainda, que a segurança, privacidade e proteção devem continuar a ser áreas importantes de consideração para pesquisadores, órgãos governamentais bem como praticantes.

A TD é desenvolvida de forma integrada na sociedade, na economia e no setor público. A sociedade utiliza frequentemente os serviços digitais e a internet no seu cotidiano. A economia se transforma pelo meio digital e pela inovação, mediante um novo mercado de oportunidades para empresas nato-digitais, como as *startups* e as *govtechs*, como pela adoção do digital por cadeias tradicionais, como o agronegócio e a indústria.

Nesta direção, o Governo Digital - aplicação da TD no setor público, representa um novo canal para a prestação de serviços governamentais (MACLEAN; TITAH, 2022). Onde, para melhorar a eficiência e a qualidade dos serviços prestados aos cidadãos (e/ou empresas) e aumentar a relação de custo-benefício dos serviços públicos, os governos estão constantemente transformando digitalmente os seus serviços utilizando estratégias de geração de valor público e de fortalecimento da confiança entre cidadãos, governantes e o Estado (adaptado de HU *et al.*, 2012; TEBIB A., 2013).

Segundo o Banco Interamericano de Desenvolvimento (BID), “*a relação entre o Estado e os cidadãos é um dos principais aspectos da Gestão Pública*” (FARIAS *et al.*, 2016. pg. 19). Ou seja, a má qualidade dos serviços públicos é um dos fatores na queda de confiança da população nos governos. Morgeson e Petrescu (2011) pontuam que a percepção de qualidade dos serviços públicos digitais como fator de influência na confiança dos cidadãos nas organizações públicas e nos governos.

Este artigo objetiva apresentar os primeiros resultados da identificação das temáticas de Transformação Digital, Tecnologia e Inovação nos planos de governo dos candidatos a governador nas eleições brasileiras de 2022. Para isso, além desta introdução, apresentamos no capítulo seguinte um breve resumo sobre a transformação digital nos estados brasileiros. No capítulo 3 apresentamos as notas metodológicas, no seguinte, os resultados preliminares encontrados nas propostas dos candidatos a governador e respectivos governadores eleitos sobre este tema. Por fim, no capítulo 5 concluímos com algumas considerações e sugestões de trabalhos futuros.

TRANSFORMAÇÃO DIGITAL NOS ESTADOS BRASILEIROS

O Brasil tem priorizado a agenda digital como um vetor de desenvolvimento da sociedade, do setor produtivo e do setor público. Desde a publicação da Estratégia Brasileira de Transformação Digital (*e-digital*), em 2018 e atualizada em 2022, e especialmente após a Estratégia de Governo Digital 2020-2022 (BRASIL, 2020, 2022),

o Brasil alcançou posição de destaque nos principais indicadores globais de Transformação e de Governo Digital do mundo, chegando ao 14º lugar no Índice de Oferta de Serviços Digitais da ONU (em 2022) e ao 2º lugar no Índice de Maturidade em Governo Digital do Banco Mundial (em 2022) (ONU, 2022; WORLD BANK, 2022).

Na esfera nacional, o Brasil tem uma legislação bastante avançada sobre a TD, com destaque para o Marco Legal das *Startups* e Empreendedorismo Inovador (Lei Complementar 182/2021) e a Lei do Governo Digital (Lei 14.129/2021). Outro exemplo encontra-se no Portal gov.br, que é o maior portal de governo digital do mundo²³. O Brasil possui cerca de 90% dos seus domicílios com acesso à internet²⁴, com mais de 150 milhões de usuários²⁵, sendo considerada a segunda população que mais passa tempo na internet e a terceira que mais utiliza as redes sociais²⁶.

Por outro lado, na sua esfera subnacional, as desigualdades que costumam ser identificadas por indicadores socioeconômicos, como o Índice de Desenvolvimento Humano (IDH) e o Produto Interno Bruto (PIB), também têm sido identificadas em indicadores relevantes para o desenvolvimento da era digital.

Considerando o indicador de “*Acessibilidade do Serviço de Telecomunicações*” do Ranking de Competitividade dos Estados, que mede a densidade de acessos de telefonia móvel e banda larga fixa por 100 habitantes, observa-se que os 10 estados melhores ranqueados são das Regiões Centro-Oeste, Sudeste e Sul. Por outro lado, os dez piores resultados são de estados da região Norte e Nordeste. Tal fenômeno se repete de forma parecida com o “*Índice ABEP-TIC de Oferta de Serviços Públicos Digitais*”, índice sintético que mede o nível de digitalização de serviços públicos estaduais bem como as capacidades dos estados em prover tais serviços digitais. Neste indicador, 9 dos 10 estados melhores ranqueados são do Centro-Sul do Brasil.

²³ Disponível em: <https://www.enap.gov.br/pt/acontece/noticias/modelo-para-o-mundo-plataforma-gov-br-e-destaque-na-semana-de-inovacao-2021>. Acesso em: nov. 2022

²⁴ Disponível em: <https://agenciadenoticias.ibge.gov.br/agencia-noticias/2012-agencia-de-noticias/noticias/34954-internet-ja-e-acessivel-em-90-0-dos-domicilios-do-pais-em-2021>. Acesso: nov.2022

²⁵ Disponível em: <https://www.tudocelular.com/seguranca/noticias/n179995/brasil-pais-que-mais-usa-redes-sociais.html>. Acesso em: nov. 2022

²⁶ Disponível em: <https://www.tudocelular.com/seguranca/noticias/n179995/brasil-pais-que-mais-usa-redes-sociais.html>. Acesso em: nov. 2022

Nesse sentido, de acordo com a pesquisa “*Satisfação dos cidadãos com os serviços públicos digitais nos estados e Distrito Federal*”, elaborada pelo BID em 2020, ainda existem lacunas relevantes a serem vencidas pelos governos estaduais quanto ao desenvolvimento da agenda digital (LAFUENTE *et al.*, 2021). A pesquisa identificou que o grau de dificuldade de utilização dos serviços digitais estaduais varia entre 24% e 60%; a confiança na proteção de dados pessoais pelos governos estaduais varia entre 31% e 60%; e a satisfação com os serviços públicos digitais estaduais varia entre de 45% e 69% entre os entrevistados que afirmam conhecê-los.

Logo, para responder a este cenário estrutural de desigualdades regionais, que também afeta a economia e a sociedade digital, é necessário o desenvolvimento de políticas públicas que estimulem o desenvolvimento da inovação por parte do setor público, privado e acadêmico. Afinal, o desenvolvimento da inovação é uma missão do Estado brasileiro, conforme o texto constitucional nos novos dispositivos trazidos pela Emenda Constitucional nº 85/2015:

Art. 219, Parágrafo Único - O Estado estimulará a formação e o fortalecimento da inovação nas empresas, bem como nos demais entes, públicos ou privados, a constituição e a manutenção de parques e polos tecnológicos e de demais ambientes promotores da inovação, a atuação dos inventores independentes e a criação, absorção, difusão e transferência de tecnologia.

No que tange ao tema Governo Digital, um trabalho elaborado pelo BID em agosto de 2022 abarcando as 27 unidades da federação (UFs) brasileira, aponta que a agenda de transformação digital nos Estados segue três modelos básicos de configuração institucional. Cinco Estados tratam a agenda no Centro de Governo (Casa Civil/Governadoria do Estado); dez Estados em Secretarias Transversais (tipicamente as Secretarias de Planejamento e Gestão, Administração ou Fazenda) e 12 Estados trabalham a agenda de governo digital por meio de um Modelo Fragmentado, onde o tema é liderado por mais de uma secretaria ou comitê formado por integrantes de diferentes secretarias (BID, 2022).

Neste mesmo trabalho, o BID faz três recomendações-chave: 1) que seja priorizada a normatização da agenda nos Estados como um primeiro e básico instrumento de

governança e posicionamento da agenda de governo digital como política de Estado, com visão de longo prazo e incentivo à continuidade das políticas e avanços alcançados; 2) que seja mantida a agenda de governo digital, preferencialmente, no Centro de Governo ou em secretarias transversais como Secretarias de Planejamento, Administração ou Fazenda. Para além da localização formal da agenda no Estado, a agenda de governo digital deve ser inserida na estrutura organizacional do Governo onde são formuladas as políticas públicas estruturais, e tomadas as decisões das questões estruturantes do Estado; e 3) percebendo uma correlação positiva entre o nível hierárquico do responsável pela agenda de transformação digital nos Estados e o desempenho na transformação digital do governo, o BID defende ser mais conveniente que o responsável pela agenda esteja no 2º (secretária/o) ou 3º (subsecretária/o) nível dentro da estrutura de governo (BID, 2022).

Assim, em que pese o protagonismo do Governo Federal na agenda da inovação, também compete aos estados e municípios o desenvolvimento de iniciativas de desenvolvimento científico e tecnológico (vide Art. 219-A da CF/1988). Assim, este artigo mostra os primeiros resultados da análise dos dados disponíveis na Base de Dados sobre as Propostas dos Candidatos a Governador dos 26 Estados e do Distrito Federal para a Transformação Digital, Tecnologia e Inovação (ÁVILA, LANZA e VALOTTO, 2022). Esta base compila as propostas dos candidatos a governador dos estados brasileiros (e respectivos governadores eleitos), nas eleições de 2022, para tais temáticas.

NOTAS METODOLÓGICAS

Este estudo foi desenvolvido por meio de análise documental a partir de dados secundários, tendo como fonte os planos de governo dos candidatos melhor posicionados nas pesquisas eleitorais das 27 UFs. Para a seleção das propostas, foram adotados termos relacionados a era digital como “*governo digital*”, “*transformação digital*”, “*tecno**”, “*digital*”, “*digitaliza**”, “*LGPD*”, “*cidade* inteligente**”, “*smart cit**”, “*sistema*”, “*aplicativo*”, “*app*”, “*internet*”, “*conectividade*”, “*Wi-fi*”, “*5G*”, “*portal*”, “*website*”, “*inclusão digital*”, “*central de atendimento*”, “*inteligência artificial*”, “*machine learning*”, “*IA*”, “*AI*”, “*automa**”, “*laboratório*”, “*startup*”, “*inova**”, “*transparência*”, “*integração de dados*”, “*carta* de serviço*”, “*dado* aberto**”.

O protocolo metodológico baseou-se em sete etapas principais: 1. Download da base de candidatos a governador com candidaturas registradas no Tribunal Superior Eleitoral do

Brasil (TSE) e respectivos Tribunais Regionais Eleitorais (TREs) em 15 de agosto de 2022 (UF, nome do candidato, número e sigla do partido; 2. Identificação de Pesquisas Eleitorais registradas no TSE/TREs para detectar os candidatos que respondiam por 70% ou mais das intenções de voto das pesquisas estimuladas (em 15.08.2022), resultando na seleção de 85 candidatos melhor posicionados nas 27 UFs. Foram utilizadas Pesquisas Eleitorais provenientes dos seguintes institutos: Data Ilha, Datavox, Doxa Pesquisa, ESHOJE, Exatus, Instituto Amostragem, IPC, IPEC, IPESPE, Novo Ibrape, Paraná Pesquisas, Percent, Quaest, RealTime Big Data e VOX Pesquisa; 3. *Download*, por meio da ferramenta DivulgaCand (TSE), dos planos de governo dos 85 candidatos a Governador melhores colocados nas pesquisas eleitorais; 4. Atualização das intenções de voto dos candidatos que correspondem aos 70% dos votos (em 21.09.2022).

Após estas quatro etapas iniciais de definição de escopo e coleta de dados primários, a pesquisa desenvolveu mais três etapas de organização e análise dos dados: 5. Extração de propostas de governo que continham um conjunto de palavras-chave definidas pelos pesquisadores e associados com a era digital; 6. Revisão das propostas selecionadas, utilizando como critério de validade apenas propostas que poderão ser realizadas no ciclo de governo (2023-2026) - verbo no infinitivo, futuro do presente ou no gerúndio (em andamento); e 7. Classificação das propostas em três subgrupos temáticos (Governo Digital, Sociedade Digital ou Economia Digital).

RESULTADOS PRELIMINARES

Os dados da base foram provenientes dos planos de governo dos candidatos a governador mais bem posicionados em pesquisas de intenção de votos nas 27 Unidades Federativas do Brasil do pleito de 2022. Foram coletadas propostas de governo relacionadas à era digital por meio de palavras-chave correspondentes ao assunto.

Foram identificadas nesta base, 1.322 propostas de 85 candidatos, sendo 613 relacionadas ao Governo Digital (46,4%), 351 com a Economia Digital (26,6%) e 357 para a Cidadania Digital (27%), conforme indica a Ilustração 1. Apenas um candidato não declarou nenhuma proposta para a temática. Ao analisar as 589 propostas dos Governadores Eleitos, tivemos 268 propostas relacionadas ao Governo Digital (45,5%), 172 com a Economia Digital (29,2%) e 149 voltadas a Cidadania Digital (25,3%).

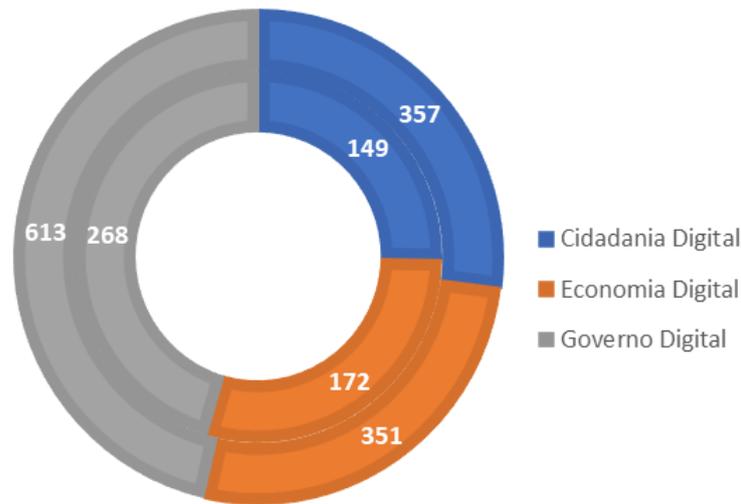


Ilustração 1 - Distribuição dos 3 eixos de análise

Foi observado que todos os partidos políticos apresentaram propostas para o tema desta pesquisa, sendo encontradas propostas de candidatos de todas as Unidades Federativas. As cinco (5) UFs com candidatos que mais apresentaram propostas foram: Bahia, com 125 propostas; Sergipe, com 111 propostas; São Paulo, com 90 propostas; Paraná, com 83 propostas; e Mato Grosso do Sul com 75 propostas.

Por outro lado, os cinco governadores eleitos que mais apresentaram propostas, são: Jerônimo (PT-BA), com 57 propostas; Ratinho Júnior (PSD-PR) (51); Eduardo Riedel (PSDB-MS) (42); Fábio Mitideri (PSD-SE) (39); Ibaneis Rocha (MDF-DF) (35) e Ronaldo Caiado (União-GO) (35). As ilustrações 2 e 3 detalham a quantidade de propostas dos candidatos e respectivos governadores eleitos em todas as UFs.

Explorando a comparação entre o total de propostas das Ilustrações 2 e 3, observamos que, apesar das propostas dos governadores eleitos representarem 44,5% do total das propostas dos governadores mais bem posicionados, os governos eleitos e a sociedade destes estados disporão de um banco de propostas bem mais amplo que suas respectivas propostas, que poderá subsidiar a elaboração de novas políticas públicas para a temática investigada.

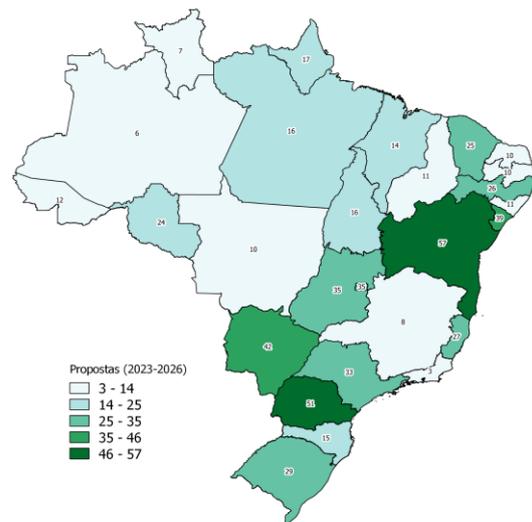
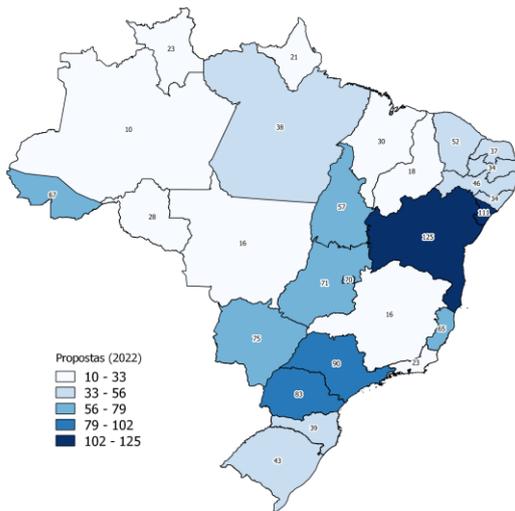


Ilustração 2 - Número de propostas dos candidatos a governador nas eleições 2022

Ilustração 3 - Número de propostas dos governadores eleitos nas eleições 2022

Fonte: Elaboração própria.

Este banco de propostas pode ser mais relevante especialmente em UFs onde a proporção de propostas dos governos eleitos em relação ao total de propostas foi baixa, como os estados do Rio de Janeiro (13,0%), Acre (17,9%), Rio Grande do Norte (27,0%), Tocantins (28,1%) e Roraima (30,4%).

Os termos-chave utilizados para coletar as propostas dos candidatos a governador foram sumarizados na nuvem de palavras na Ilustração 4, na qual é possível perceber que os

termos “inovação”, “tecnologia”, “digital”, “transparência”, “sistema” e “Transformação Digital” foram os mais frequentes.



Ilustração 4 - Termos-chave mais utilizados nas propostas dos candidatos a governador

Quanto à orientação política dos partidos, neste pleito observamos que as propostas para a Transformação Digital e Inovação tiveram maior presença e distribuição nas propostas dos candidatos de partidos de esquerda e centro. Das 1.322 propostas identificadas, os 20 candidatos de partidos de esquerda e centro-esquerda (PT, PSB, PDT, REDE e PV) apresentaram 357 propostas (média de 17,9 propostas por candidato). Enquanto os 45 candidatos de partidos de centro (PSDB, UNIÃO, PSD, MDB, SOLIDARIEDADE, PP, PODE e CIDADANIA) apresentaram 698 propostas, com média de 15,5. E os 20 candidatos de partidos de direita e centro-direita (PL, REPUBLICANOS, PATRIOTA, NOVO, PTB e PSC) apresentaram 263 propostas, com uma média de 13,2. Todavia, cumpre destacar que os partidos PL e REPUBLICANOS também tiveram um alto número de propostas identificadas.

Por outro lado, considerando apenas as 589 propostas dos 27 governadores eleitos, os governadores filiados a partidos de esquerda e centro-esquerda apresentaram 154 propostas. Os filiados aos partidos de centro, 360 e aos partidos de direita e centro-direita 75 propostas. A Ilustração 5 apresenta os números.

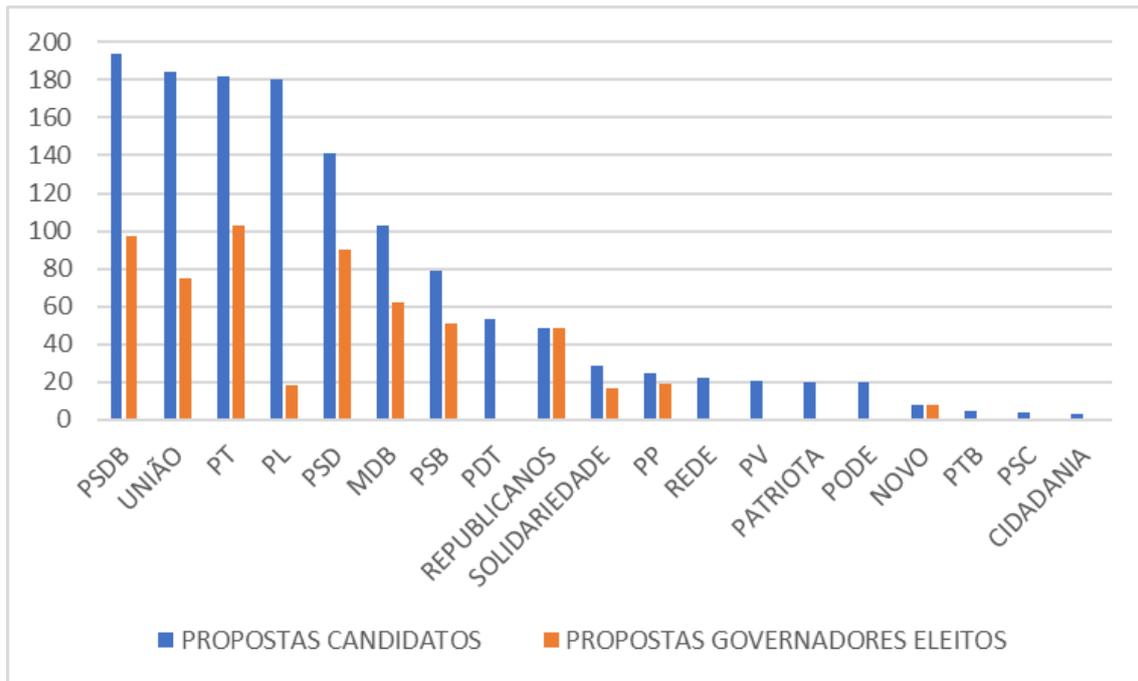


Ilustração 5 - Número de propostas dos candidatos a Governador e Governadores Eleitos em 2022 de acordo com os Partidos Políticos

O estudo identificou ainda, a distribuição das 589 propostas dos governadores eleitos das 27 UFs, bem como seus subgrupos temáticos: Governo Digital, Economia Digital e Cidadania Digital, conforme apresentado na Tabela 1.

UF	Cidadania Digital	Economia Digital	Governo Digital	Total
BA	13	15	29	57
PR	15	17	19	51
MS	9	10	23	42
SE	12	10	17	39
DF	5	11	19	35
GO	4	15	16	35
SP	11	8	14	33
RS	7	13	9	29
ES	10	8	9	27
PE	5	4	17	26
CE	5	12	8	25
RO	8	6	10	24
AP	7	4	6	17
PA	10	2	4	16
TO	4	5	7	16
SC	2	7	6	15
MA	2	5	7	14
AC	2	3	7	12
AL	2	1	8	11
PI	2	3	6	11

MT	2	3	5	10
PB	3	2	5	10
RN	-	5	5	10
MG	5	1	2	8
RR	2	2	3	7
AM	2	-	4	6
RJ	-	-	3	3
Total	149	172	268	589

Tabela 1 - Número de propostas dos 27 Governadores Eleitos para a temática investigada

Assim, foi possível identificar a existência de 268 propostas associadas ao Governo Digital (45,5%), 172 associadas à Economia Digital (29,2%) e 149 ligadas à Cidadania Digital (25,2%). Ou seja, uma distribuição proporcional entre as propostas de todos os candidatos a governador e respectivos governadores eleitos.

CONSIDERAÇÕES E TRABALHOS FUTUROS

Este artigo apresentou os primeiros resultados da análise prévia da base de dados inédita elaborada pelos pesquisadores Ávila, Lanza e Valotto em setembro de 2022, a qual foi atualizada em novembro de 2022, após a proclamação oficial pelo Tribunal Superior Eleitoral dos resultados das eleições 2022. A base de dados objetivou identificar as propostas para a Transformação Digital, Tecnologia e Inovação dos candidatos a Governador mais bem posicionados nas pesquisas de intenção de voto para as eleições 2022, bem como dos respectivos Governadores eleitos das 27 UFs do Brasil.

Com a identificação de 1.322 propostas de 85 candidatos, 613 relacionadas ao Governo Digital, 351 com a Economia Digital e 357 para a Cidadania Digital apresentadas nesta pesquisa, onde foi observado que todos os partidos políticos apresentaram propostas de candidatos de todas as Unidades Federativas. Na análise das propostas dos governadores eleitos, tal proporção foi mantida. Este resultado quantitativo parece indicar um ambiente favorável especialmente ao tema Governo Digital que apresentou o maior número de propostas, 46% do total das 1.322 propostas dos candidatos e 45,4% das propostas dos governadores eleitos.

Este resultado pode colaborar para um movimento alinhado com as recomendações do BID, onde a agenda de Governo Digital possa ser priorizada a normatização da agenda nos Estados como um primeiro e básico instrumento de governança e posicionamento da

agenda de governo digital como política de Estado e que esta agenda seja inserida na estrutura organizacional do Governo onde são formuladas as políticas públicas estruturais e onde são tomadas as decisões das questões estruturantes do Estado.

Merece destacar que, pelas propostas apresentadas pelos governadores eleitos, não há estados da região Norte posicionados entre as 10 UFs com maior quantidade de propostas para a Transformação Digital, Tecnologia e Inovação. Analisando apenas pelo subgrupo Governo Digital, apenas o estado de Rondônia consta entre os 10 primeiros.

Especificamente no subgrupo Governo Digital, tal situação merece investigações mais aprofundadas, por aparentemente contrastar com os excelentes resultados do Brasil nos rankings mundiais de Governo Digital (2º lugar no *Govtech Maturity Index 2022* (Banco Mundial, 2022) e 14º lugar no *Online Service Index* (ONU, 2022).

Ainda na ótica do Governo Digital, outro ponto que merece investigação deriva da comparação da posição dos estados brasileiros no Índice ABEP-TIC de Oferta de Serviços Digitais (ABEP-TIC, 2022) e, respectivamente, na quantidade de propostas dos governadores eleitos. De um lado, estados como o Rio Grande do Sul, Bahia, Paraná, Goiás, São Paulo e Distrito Federal estão entre as 10 UFs mais bem posicionadas no Índice ABEP-TIC bem como na quantidade de propostas dos governadores eleitos. Por outro lado, estados como o Amazonas, Pará, Piauí, Rio Grande do Norte e Roraima estão no outro extremo, ou seja, entre as 10 posições finais do Índice ABEP-TIC e no número de propostas dos governadores eleitos para a temática.

Por fim, esta pesquisa tem limitações que podem ser tratadas em estudos futuros. Inicialmente, a extração dos dados foi feita pela ótica dos três pesquisadores. Logo, a revisão dos planos de governo, feita por outros pesquisadores, pode resultar numa identificação diferente do conjunto de propostas. O recorte das propostas foi realizado com a posição dos candidatos nas pesquisas eleitorais divulgadas após 21.09.22. Assim, a mudança de posição dos candidatos após esta data não foi considerada pelo estudo.

Devido ao volume de candidatos ao pleito de governador em 2022, não foi viável a análise dos planos de governo de todos os candidatos. Logo, podem ser identificadas propostas muito relevantes e válidas nos planos de governo dos candidatos que não estavam mais bem colocados até a data de corte. Por outro lado, a pesquisa extraiu as propostas relacionadas ao conjunto de palavras-chave selecionadas pelos pesquisadores. Outras

propostas relacionadas ao tema que não se associaram às palavras-chave podem não ter sido identificadas na coleta dos dados.

Este estudo buscou contribuir com uma maior reflexão sobre os rumos da agenda de Transformação Digital, Tecnologia e Inovação no próximo ciclo governamental. Os resultados apresentados buscam estimular outros pesquisadores, representantes da sociedade, governos eleitos e demais partes interessadas a se apropriarem deste estudo para o aprimoramento das políticas públicas alinhadas com a era digital para o ciclo 2023-2026. Logo, recomenda-se que os dados sejam melhor explorados para além das análises quantitativas, subsidiando análises qualitativas do teor das propostas apresentadas e respectivos impactos e benefícios para o Brasil, seus estados e sua população.

Os resultados apresentados apontam caminhos para a Transformação Digital e Inovação nos estados brasileiros para os próximos quatro anos, especialmente com a apropriação de tais propostas pelos governos eleitos e pela sociedade em geral.

REFERÊNCIAS

ABEP-TIC. **Índice de Oferta de Serviços Digitais 2022** | ABEP-TIC. Disponível em: <<https://www.jornaldaabep.com.br/indice-de-oferta-de-servicos-2022>>. Acesso em: 25 out. 2022.

ÁVILA, LANZA, VALOTTO. 2022. Base de dados sobre as propostas dos candidatos a governador dos 26 Estados e do Distrito Federal do Brasil para a transformação digital, tecnologia e inovação. Setembro 2022, DOI: 10.2022/26.092022, License CC BY 4.0. Disponível em: <https://www.researchgate.net/publication/363845816_BASE_DE_DADOS_SOBRE_AS_PROPOSTAS_DOS_CANDIDATOS_A_GOVERNADOR_DOS_26_ESTADOS_E_DO_DISTRITO_FEDERAL_DO_BRASIL_PARA_A_TRANSFORMACAO_DIGITAL_TECNOLOGIA_E_INOVACAO>. Acesso em: 17 novembro 2022.

BID. 2022. Gestão de Governo Digital no Brasil: Configurações Institucionais, Liderança e Marcos Normativos. Brasília, 05 de agosto 2022. Trabalho não publicado

BRASIL. **Estratégia de Governo Digital 2020-2022**. Disponível em: <<https://www.gov.br/governodigital/pt-br/EGD2020/estrategia-de-governo-digital-2020-2022>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

BRASIL. **Estratégia Brasileira de Transformação Digital 2023-2026**. Disponível em: <<https://www.gov.br/mcti/pt-br/acompanhe-o-mcti/transformacaodigital/transformacao-digital>>. Acesso em: 18 nov. 2022.

FARIAS, P. et al. **Governos que servem: Inovações que estão melhorando a prestação de serviços aos cidadãos | Publications**. [s.l.] Banco Interamericano de Desenvolvimento, 2016. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Governos-que-servem-Inova%C3%A7%C3%B5es-que-est%C3%A3o-melhorando-a-presta%C3%A7%C3%A3o-de-servi%C3%A7os-aos-cidad%C3%A3os.pdf>>. Acesso em: 13 set. 2022.

HU, G. et al. A hierarchical model of e-government service capability: An empirical analysis. **Government Information Quarterly**, v. 29, n. 4, p. 564–572, out. 2012.

LAFUENTE, M. et al. **Satisfação dos cidadãos com os serviços públicos digitais nos Estados e no Distrito Federal - Banco Interamericano de Desenvolvimento**. Disponível em: <<https://publications.iadb.org/publications/portuguese/document/Transformacao-digital-dos-governos-brasileiros-Satisfacao-cidada-dos-usuarios-de-servicos-publicos-digitais-nos-estados-e-no-Distrito-Federal.pdf>>. Acesso em: 26 jan. 2022.

MACLEAN, D.; TITAH, R. A Systematic Literature Review of Empirical Research on the Impacts of e-Government: A Public Value Perspective. **Public Administration Review**, v. 82, n. 1, p. 23–38, jan. 2022.

MORGESON, F. V.; PETRESCU, C. Do they all perform alike? An examination of perceived performance, citizen satisfaction and trust with US federal agencies. **International Review of Administrative Sciences**, v. 77, n. 3, p. 451–479, set. 2011.

NEWELL, S.; MARABELLI, M. Strategic opportunities (and challenges) of algorithmic decision-making: A call for action on the long-term societal effects of ‘datification’. **The Journal of Strategic Information Systems**, v. 24, n. 1, p. 3–14, mar. 2015.

ONU. **Online Service Index**. Nações Unidas. Disponível em: <<https://publicadministration.un.org/egovkb/en-us/Reports/UN-E-Government-Survey-2022>>. Acesso em: 17. nov. 2022

TEBIB A., B. M. A framework based protocol for a better interoperability among services in e-Government. v. 54, n. 1, jan. 2013.

VIAL, G. Understanding digital transformation: A review and a research agenda. **The Journal of Strategic Information Systems**, v. 28, n. 2, p. 118–144, jun. 2019.

WORLD BANK, 2022 **World Bank GovTech Maturity Index**. Banco Mundial. Disponível em: <<https://www.worldbank.org/en/programs/govtech/gtmi>>. Acesso em: 17. nov. 2022.