



UNIVERSIDADE FEDERAL DA PARAÍBA  
CENTRO DE EDUCAÇÃO  
PROGRAMA DE PÓS-GRADUAÇÃO EM POLÍTICAS PÚBLICAS, GESTÃO E  
AVALIAÇÃO DA EDUCAÇÃO SUPERIOR – MPPGAV  
MESTRADO PROFISSIONAL

FRANCISCO JOSÉ DA COSTA JUNIOR

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES DE OBRAS DO INSTITUTO  
FEDERAL DA PARAÍBA – IFPB**

JOÃO PESSOA

2021

FRANCISCO JOSÉ DA COSTA JUNIOR

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES DE OBRAS DO INSTITUTO  
FEDERAL DA PARAÍBA – IFPB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, para a obtenção do título de Mestre.

**Área de concentração:** Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

**Linha de Pesquisa:** Políticas Públicas e Gestão da Educação Superior.

**Orientador:** Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares.

JOÃO PESSOA

2021

**Catálogo na publicação**  
**Seção de Catalogação e Classificação**

C838r Costa Junior, Francisco José da.

Regime diferenciado de contratações públicas :  
análise do princípio da eficiência nas licitações de  
obras do Instituto Federal da Paraíba - IFPB /  
Francisco José da Costa Junior. - João Pessoa, 2021.  
99 f. : il.

Orientação: Swamy de Paula Lima Soares.  
Dissertação (Mestrado) - UFPB/CE.

1. Eficiência - Serviço público. 2. Instituição de  
ensino público. 3. Regime Diferenciado de Contratações  
- RDC. 4. IFPB. I. Soares, Swamy de Paula Lima. II.  
Título.

UFPB/BC

CDU 005.336.1(043)

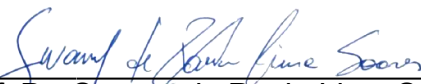
FRANCISCO JOSÉ DA COSTA JUNIOR

**REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS: ANÁLISE DO  
PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NAS LICITAÇÕES DE OBRAS DO INSTITUTO  
FEDERAL DA PARAÍBA – IFPB**

Dissertação apresentada ao Programa de Pós-Graduação em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior – MPPGAV, Mestrado Profissional do Centro de Educação da Universidade Federal da Paraíba, para a obtenção do título de Mestre.  
Área de concentração: Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior.

Aprovado em 30/11/2021

BANCA EXAMINADORA



---

Prof. Dr. Swamy de Paula Lima Soares  
MPPGAV/UFPB - Orientador



---

Prof.ª Dr.ª Maria das Graças Gonçalves Vieira Guerra  
MPPGAV/UFPB – Avaliadora Interna



---

Prof. Dr. Wilson Honorato Aragão  
DHPE/UFPB – Avaliador Externo

Dedico esta pesquisa a Deus e a minha família.

## **AGRADECIMENTOS**

A Deus pelas graças que recebi em toda minha vida.

Aos meus pais, eterno agradecimento, minha esposa, companheira em todas as horas e a todos da minha família.

Aos meus amigos do trabalho que sempre me ajudaram na caminhada profissional.

Ao meu orientador e a todos os membros da banca examinadora que contribuíram para a construção desta pesquisa.

*“A tarefa do educador moderno não é  
derrubar florestas, mas irrigar desertos.”*  
(J.C. Lewis)

## RESUMO

Atualmente, a eficiência no serviço público se tornou alvo de muitos questionamentos por parte da mídia e da população em geral. A gestão pública moderna exige dos gestores públicos não apenas a eficácia das ações, mas também o emprego racional dos recursos públicos. Com o objetivo de atender esse requisito, o Congresso Nacional instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) na tentativa de superar a antiga Lei Geral de Licitações nº. 8.666/93. O presente estudo teve como objetivo analisar o Princípio da Eficiência deste novo regime nas licitações de obras de engenharia do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), haja vista que este é um ponto fundamental para Instituições de Ensino Superior, pois além de ser um instrumento de gerenciamento de recursos públicos é também responsável pela infraestrutura do ambiente educacional, sendo este um dos requisitos de avaliação do Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES). Para o desenvolvimento deste trabalho utilizamos técnicas de pesquisa bibliográfica e documental. Os dados foram coletados em estudos, legislações e documentos institucionais advindos do IFPB. Utilizamos a matriz *SWOT* como metodologia de análise, bem como realizamos uma investigação comparativa entre os certames regidos pela Lei nº. 8.666/93 e pelo Regime Diferenciado de Contratações para alcançar o objetivo proposto. Após análise dos dados, foi possível verificar todas as inovações implementadas por este novo regime, as quais modificaram substancialmente todos os aspectos licitatórios dentre eles a celeridade e economicidade. Ao fim, concluímos que a implantação do RDC nas licitações de obras de engenharia do IFPB, resultou no aumento da eficiência para a instituição de ensino. Como produto e contribuição do estudo, foram apresentados um fluxograma do processo licitatório de obras, bem como propostas para o aprimoramento da eficiência nas licitações de engenharia do Instituto Federal da Paraíba.

**Palavras-chave:** Eficiência. Instituição de Ensino Público. RDC. IFPB.



## ABSTRACT

Currently, efficiency in public service has become the target of many questions from the media and the general population. The economic recession directly affects infrastructure works for education, and in order to continue government programs, it is necessary for the State to be efficient in the use of public resources. In order to meet this requirement, the National Congress instituted the Differentiated Contracting Regime Act (DCR) in an attempt to overcome the old general bidding law No. 8.666/93. The present study aimed to analyze the efficiency of this new bidding regime in the bidding for engineering works of the Federal Institute of Education, Science and Technology of Paraíba,(IFPB in portuguese) given that this is a fundamental point for Higher Education Institutions because in addition to being an instrument for managing public resources is also responsible for the infrastructure of the educational environment, which is one of the requirements of the National Higher Education Assessment System (Sinaes in portuguese). For the development of this work, we used bibliographic and documentary research techniques. The data were collected in studies, legislation and institutional documents from the IFPB. We use the SWOT matrix as an analysis methodology as well as conducting a comparative investigation between the events governed by Law No. 8.666 / 93 and the Differentiated Contracting Regime to achieve the proposed objective. After analyzing the data, we found that in view of all the innovations implemented by this new regime, which substantially modified all the bidding aspects, including speed and economy, we concluded that the implementation of the DCR in the IFPB engineering works bids resulted in it did not increase efficiency for the educational institution. As a product and contribution, we present the craton of a flowchart of the bidding process for Works, as well proposals for improving efficiency in the bidding for works of the Federal Institute of Paraíba.

**Keywords:** Efficiency. Public Education Institution. DCR. IFPB.

## LISTA DE TABELAS

<b>Tabela 1</b> – Número de Campi por ano IFPB .....	53
<b>Tabela 2</b> – Número de licitações realizadas (2014-2018).....	71
<b>Tabela 3</b> – Duração média das licitações analisadas .....	73
<b>Tabela 4</b> – Média dos descontos ofertados pelos licitantes .....	74

## LISTA DE FIGURAS

<b>Figura 1</b> – Atuação do IFPB na Paraíba.....	54
---	----

## LISTA DE QUADROS

<b>Quadro 1</b> – Dimensões, elementos pesquisados e fontes .....	25
<b>Quadro 2</b> – Matriz SWOT .....	75

## LISTA DE SIGLAS

AGU	Advocacia-Geral da União
CEFET	Centro Federal de Educação Tecnológica
CF	Constituição Federal
CGU	Controladoria-Geral da União
CNPJ	Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica
DCCL	Diretoria de Compras, Contratos e Licitações
DNIT	Departamento Nacional de Infraestrutura e Transportes
DOU	Diário Oficial da União
EAA-PB	Escola de Aprendizes Artífices da Paraíba
EaD	Educação a Distância
EPT	Educação Profissional e Tecnológica
ETFPB	Escola Técnica Federal da Paraíba
FIC	Formação Inicial e Continuada
FIFA	Federação Internacional de Futebol Associação
IES	Instituição de Ensino Superior
IFPB	Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba
INFRAERO	Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária
LDB	Lei de Diretrizes e Bases da Educação Nacional
MARE	Ministério da Administração Federal e Reforma do Estado
MEC	Ministério da Educação
PAC	Programa de Aceleração do Crescimento
REUNI	Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais
RDC	Regime Diferenciado de Contratações Públicas
SINAES	Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior
SUAP	Sistema Unificado de Administração Pública
SUDENE	Superintendência do Desenvolvimento do Nordeste
TCU	Tribunal de Contas da União
UFSC	Universidade Federal de Santa Catarina

## SUMÁRIO

<b>1 INTRODUÇÃO</b> .....	<b>14</b>
<b>2 DIMENSÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA</b> .....	<b>21</b>
2.1 CARACTERIZAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA.....	21
2.2 DA TÉCNICA DE COLETA DE DADOS PARA A DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO ESTUDO .....	23
<b>3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICO</b> .....	<b>27</b>
3.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA	32
3.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ENSINO E O RDC .....	35
<b>4 BREVE CARACTERIZAÇÃO GERAL E HISTÓRICA DO IFPB</b> .....	<b>50</b>
<b>5 ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DO RDC NAS LICITAÇÕES DE OBRAS DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA (IFPB)</b> .....	<b>55</b>
5.1 DA DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL .....	55
5.1.1 Da Diretoria de Compras, Contratos e Licitações e da Coordenação de Licitação de Obras .....	56
5.1.2 Da capacitação dos servidores do setor de Licitações .....	58
5.1.3 Da implantação do RDC no Instituto Federal da Paraíba.....	60
5.1.4 Da padronização dos Editais.....	62
5.1.5 Da descentralização das Licitações de Obras da Reitoria .....	63
5.1.6 Do maior controle Interno e externo das licitações .....	64
5.1.7 Do planejamento das Contratações.....	65
5.2 DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRO.....	67
5.2.1 Do local da realização da licitação.....	68
5.2.2 Da negociação da Proposta .....	69
5.2.3 Do número de licitações .....	71
5.2.4 Da análise do tempo da licitação (celeridade) .....	72
5.2.5 Da análise do custo financeiro (economicidade) da Obra.....	73
5.3 DA ANÁLISE DA MATRIZ SWOT E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTOS ...	74
<b>6 CONSIDERAÇÕES FINAIS</b> .....	<b>83</b>
<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>86</b>

<b>ANEXOS</b> .....	<b>94</b>
ANEXO I – ORGANOGRAMA INSTITUCIONAL DE 2014.....	94
ANEXO II – FLUXOGRAMA DO PROCESSO DE LICITAÇÃO DE OBRAS DO IFPB .....	95
ANEXO III – ORGANOGRAMA DA PRÓ-REITORIA DE ADMINISTRAÇÃO E FINANÇAS – 2015 .....	96
ANEXO IV – TABELA DE LICITAÇÕES ANALISADAS REALIZADAS PELA LEI Nº 8.666/93 .....	97
ANEXO V – TABELA DE LICITAÇÕES ANALISADAS REALIZADAS PELO REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS - RDC.....	99

## 1 INTRODUÇÃO

Na construção do Estado democrático de Direito, os princípios surgem como normas de conteúdo abstrato que direcionam o gestor público para a realização dos fins sociais e dentre eles se estabelece o Princípio da Eficiência.

Para Rocha (2019), eficiência administrativa é um termo atemporal que se manifestou de forma mais expressiva em decorrência da ordem republicana, com o tratamento adequado à coisa pública, que determina o aperfeiçoamento dos resultados especialmente pela redução dos procedimentos e pela otimização na materialização dos fins do Estado Social.

Desta forma, vislumbra-se que tal princípio não deve ser reduzido apenas ao aspecto econômico, como muitos imaginam, mas está também intimamente interligado ao aspecto qualitativo da ação pública e o aprimoramento dos meios utilizados.

Segundo Bresser-Pereira (2004), a função da gestão pública é desempenhar responsabilidades que alcancem as finalidades estatais, através das leis e políticas públicas. A modernidade demanda serviços de qualidade por parte do Estado, assim é necessário compreender os processos de governo e a formulação de políticas públicas. O Estado, com o objetivo de alcançar os interesses da coletividade, necessita de suprimentos de bens e serviços para execução dos programas de governo e que estes sejam realizados de forma célere, econômica e de qualidade.

Para a regulamentação das normas de aquisição pública, foi promulgada a Lei Federal nº. 8.666/1993 que regulamenta o inciso XXI do artigo 37 da Constituição Federal, e estabelece normas gerais de licitações e contratos no âmbito da União, Estados e Municípios, determinando ainda a obrigatoriedade do processo licitatório.

O artigo 3º da Lei nº. 8.666/93 nos mostra a finalidade da licitação:

Art. 3º A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos (BRASIL, 1993).



Apesar da existência de outras normas sobre o tema, esta Lei foi fundamental para o desenvolvimento da probidade administrativa, pois abarcou uma série de situações não previstas nas legislações anteriores e introduziu princípios para as compras públicas como da legalidade e impessoalidade, demonstrando a clara intenção de rompimento com as práticas patrimonialistas existentes na administração pública.

No entanto, ao longo dos anos, a citada lei, conforme será verificado adiante, não atingia mais sua finalidade com tanta eficiência, e dentro deste contexto, com o escopo inicial de impor mais celeridade nas contratações públicas para a realização dos eventos organizados pela FIFA nos anos de 2013 e 2014 e das Olimpíadas (2016), o Governo Federal instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), através da Lei nº. 12.462/11 com o objetivo, dentre outros, de ampliar a eficiência nas contratações públicas, cuja aplicabilidade foi estendida, através da Lei nº. 13.190/15, para as licitações e contratos no âmbito do sistema público de ensino.

A própria lei que rege o RDC destaca em alguns artigos a busca pela eficiência nas compras públicas, como se verifica adiante:

Art.1º § 1º O RDC tem por objetivos: I - ampliar a **eficiência** nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes;

[...]

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes: (...) V- utilização, sempre que possível, nas planilhas de custos constantes das propostas oferecidas pelos licitantes, de mão de obra, materiais, tecnologias e matérias-primas existentes no local da execução, conservação e operação do bem, serviço ou obra, desde que não se produzam prejuízos à **eficiência** na execução do respectivo objeto e que seja respeitado o limite do orçamento estimado para a contratação; e

[...]

Art. 23. § 1º O contrato de **eficiência** terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada (BRASIL, 2015, **grifo nosso**).

Esta modificação legislativa trouxe inúmeros benefícios para as compras públicas, principalmente para o setor de obras de engenharia, que estava sob a tutela de um processo, considerado por vários doutrinadores, como excessivamente

burocrático, resultando em atrasos no início das obras e, conseqüentemente, transtornos para os usuários das instituições de ensino público.

Diante disto, percebe-se que o modelo licitatório adotado pelo gestor é uma diretriz elaborada para enfrentar um problema público, ou seja, uma política pública, que segundo Secchi (2012) é a resposta ou solução a uma adversidade compreendida como coletivamente relevante. Deste modo, identificou-se que o RDC se mostra inserido no conceito de políticas públicas tendo em vista que a licitação não representa apenas um procedimento de aquisição administrativa, mas também um mecanismo de governança para as instituições de ensino superior público.

Na busca pelo aumento da eficiência, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba (IFPB), através de sua Reitoria, a partir do ano de 2016, adotou o RDC em suas licitações de obras de engenharia.

A motivação para o desenvolvimento do presente estudo, se deu em virtude do Autor compor há 05 (cinco) anos a Diretoria de Compras, Contratos e Licitações da Reitoria do IFPB (DCCL), e no mesmo período integrar a Comissão de Licitação de Obras de Engenharia, estando há 04 (quatro) anos como membro Presidente desta Comissão.

Durante este período, foi observada a mudança do regime licitatório, de início um procedimento datado de 1993 já consolidado e culturalmente inserido no ambiente da Instituição. Em contraponto, com a vigência da Lei nº. 12.462/11, o objetivo do Governo era incorporar uma política pública de desburocratização das licitações nas instituições de ensino público. Assim, após a constatação de sua eficiência em outros órgãos de ensino, bem como por recomendação da Procuradoria Jurídica, o IFPB implantou o novo regime em suas licitações de obras.

Nesta modalidade se observou, no decorrer das licitações, que o novo regime modificou a dinâmica do procedimento licitatório, os prazos legais e o planejamento das contratações de obras de engenharia do Instituto Federal.

Assim, de acordo com a experiência diária como membro da Comissão de Licitação do IFPB, e tendo em vista a prática com a realização de licitações de conforme a Lei nº. 8.666/93, foi possível perceber que o Regime Diferenciado de Contratações, além de trazer flexibilidade ao procedimento licitatório, oferece maior discricionariedade ao gestor público prevendo, dentre outros, os seguintes

mecanismos: negociação do valor ofertado, a possibilidade do orçamento sigiloso do objeto e a utilização do contrato de eficiência.

Nesta conjuntura, insere-se a implementação do citado regime nas licitações de obras de engenharia do IFPB, que tenta suplantar o antigo procedimento, considerado como burocrático e rígido, tendo como objetivo demonstrar racionalização e celeridade na contratação de empresas especializadas de engenharia.

Um dos objetivos expressos na Lei do RDC é a busca pela eficiência, que atualmente no serviço público se tornou alvo de incerteza por parte da mídia e da população em geral. Além disso, se ressalta o fato pelo qual a recessão econômica afeta diretamente as obras de infraestrutura destinadas à educação superior, e tudo isto está interligado no quanto o Estado é eficiente na utilização dos recursos públicos.

Todo órgão público simboliza para o cidadão o Estado em seu aspecto material, e todos esperam que aquele seja eficiente, tendo em vista que os impostos pagos serão revertidos para o custeio dos serviços existentes, os quais em grande parte se viabilizam por meio de procedimento licitatório conforme artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Dessa forma, percebe-se a importância do presente tema, por ser identificar também como uma ferramenta de concretização de políticas públicas, bem como um instrumento de gerenciamento dos recursos públicos com o objetivo de atender os interesses da sociedade, sendo este, um dos maiores desafios para os gestores públicos.

Destaca-se ainda a importância da licitação de obras para as Instituições de Educação Superior, tendo em vista que esta é responsável pela instalação física institucional, que faz parte da avaliação dos cursos de graduação, conforme Lei nº 10.861/04, em seu artigo 4º, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação do Ensino Superior (SINAES), proporcionando ou otimizando estruturas fundamentais para aprendizado como: bibliotecas, restaurantes estudantis, quadras poliesportivas, salas de aula, laboratórios e na construção de novas unidades educacionais.

A presente pesquisa, além de contribuir academicamente com o tema em questão, proporciona à Administração Pública, em especial ao IFPB, a oportunidade

de avaliar os efeitos advindos da implementação do RDC em suas licitações públicas, podendo assim examinar se os certames regidos pelo novo regime conseguem superar os resultados obtidos nas licitações orientadas pela Lei nº. 8.666/93, após 23 anos de sua aplicação.

Diante disto, e ressaltando mais uma vez a pertinência deste estudo, sabemos que as instituições de ensino público atuam de maneira sistêmica com todos os setores do órgão, e ao analisar a implementação do RDC nas contratações de obras de engenharia do Instituto Federal, pode-se aprimorar ainda mais os procedimentos utilizados com o objetivo de torná-lo mais eficiente para a administração, refletindo assim na qualidade dos serviços oferecidos aos estudantes e à população em geral.

No entanto, apesar do regime diferenciado não ter sido direcionado inicialmente as Instituições de Ensino Superior (IES), verificada sua efetividade nas obras de infraestrutura realizadas naquele período, o Congresso Nacional ampliou a aplicabilidade do RDC para setores governamentais que também necessitavam dessa modernização. Dentre os setores, incluem-se os sistemas públicos de ensino e de pesquisa como o IFPB, que passou a adotá-lo, tendo em vista a necessidade da construção de novos Campi, restaurantes estudantis, laboratórios bem como na manutenção de todas as unidades existentes do Instituto Federal.

Com vista no exposto, no que se refere à problematização do estudo tem-se a seguinte questão norteadora: a utilização do Regime Diferenciado de Contratações proporciona maior eficiência nas licitações de obras de engenharia do Instituto Federal da Paraíba?

Para o desenvolvimento da presente pesquisa foram determinados como objetivo geral: analisar o princípio da eficiência do Regime Diferenciado de Contratação nas licitações de obras de engenharia no âmbito do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba. Enquanto que para determinar os objetivos específicos buscou-se:

- a) Apresentar as inovações advindas da Lei nº. 12.462/11 (RDC) nas licitações públicas, em especial no âmbito das instituições de ensino;
- b) Destacar as vantagens e fragilidades do RDC que podem impactar na eficiência da licitação;

- c) Demonstrar os efeitos decorrentes da implantação do Regime Diferenciado de Contratações nas licitações de obras de engenharia no IFPB;
- d) Apresentar propostas para o aprimoramento das licitações de obras do IFPB.

No que diz respeito à organização estrutural da pesquisa, o presente estudo foi dividido em seis capítulos.

O primeiro capítulo foi composto por essa Introdução, na qual foram expostas as motivações que nos despertaram interesse no presente tema, apresentando a problemática de estudo, os objetivos da pesquisa e a sua importância para âmbito institucional e acadêmico.

Em seguida, no segundo capítulo, foram apresentados os procedimentos metodológicos utilizados para desenvolvimento da presente pesquisa, onde foi evidenciada a natureza do estudo, bem como, o processo de coleta e análise das informações, como forma de alcançar os objetivos propostos

O terceiro capítulo apresentou a conceituação do termo eficiência e sua aplicabilidade no âmbito da administração pública, destacando-o como princípio constitucional. Analisaram-se, além disso, o surgimento e a implementação do RDC no ordenamento jurídico brasileiro e sua aplicabilidade nas instituições de ensino público, correlacionando esse novo regime licitatório à eficiência nas instituições públicas de ensino.

O quarto capítulo tratou sobre a caracterização geral e histórica do IFPB, abordando os aspectos e contextos históricos ocorridos desde a sua criação e seu desenvolvimento até os dias atuais a fim de compreendermos melhor a estrutura e importância desta instituição de ensino público para a sociedade em geral.

O quinto capítulo, contemplou a análise da eficiência do RDC nas licitações de obras no âmbito do IFPB, delimitando e procedendo um estudo sobre as dimensões que compõe aquela categoria, apresentando ainda o quadro e a análise da matriz *SWOT* sobre estudo além das propostas de aprimoramento como produto final da pesquisa.

Por fim, no sexto e último capítulo foram apresentadas as considerações finais sobre a pesquisa, incluindo a resposta ao problema proposto, as limitações identificadas manifestando ainda recomendações para estudos futuros.

## 2 DIMENSÃO METODOLÓGICA DA PESQUISA

Este capítulo apresentou o caminho metodológico percorrido no presente estudo tendo em vista os objetivos propostos descritos no capítulo introdutório, para que ao fim possa ser encontrada a resolução do problema evidenciado.

Conforme será apresentado no capítulo pertinente, o conceito multidimensional da eficiência requer uma delimitação para o alcance do objetivo proposto neste estudo.

Diante disso, para realização da presente pesquisa, foi definida a análise através das seguintes dimensões: jurídico-institucional, onde analisaram-se as mudanças ocorridas institucionalmente no IFPB, realizando um estudo do ambiente administrativo e das modificações que influenciaram na implantação e execução do RDC; e pela dimensão econômico-financeira, destacando os aspectos financeiro e celeridade despendidos nas licitações de obras, que será melhor detalhado no tópico específico.

Justificando essa delimitação, a presente pesquisa se fundamentou no conceito de eficiência de Niebuhr (2021) o qual afirma que na análise dos aspectos da eficiência em licitações públicas estão incluídas o preço, que se relaciona diretamente com a economicidade, ou seja, o menor custo e a celeridade, que neste estudo referiu-se ao menor prazo do tramite processual licitatório.

### 2.1 CARACTERIZAÇÃO TEÓRICO-METODOLÓGICA

Para o desenvolvimento da pesquisa foi adotada uma abordagem qualitativa, explorando os resultados através de percepções e análises, examinando o problema e suas variáveis, que segundo Richardson (2017) esta é uma das formas de investigação utilizada para compreender o significado de uma adversidade social atribuído por um indivíduo ou pela coletividade.

Quanto à investigação do objetivo geral foi utilizada a pesquisa descritiva, que de acordo com Gil (2011, p. 28) é aquela que “tem como objetivo a descrição das características do fenômeno ou o estabelecimento de relações entre variáveis”, ressaltando ainda que uma das suas principais características é a utilização de técnicas padronizadas de coleta de dados.

Com relação ao procedimento técnico, a pesquisa classificou-se como bibliográfica e documental, realizando-se a coleta de dados através de livros,

publicações, legislações e documentos institucionais advindos do IFPB, como relatórios de gestão e processos licitatórios.

O estudo foi desenvolvido no âmbito do Instituto Federal da Paraíba, por ser o local de atuação do pesquisador, bem como pela sua importância para a educação nacional.

Conforme apresentaremos no capítulo pertinente com mais detalhe, a reforma administrativa trouxe para IES, além do desenvolvimento da gestão por resultados, este inicialmente identificado apenas no setor privado, a exigência do aprimoramento dos serviços prestados.

Para identificação dos elementos que compõe o aprimoramento dos serviços, existe uma ferramenta amplamente utilizada na administração denominada de análise *SWOT*, que possui a competência de subsidiar o planejamento para identificação e elaboração de ações que fortalecem os indicadores de evolução e combate os fatores que inibem o desenvolvimento da instituição.

É nesta perspectiva que destacamos o entendimento da renomada professora Graça Guerra, que se destaca no uso desta ferramenta de análise no Mestrado Profissional em Políticas Públicas, Gestão e Avaliação da Educação Superior (MPPGAV) e do professor Wagner Ribeiro, os quais afirmam a importância da utilização da análise *SWOT* para a organização:

Esse modelo de análise permite, assim, posicionar as oportunidades e ameaças do ambiente externo, de acordo com as forças e fraquezas internas à empresa, identificando a capacidade ofensiva e defensiva da mesma, bem como suas vulnerabilidades, permitindo estruturar o pensamento para criação de novas visões e objetivos estratégicos alinhados às possibilidades da organização (GUERRA; RIBEIRO, 2019, p. 5).

Na busca de alcançarmos os objetivos propostos, dentre eles a identificação das vantagens e fragilidades da utilização do RDC, foi construída uma matriz *SWOT*, que permite realizar um amplo diagnóstico sobre as virtudes e obstáculos que podem impactar na eficiência das licitações de obras do IFPB, além de contribuir para a construção dos aprimoramentos sugeridos ao final da pesquisa.

Segundo Andrade *et al.* (2008) a sigla *SWOT* é uma junção de quatro palavras em inglês: *Strengths* (forças), *Weaknesses* (fraquezas), *Opportunities* (oportunidades) e *Threats* (ameaças), definida como uma ferramenta que tem como



objetivo auxiliar nas ações que visem melhorias no desempenho institucional, permitindo identificar as forças e fraquezas do ambiente interno da organização que podem ser alterados e as oportunidades e ameaças, sendo estas tudo aquilo que é influenciado pelo ambiente externo e que não podem ser alteradas pela organização.

Julgando as definições expostas, foi considerada a necessidade da utilização da análise *SWOT* neste trabalho como forma de aprofundar o estudo das dimensões elencadas, proporcionando assim uma visão ampliada do ambiente organizacional que a licitação está inserida no Instituto Federal da Paraíba.

Seguindo estas orientações, as variáveis internas e externas foram coletadas por meio da análise dos documentos institucionais do IFPB bem como por meio da observação direta do autor. Posteriormente, após a análise das dimensões realizadas, para melhor compreensão do estudo, foram sintetizados os elementos identificados de forma global em uma matriz *SWOT*, que foi apresentada no penúltimo capítulo deste trabalho concomitante as propostas de aprimoramento.

É importante salientar que todos os documentos pesquisados são de caráter público, ou seja, qualquer cidadão poderá ter acesso aos mesmos, não possuindo nenhum dado sigiloso, conforme Lei nº. 12.527/2011, que regula o acesso à informação na União, Estados e Municípios.

Por fim, foi realizada uma investigação comparativa entre os certames regidos pela Lei nº. 8.666/93 e pelo Regime Diferenciado de Contratações para análise dos dados referentes à celeridade e economicidade das modalidades em estudo, como será melhor detalhado no próximo item.

## 2.2 DA TÉCNICA DE COLETA DE DADOS PARA A DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRA DO ESTUDO

Para alcançar o objetivo proposto nesta dimensão, foi realizada uma análise comparativa entre as licitações regidas pela Lei nº. 8.666/93, que estabeleceu as normas gerais compras públicas, e Lei nº. 12.462/11, que implantou o regime diferenciado nos certames de obras de engenharia.

Inicialmente, foi realizado um levantamento de todos os editais de licitações de obras do IFPB, ou seja, abrangendo a Reitoria e os Campi, que utilizaram o RDC e as modalidades Concorrência ou Tomada de Preços regidos pela Lei nº. 8666/93, com a delimitação temporal de 2014 a 2018.

As modalidades escolhidas regidas pelo antigo modelo licitatório se justificam pelo valor legalmente permitido, conforme o artigo 23, I, alíneas “b” e “c”, da Lei nº. 8.666/93 que prescreviam na época, respectivamente, os valores de licitação até R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) na modalidade Tomada de Preços e obras com valor estimado acima de R\$ R\$ 1.500.000,00 (um milhão e quinhentos mil reais) para a modalidade Concorrência.

Assim, tendo em vista que para a realização dos certames pelo novo regime não exigem valores mínimos e máximos, optou-se por aquelas modalidades datadas de 1993 por terem maior compatibilidade em valor e características com as licitações realizadas pelo novo Regime Diferenciado.

A delimitação temporal se justifica pela consolidação das licitações instruídas pela Lei nº. 8.666/93 em 2014 e 2015 e pela transição para o RDC em 2016 e pela sua consolidação até 2018.

A partir desta investigação, para seleção das licitações participantes desta pesquisa, buscou-se identificar: a modalidade de licitação adotada e a característica geral da obra; a data de publicação da licitação no Diário Oficial da União (DOU); a data do resultado de julgamento final da licitação no DOU; o valor estimado da contratação elaborado pelo Diretoria de Obras e Engenharia do IFPB; o preço final contratado e publicado no Diário Oficial da União.

Na busca por se alcançar ao máximo uma paridade entre as licitações de diferentes modalidades, foi estabelecido como critério de escolha das licitações analisadas o período realizado, o valor do orçamento estimado pelo IFPB e a complexidade do objeto da licitado.

Portanto, analisou-se o tempo da licitação (celeridade), que compreendeu o número de dias corridos transcorridos, tendo como marco inicial o aviso de publicação da licitação no diário oficial e o marco final a publicação do resultado de julgamento publicado também no diário oficial da união.

Com relação ao critério do custo financeiro, foram avaliados os descontos realizados pelas empresas, ou seja, a diferença entre o valor estimado no orçamento realizado pelo IFPB publicado no edital e o valor final contratado ofertado pelo licitante, conforme publicação no Diário Oficial e, assim, a diferença entre esses dois valores foi obtida a porcentagem do desconto realizado pelo Licitante.

Cumpra salientar que os valores dos descontos obtidos, para fins de melhor compreensão do estudo, foram “arredondados”, ou seja, o valor definido está com aproximação de duas casas decimais.

As dimensões utilizadas neste estudo, foram selecionadas de modo a delinear os resultados obtidos na coleta de dados, e visaram facilitar a compreensão do estudo, conforme apresenta-se no quadro 1.

**Quadro 1 – Dimensões, elementos pesquisados e fontes**

<b>Dimensões</b>	<b>Análise realizada</b>	<b>Documentos pesquisados</b>
Jurídico-Institucional	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Análise do ambiente administrativo do IFPB;</li> <li>• Da Capacitação dos Servidores do setor de licitações;</li> <li>• Análise da implantação do RDC no Instituto Federal da Paraíba;</li> <li>• Da padronização dos Editais;</li> <li>• Da descentralização das Licitações de Obras;</li> <li>• Do maior controle Interno e externo das licitações;</li> <li>• Do planejamento das Contratações.</li> </ul>	<p>Foram utilizados relatórios de gestão dos anos de 2014 a 2018, documentos institucionais como: Portarias, Memorandos.</p> <p>Análise especializada da doutrina, Legislação e estudos científicos.</p>
Econômico-Financeiro	<ul style="list-style-type: none"> <li>• Da realização da licitação no local da repartição interessada;</li> <li>• Da negociação da Proposta;</li> <li>• Do número de licitações;</li> <li>• Da análise do tempo da licitação (celeridade);</li> <li>• Da análise do custo financeiro (economicidade) da Obra.</li> </ul>	<p>Foram utilizados relatórios de gestão dos anos de 2014 a 2018 documentos institucionais como: Portarias, Memorandos e processos licitatórios.</p> <p>Análise especializada da doutrina, Legislação, e estudos científicos.</p>

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Assim, após análise da dimensão metodológica utilizada nesta pesquisa, passamos ao estudo do Princípio da Eficiência na administração pública e o surgimento do Regime Diferenciado para execução deste Princípio nas instituições de ensino público no Brasil.

### **3 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA E O REGIME DIFERENCIADO DE CONTRATAÇÕES PÚBLICAS NAS INSTITUIÇÕES DE ENSINO PÚBLICO**

Os primeiros ideais sobre eficiência, remontam à identificação e a tentativa de superação ao modelo de gestão patrimonialista existente na administração pública, sendo esta um resquício do período monárquico no país que se caracterizava, em síntese, pelo nepotismo da gestão pública e a posse da coisa pública pelo governante tornando-se indistintos os bens públicos e privados.

Uma das formas de suprimir o antigo modelo de gestão, foi com a implantação do modelo burocrático de administração, que foi caracterizado pelo poder racional legal, conforme explicita Santos (2003), demarcando seu surgimento à época do Estado Liberal, na segunda metade do século XIX, tendo por finalidade, combater o modelo usurpador existente naquele tempo, possuindo os seguintes princípios norteadores: formalismo; profissionalização do cargo; hierarquia funcional; ideia de carreira e principalmente impessoalidade na gestão pública.

Este modelo burocrático de gestão, concebido nos anos 1904/05, de acordo com Max Weber (2004), expõe as vantagens da burocracia em detrimento a outros modelos existentes na época, por possuir especialistas qualificados na tomada de decisão, além da atuação disciplinada por regras gerais emanadas de uma autoridade. Segundo o autor, toda organização deve ser composta por normas que orientem e descrevam as funções dos integrantes de modo que haja o aprimoramento nos resultados obtidos.

O modelo em questão, influenciou toda a administração pública da época, tornando-se um avanço para a formação de um Estado democrático e atuante, e de acordo com Alda Castro (2007), este modelo possui características marcantes dentro da gestão pública como o forte controle da legal na atividade estatal, existência da autoridade vertical, necessidade da existência de documentos escritos, a total separação dos bens públicos e privados e o foco nos procedimentos.

Conceituando ainda o modelo em análise, Abrucio e Loureiro (2018) afirmam que a burocracia se manifesta como um processo profissionalização das organizações, com o objetivo de atingir seus fins utilizando-se do saber técnico sistematizado, passando a ser disciplinado por regras universais e impessoais previamente estabelecidas, caracterizada pela dominação legal assegurando o monopólio estatal como autoridade.

Após esse longo período, a gestão pública atravessou por diversas fases, evoluindo de acordo com as necessidades exigidas em cada época, empenhando-se para implantação de mecanismos competitivos de modo a tornar atos administrativos mais econômicos, céleres e produtivos, adjetivos estes atribuídos à tão almejada eficiência pública.

Conceituar eficiência sempre foi matéria muito árdua para doutrina tendo em vista seu aspecto multidimensional, no entanto, existe um consenso que este termo sempre denota racionalização dos recursos e máxima produtividade.

Para Modesto (2000), eficiência é norma jurídica imposta que atua no controle da competência do gestor público, exigindo racionalidade e otimização dos recursos, maximizando a obtenção dos resultados e que seja dotada de qualidade satisfatória.

O Princípio da Eficiência indica o cumprimento dos objetivos do Estado na utilização dos recursos disponíveis de forma qualitativa e expressa-se através do eixo da economicidade e do atendimento ao interesse público, visando sempre a relação custo-benefício da gestão administrativa (ARAÚJO; BUSSINGUER, 2020).

A necessidade do gestor gerir o Estado de forma rentável e sustentável para que este possa executar sua função de maneira satisfatória é o fundamento da existência deste princípio em nosso ordenamento jurídico.

Para o especialista administrativo Carvalho Filho (2017), o princípio da eficiência busca produtividade e racionalidade dos recursos públicos, o que impõe a execução com diligência e rendimento funcional, sendo a relação otimizada entre os custos dos meios utilizados e os benefícios dos resultados obtidos.

Diante disto, a concepção de eficiência no âmbito da administração pública, necessariamente trata da forma como o gestor público utiliza os recursos públicos objetivando o bem comum almejado.

Para Moraes (1999), a produtividade exige dos administradores públicos a busca pelo bem comum, por meio de critérios legais e através do desenvolvimento da competência funcional para que possa auxiliar nas decisões administrativas sobre o melhor emprego das verbas públicas.

A racionalidade exigida recai sobre todos os atores envolvidos na administração pública, que devem a todo momento extinguir os desperdícios e garantir uma maior rentabilidade com a finalidade da consecução dos objetivos propostos.

Para Meirelles (1998), eficiência se traduz como alto rendimento funcional:

Eficiência é o que se impõe a todo agente público de realizar suas atribuições com presteza, perfeição e rendimento funcional. É o mais moderno princípio da função administrativa, que já não se contenta em ser desempenhada apenas com legalidade, exigindo resultados positivos para o serviço público e satisfatório atendimento das necessidades da comunidade e de seus membros (MEIRELLES, 1998, p. 90-91).

Importante destaque realiza Gabardo (2017), no estudo sobre a racionalização dos atos, quando diferencia os termos eficiência e eficácia, afirmando que a eficácia administrativa representa a concreção dos fins de acordo com a norma jurídica, enquanto eficiência administrativa exige do gestor público que o cumprimento da lei seja exercido da melhor forma possível para o atendimento do interesse público.

A notoriedade da eficiência para administração pública, foi ressaltada a partir do pós-guerra, que exigiram não só das organizações privadas, mas igualmente do setor público fortes mudanças organizacionais.

Segundo Bresser-Pereira (1996), após a II Guerra Mundial a forte onda capitalista se fez presente nas grandes nações; a descentralização e a flexibilização advindas da gestão privada de negócios começaram a pressionar a administração pública se tornando preponderante a partir dos anos 70, quando tem início a crise do Estado, que levará também à crise da burocracia, e logo em sequência nos anos 80 inicia-se a revolução na gestão pública nos países centrais em direção à uma administração pública gerencial.

Neste período, segundo Araújo e Castro (2011), com intuito de superar a crise que se configurava nos anos 70 e que se agravou na década de 1980, foram implementadas medidas para o desenvolvimento da gestão administrativa, que almejavam o desenvolvimento e os resultados das políticas públicas, pautando-se nos exemplos de eficácia e produtividade.

As reformas estruturais ocorridas possuíam como características a diminuição do Estado, e adoção do modelo de gestão semelhante ao da iniciativa privada, também denominada de gerencialismo.

Assim, esse novo modelo, passou a apontar algumas diretrizes que posteriormente foram popularizadas como: a necessidade de reestruturação dos

órgãos públicos, privatização e a consequente ocupação de empresas privadas nos setores anteriormente administrados pelo Estado e, por fim, cortes de verbas destinadas a políticas sociais.

Corroborando com o exposto, segundo Alda Castro (2007) a ideia sobre eficiência foi amplamente divulgada com os ideais gerencialistas que se caracterizam pela busca da eficiência e pela redução e controle dos gastos e serviços públicos, existindo a preocupação com o produto em detrimento dos processos.

A participação da sociedade na gestão pública é uma importante característica deste novo modelo, pois até então existia um distanciamento da população com as decisões implementadas pelos governantes.

Segundo Peixoto (2016), o modelo gerencial é a inserção de nova forma de gestão no setor público, sendo um meio de institucionalização das práticas competitivas empresariais em contraposição ao sistema de controle burocrático, pouco eficiente levando as instituições do setor público a se compatibilizarem com a nova cultura de performances e competição.

Especificamente no Brasil, segundo Bresser-Pereira (1996), a crise burocrática na administração pública remonta ao regime militar, haja vista que esse não conseguiu fortalecer a burocracia profissional, mantendo ativa a ideia do patrimonialismo na administração pública, como por exemplo a permissão da contratação de empregados sem concurso público e o incentivo em carreiras no alto escalão da administração.

Ressalta-se que em 1967, baseados nos ideais propostos na primeira reforma administrativa de 1930, no governo do Presidente Castelo Branco, foi instituída a primeira tentativa da reforma gerencial por meio do Decreto-lei nº. 200, que implementou princípios fundamentais como: planejamento, descentralização e controle para administração Federal. Contudo, a situação agravou-se ainda mais em virtude da crise política em meados dos anos 70.

Importante instrumento de reforma da gestão brasileira foi a implantação do Plano Diretor da Reforma do aparelho do Estado, realizado em 1995 e com a participação efetiva do Ministro Bresser-Pereira (1996) à época, o qual declara que a reforma do aparelho do Estado passou a ser orientada pelos valores da eficiência e



qualidade na prestação de serviços públicos tendo o cidadão como principal beneficiário.

Após este fato, surgiram novas configurações de gestão direcionadas à eficiência, como afirma Celina Souza (2006):

Assim, a eficiência passou a ser vista como o principal objetivo de qualquer política pública, aliada à importância do fator credibilidade e à delegação das políticas públicas para instituições com “independência” política. Estes novos formatos, que guiam hoje o desenho das políticas públicas mais recentes, ainda são pouco incorporados nas pesquisas empíricas (SOUZA, 2006, p. 34).

Segundo Campelo (2010), medidas exitosas implementadas especialmente na década de 80, a exemplo na Grã-Bretanha, no período de Margareth Thatcher, realizaram reformas com o objetivo de ampliar a eficiência nos resultados almejados, medidas estas que influenciaram fortemente na política brasileira com a abertura do mercado em 1990 intensificado com a criação do Ministério da Administração e Reforma do Estado (MARE) no governo de Fernando Henrique, que resultou na reforma administrativa.

Segundo Bresser-Pereira (1996), a reforma do aparelho Estatal, realizada neste período abandona o modelo burocrático e recepciona o modelo gerencial no Brasil, possuindo as seguintes características: o usuário é considerado o cidadão-cliente; prestígio ao trabalho técnico; utilização das agências reguladoras, executivas e organizações sociais como forma de descentralização e o controle das variáveis de desempenho.

De acordo ainda com o autor, quando trata dos custos dos serviços públicos, é necessária atenção aos insumos que serão utilizados, ou seja, a combinação de pessoas, materiais, máquinas e o custo desses recursos em relação ao produto e o impacto deste na sociedade.

Conforme com o Plano Diretor da Reforma (1995), a administração pública brasileira enfrentava um problema de governança, cerceada pela rigidez e ineficiência da gestão do Estado, o que impossibilitava a implementação de políticas. Diante disto, o governo deveria impor a transição do modelo de gestão bem como realizar o ajuste fiscal do Estado.

Ressalta-se que um dos componentes presentes na reforma da gestão pública e na redução dos custos, é a flexibilização das relações de trabalho, que tem

como objetivo desregulamentar as normas trabalhistas, fragilizando as normas constitucionais previstas no artigo 7º da Constituição Federal, estimulando assim contratações sem amparo legal aos trabalhadores.

Esta mudança política foi denominada também de Administração de resultados, que além de direcionar o crescimento da efetividade dos atos administrativos, auxiliava no direcionamento de políticas públicas, sendo positivada no ordenamento jurídico brasileiro através da Emenda nº. 19/98, que instituiu grandes benefícios ao serviço público no Brasil como se verificou com mais detalhe adiante.

### 3.1 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA BRASILEIRA

O ordenamento jurídico estatal, como sua própria história de criação nos remonta, é responsável pela organização da administração pública e na proteção dos direitos individuais da população.

E como forma de operacionalizar esta função, Santos (2003) afirma que os princípios da administração pública são valores que servem de norte a todos que compõe o Estado, orientando em sua produção legislativa e em face dos litígios sociais entre os deveres do Estado e os direitos e liberdades individuais, tendo a Constituição Federal, como Lei maior de qualquer país, o dever de indicar quais os princípios fundamentais devem regular a atuação administrativa.

Antes de sua positivação em 1998 como princípio constitucional, a eficiência encontrava-se de maneira tácita dentre as obrigações dos gestores públicos como atribuição aplicável a qualquer profissional, tendo este o dever de desempenhar sua função com diligência e alto rendimento profissional.

De acordo com Santos (2003), o princípio da eficiência já fazia parte da legislação vigente de maneira não formal como previsto no Decreto nº. 200/67 que previa em seus artigos 13 e 25, inciso V, que qualquer exercício da administração deve estar subordinada ao controle de resultados, bem como a Lei nº. 8.897/1995 que trata dos regimes de concessão e o Código de Defesa do Consumidor, Lei nº. 8.078/90, que tratavam também sobre a necessidade da eficiência nas ações realizadas pelo Estado.

Além disso, a própria norma que regula o processo administrativo na Administração Pública Federal, Lei nº. 9.784/1999, dentre outros princípios prevê a

obediência ao contraditório, a moralidade, a finalidade e a eficiência na gestão pública.

Neste sentido, foi registrado que, independentemente da atividade, quer seja privada ou pública, para a evolução da organização existe a permanente necessidade de perseguir o melhor produto de forma mais rentável, com a diferença que na esfera pública, tendo em vista o princípio da legalidade, o administrador deve sempre atuar de acordo com as determinações legais.

É por esse motivo que foi ressaltada a importância da posituação de forma explícita do princípio da eficiência na Constituição Federal do Brasil, tornando assim uma norma que visa basicamente direcionar o gestor de forma que demande bons resultados constituindo benefícios a todos da sociedade.

A Constituição Federal de 1988 evidencia de maneira clara o empenho do legislador no controle dos gastos públicos, pois na busca pela administração pública moderna não basta que o ato tenha a eficácia, ou seja, que atinja sua finalidade, mas também que seja eficiente e de forma produtiva para a administração.

Ratificando este entendimento, o princípio da eficiência foi inserido expressamente na Constituição Federal em seu artigo 37, pela Emenda Constitucional nº 19 de 1998 e no artigo 74 que ressaltam a busca pela eficiência na administração:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** e, também, ao seguinte: [...] (grifo nosso)

Art. 74. Os Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário manterão, de forma integrada, sistema de controle interno com a finalidade de: [...] II - comprovar a legalidade e avaliar os resultados, **quanto à eficácia e eficiência, da gestão orçamentária, financeira e patrimonial** nos órgãos e entidades da administração federal, bem como da aplicação de recursos públicos por entidades de direito privado (BRASIL, 1998, **grifo nosso**).

Além disso, a Emenda Constitucional de 1998, de acordo com o artigo 129, III da CF, fortalece a atuação do Poder Judiciário e do Ministério Público em todas as esferas estatais, de proteger e promover ações que garantam os direitos assegurados na Lei maior.

Após a posituação do princípio em norma, este se torna vinculado diretamente a outro princípio basilar do Estado de Direito que é o da legalidade, possibilitando o exercício do direito subjetivo do cidadão ao Poder Judiciário para

que este possa atuar exigindo a eficiência dos atos administrativos realizados, possibilitando inclusive a anulação do ato de gestão caso esteja em desacordo com o sistema jurídico.

Deste modo, encontra-se evidenciado a diferença e a importância entre o princípio e a norma, haja vista que esta impõe um dever de agir do Estado quando verificada a situação descrita no ordenamento legal. Cumpre salientar, conforme Meirelles (1998), que a interpretação e a utilização de qualquer princípio devem ser realizadas de forma ampla e que se compatibilize com os demais princípios constitucionais, não devendo se sobrepor, se submetendo ainda ao controle do próprio Estado e dos usuários com o objetivo de garantir a atuação do agente público com o ordenamento jurídico posto.

Ainda sobre este princípio, Di Pietro (2006), expõe dois aspectos, o primeiro relacionado a atuação do agente público e o segundo ligado ao aspecto da gestão pública, conforme segue:

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao modo de atuação do agente público, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público (DI PIETRO, 2006, p. 98).

Segundo o autor, os servidores públicos devem agir com alto rendimento, respeitando sempre os demais princípios administrativos, que devem conviver harmonicamente e no caso de conflito, deve-se realizar uma ponderação conforme o caso concreto, levando-se em conta a relação custo-benefício da ação pública realizada.

A citada Emenda Constitucional nº. 19/98, além de inserir a exigência dos resultados, implementou inúmeras alterações na CF/88 com o objetivo de assegurar a plenitude do Princípio da Eficiência no Estados, quais sejam: a possibilidade de participação do usuário na administração pública (artigo 37, parágrafo 3º); a regra da manutenção das escolas de formação e aperfeiçoamento do governo para os servidores públicos (artigo 39, parágrafo 2º); a possibilidade do servidor público perder o cargo após avaliação periódica de desempenho (artigo 41, parágrafo 1º) e

a previsão da apreciação especial de desempenho para a obtenção da estabilidade, previsto no artigo 41 parágrafo 4º da Constituição Federal.

Dessa forma, verificou-se que todos os entes da administração pública devem comprovar e avaliar a eficiência de seus atos como forma de boas práticas na gestão pública, estando evidentemente incluído as Instituições de Ensino Público, como foi analisado com mais profundidade adiante.

### 3.2 O PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA NOS SISTEMAS PÚBLICOS DE ENSINO E O RDC

A qualidade de ser produtivo se torna necessária em todas as esferas da sociedade, e para isto não se faz necessário apenas os aspectos materiais como ambiente adequado, equipamentos e capital, mas se torna fundamental o investimento em educação, ou seja, capacidade humana de inovar e de utilizar todas as ferramentas possíveis para uma boa execução do serviço.

Salienta-se que essa modificação introduzida na esfera estatal foi despertada pela revolução tecnológica e pela globalização, que segundo Santos (2003) reivindicaram das nações emergentes o investimento na educação como premissa fundamental para conquistar seu espaço e possuírem condições de competir com o mercado globalizado, tendo a capacidade de adquirir e inovar o conhecimento como fonte de desenvolvimento econômico.

Destaca-se que o desenvolvimento da educação e da pesquisa tem sido a grande estratégia das nações dominantes em desfavor dos países emergentes, pois a tecnologia propicia maior eficiência nos resultados tendo em vista a automação das funções que ocasiona a redução dos custos de produção, utilizando a habilidade humana apenas para as atividades complexas de planejamento.

De acordo com Alda Castro (2007), na política mundial globalizada a educação superior tem recebido grande interferência das políticas neoliberais e dos organismos internacionais, como o Banco Mundial, Fundo Monetário Internacional e a Organização Mundial do Comércio (OMC), que exigem dos sistemas de ensino, o desenvolvimento nos futuros trabalhadores, de capacidades e habilidades gerais e específicas necessárias que atendam às exigências do atual do mercado.

Assim, percebeu-se que a introdução da eficiência nos sistemas públicos de ensino foi ocasionada pela globalização e pelos organismos internacionais que aliado à política gerencialista implantada na administração pública, exigem a

reestruturação do ensino e a implementação de políticas públicas que resultem na mensuração de resultados.

No Brasil, percebeu-se a aplicação do Princípio da Eficiência e a busca pela qualidade dos serviços públicos na educação através do artigo 206, inciso VII da Constituição Federal, que garante o padrão de qualidade no ensino público e a oportunidade de exigência pela sociedade.

Ainda na Constituição Federal em seu artigo 37, a norma prevê a autonomia gerencial, orçamentária e financeira dos órgãos da administração indireta, podendo ser ampliada pelo contrato de gestão, o que recai diretamente nos órgãos de ensino superior do Brasil, que na maioria são instituídas sob a forma legal de autarquia, o que garante a maior autonomia sendo esta uma das estratégias da administração na busca pela excelência no ensino público.

E uma das formas de garantir essa qualidade na educação superior foi também através da Lei nº. 10.861/2004, que instituiu o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES), que tem por finalidade além do desenvolvimento, a expansão da oferta e eficácia institucional para a promoção da educação superior no Brasil, que em seu artigo 1º, prevê como objetivo assegurar processo nacional de avaliação das instituições de educação superior, dos cursos de graduação e do desempenho acadêmico dos estudantes.

Dentre as dimensões presentes no SINAES se encontra a infraestrutura (art.3º, VII da Lei nº. 10.861/2004), que conforme o Instrumento de Avaliação Institucional Externa (2017) que subsidia os atos de credenciamento, este exame verifica se a instituição de ensino superior apresenta condições para o exercício das atividades de ensino, pesquisa, extensão e gestão.

Assim, indispensável se fez pontuar que a formação oferecida pelas IES é resultado de todos os elementos presentes no ensino, o que abrange a parte educacional bem como a infraestrutura disponibilizada, condições estas que influenciam na evolução e até mesmo na permanência do aluno.

Segundo Marques *et al.* (2010) quando se fala em instituições de ensino, a infraestrutura possui grande destaque, principalmente com relação as condições físicas, que podem ocasionar inúmeros entraves ao progresso das atividades acadêmicas, além disso, constata-se o fracasso de várias instituições que se

dedicaram apenas ao ensino, negligenciando o oferecimento de uma infraestrutura adequada que impulsiona o desenvolvimento dos discentes.

Outro ponto de destaque, bastante presente nas críticas realizadas às instituições de ensino, é o sucateamento da infraestrutura, que advém da insuficiência de recursos orçamentários, instalações obsoletas e reformas inacabadas, dificultando o pleno aprendizado como salas de aula inadequadas, ausência de bibliotecas e laboratórios em boas condições.

Portando, percebeu-se que a melhoria da educação superior no Brasil imperiosamente exige mais atenção dos governantes não apenas na parte ensino, mas também em todos os fatores que cercam a atividade fim.

Importante momento de desenvolvimento para as Universidades Federais foi em 2007 através do Decreto nº. 6.096/2007 com instituição do Programa de Apoio a Planos de Reestruturação e Expansão das Universidades Federais (REUNI), que possuía, dentre outros objetivos, criar condições de ampliação ao ensino superior e o melhor aproveitamento da estrutura física nas Universidades Federais.

O artigo 3º do mesmo decreto, afirma que os respectivos planos de reestruturação das universidades devem respeitar a construção e readequação da infraestrutura necessárias para a realização dos objetivos do programa.

Diante disto, percebeu-se que a política pública de expansão das IES necessariamente foi viabilizada pela ampliação da infraestrutura existente, assim para dar continuidade ao sucesso das políticas na educação pública é necessário que sua execução seja realizada de forma econômica, produtiva e célere.

Nas palavras de Modesto (2000), o Estado, apesar de sua redução ao longo dos anos, ainda é executor da prestação de serviços coletivos essenciais e se reivindica dele celeridade, efetividade e eficiência no manejo dos recursos públicos, sendo essas as qualidades que o administrador público deve possuir para a validade e legitimidade da ação estatal consistindo assim um requisito de validade jurídica da atuação administrativa.

Neste mesmo pensamento, deve-se salientar que o servidor público, da execução, não é o único a ser exigido eficiência em sua função. É necessário também que a alta cúpula organizacional, ofereça meios necessários para que os procedimentos administrativos sejam cada vez menos ultrapassados e estáticos.

Como analisado mais detalhadamente no capítulo anterior, a nova gestão pública deve utilizar meios e estratégias necessárias para atingir o fim público. E a execução de obras públicas sempre foi objeto de políticas públicas, como relembra Bittencourt *et al.* (2017), que na grande crise de 1930, o Estado utilizou-se de grandes obras públicas para a criação de empregos como forma de impulsionar o mercado.

Com o esgotamento do modelo tradicional de administração e possuindo como fim superar o patrimonialismo ainda existente na gestão pública brasileira, o setor fundamental para implementação desta mudança são as compras públicas.

É por meio do processo de aquisição formal de bens e serviços que o Estado necessariamente se transforma de um órgão oligárquico e sem responsabilidade social para um modelo impessoal e democrático de gestão, oferecendo retorno de suas atividades à sociedade.

Para tanto, apesar da existência de outras legislações que previam regras de aquisição, foi promulgada em 1993 a mais importante norma sobre compras públicas denominada Lei Geral de Licitações nº. 8.666/93, caracterizada pela ênfase nos controles, forte presença do formalismo, foco nos procedimentos, impessoalidade, evidenciando seu modelo burocrático de gestão.

Assim, as regras impostas por essa norma geral apresentam como características, mecanismos que buscam a todo momento o controle dos atos, a qual pode-se elencar, em síntese: que a licitação seja presencial, longos prazos para formulação da proposta, duas fases recursais, publicação em jornal impresso de grande circulação, publicação no Diário Oficial da União (DOU).

No entanto, apesar da grande importância desta lei para o Brasil naquele momento, grandes críticas surgiram à esta norma, que hodiernamente não conseguia em sua plenitude, suprir as exigências governamentais, dentre elas a constatação do excesso de formalismo no julgamento das propostas pelas Comissões de Licitações.

Segundo Oliveira (2013), desde a sua implementação e no decorrer dos anos, a Lei nº. 8.666/93, foi alvo de várias críticas tendo em vista suas disfuncionalidades que acarretaram a limitação da autonomia do gestor, contratações ineficientes e morosidade inerentes aos processos licitatórios burocráticos.



Sobre as disfunções de alguns mecanismos burocráticos na gestão pública, Sanabio *et al.* (2013), afirmam que:

Concebida para promover a impessoalidade e a eficiência, ela revelou, com o tempo, suas limitações. A impessoalidade converteu-se em indiferença e os interesses da elite burocrática foram colocados à frente das demandas dos cidadãos (esse desvio denomina-se fisiologismo). A eficiência foi subvertida e transformou-se em morosidade e formalismo. Justamente por isso, “burocracia” sugere, hoje, o inverso do que designava quando foi concebida (SANABIO *et al.*, 2013, p. 22).

Assim, com o objetivo de maximizar a eficiência nos órgãos públicos é fundamental a criação de novos mecanismos que priorizem a produtividade e a diversificação de políticas públicas para a concretização dos fins constitucionais de cada instituição, como a implantação de um novo regime licitatório.

Diante disto, e com o advento do gerencialismo na gestão pública, a Lei nº. 8.666/93 não atingia mais sua finalidade de forma plena, e nessa conjuntura, visando ampliar a eficiência, inicialmente para as contratações públicas para a realização dos eventos dos eventos esportivos, foi implementado o Regime Diferenciado de Contratações Públicas com a promulgação da Lei nº. 12.462 de 2011, que instituiu o processo licitatório destinado principalmente para obras de engenharia.

Embora o RDC tenha sido criado com o a aplicação limitada, ele é resultado da reflexão sistemática realizada por diversos agentes no sentido de buscar soluções que aprimorassem os procedimentos de contratações públicas, em especial, aqueles referentes ao setor de infraestrutura, que se destaca como um dos mais importantes do país.

Preliminarmente, cumpre salientar que até a sanção da lei que instituiu o Regime Diferenciado de Contratações Públicas, houve um longo caminho a ser trilhado, tendo em vista que o Poder Executivo, na época exercido por Dilma Rousseff, realizou três tentativas de criação, antes de obter o êxito através da Medida Provisória nº. 527 de 2011, que deu origem ao citado regime licitatório, Lei nº. 12.462 de 04 agosto de 2011.

Após a tramitação inicial da medida provisória no Congresso Nacional, foram apresentadas várias emendas ao texto original, ocasionando em diferentes

situações perda da eficácia da medida, pela não apreciação do Congresso dentro do prazo estabelecido na Constituição Federal.

Não obstante o tramite de criação da nova lei, esta tinha como objetivo atender às licitações e contratos aplicáveis a Copa do Mundo de 2014 e aos jogos Olímpicos e Paraolímpicos de 2016, também neste mesmo ordenamento, conforme seu artigo 1º, foi criada a autoridade pública olímpica, que se reveste de um consórcio público interfederativo de regime especial formado pela União, Estado e Município do Rio de Janeiro, a qual detinha competência para coordenar a participação dos entes para a realização dos eventos esportivos.

O RDC, segundo Torres e Marry (2014), é o regime licitatório criado para atender aos anseios pelo aperfeiçoamento do regime licitatório datado de 1993, ainda utilizado, inserindo ferramentas que proporcionam maior agilidade no processo de disputa e contratação pública.

Além disso, no artigo 1º, parágrafo 1º da própria Lei nº. 12.462/11 que instituiu o novo regime, prevê de forma expressa que o RDC tem por objetivos, ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes, reforçando assim o desejo pelo aprimoramento do procedimento de contratação.

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

§ 1º O RDC tem por objetivos:

- I - **ampliar a eficiência nas contratações públicas** e a competitividade entre os licitantes;
- II - promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público;
- III - incentivar a inovação tecnológica; e
- IV - assegurar tratamento isonômico entre os licitantes e a seleção da proposta mais vantajosa para a administração pública (BRASIL, 2011, **grifo nosso**).

No tocante à abrangência da lei, destaca-se que inicialmente os sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia, não estavam inseridos no rol inicial para utilização do RDC, pois como relatado, o citado regime foi criado para viabilizar a realização dos eventos esportivos.

No entanto, ainda no Governo de Dilma Rousseff, visualizado o êxito nas licitações de obras dos eventos esportivos, em 2015 através da Lei nº. 13.190 de 2015, foi ampliada a abrangência do citado regime, podendo assim ser aplicado nas

licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia, conforme artigo 1º § 3º da Lei nº. 12.462/11, que segue:

Art. 1º É instituído o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), aplicável exclusivamente às licitações e contratos necessários à realização:

§ 3º Além das hipóteses previstas no caput, o RDC também é aplicável às licitações e aos contratos necessários à realização de obras e serviços de engenharia no âmbito dos **sistemas públicos de ensino e de pesquisa, ciência e tecnologia** (BRASIL, 2011, **grifo nosso**)

A inovação trazida por este regime ao setor no qual é direcionado grande parte do investimento na administração pública, em dados atuais, segundo o Ministério da Infraestrutura (2020), resultou em cerca R\$ 4,5 bilhões para o ano de 2020, possui importância fundamental para as instituições de ensino superior, pois além disso, o regime diferenciado viabiliza um dos requisitos de avaliação das instituições de graduação pública implementado pelo SINAES, que é a infraestrutura, conforme artigo 3, inciso VII da Lei nº. 10.861/2004.

Corroborando com este posicionamento, Bittencourt *et al.* (2017) expõe a importância do setor de infraestrutura para implementação das políticas públicas:

Nos últimos anos, em decorrência de investimentos públicos e privados viabilizados por meio do PAC, este mercado tem se mostrado bastante aquecido. Sendo assim, com tantas variáveis envolvidas, o planejamento de obras públicas se torna uma etapa vital para garantir a implementação e o sucesso de uma política pública (BITTENCOURT *et al.*, 2017, p. 84).

Inicialmente, a nova lei de licitações destinada às obras estimulou a informatização do processo licitatório, ampliando a disputa, favorecendo o barateamento do objeto a ser contratado, haja vista que o licitante não precisa se deslocar para participar do certame, além de tornar o procedimento mais transparente para os órgãos de controle e para a população.

Outra inovação, foi previsão da celebração do contrato de eficiência, vinculando a remuneração do contratado ao desempenho por este apresentado na execução do objeto, conforme previsto no artigo 23 da Lei nº. 12.462/11, conforme segue:

Art. 23. No julgamento pelo maior retorno econômico, utilizado exclusivamente para a celebração de contratos de eficiência, as propostas serão consideradas de forma a selecionar a que proporcionará a maior economia para a administração pública decorrente da execução do contrato.

§ 1º O contrato de eficiência terá por objeto a prestação de serviços, que pode incluir a realização de obras e o fornecimento de bens, com o objetivo de proporcionar economia ao contratante, na forma de redução de despesas correntes, sendo o contratado remunerado com base em percentual da economia gerada (BRASIL, 2011).

O contrato de eficiência permite a remuneração flexível do contratado na condição deste executar o objeto antes do prazo estabelecido e dentro dos padrões de qualidade definidos no projeto básico e executivo. A variação da remuneração estará conforme o cumprimento das metas após a análise da fiscalização do órgão que poderá solicitar a correção dos vícios identificados.

Sobre esse tema Niebuhr (2021) ressalta a sofisticação da norma em relação ao modelo rígido de remuneração até então vigente, pois resguarda não apenas o caráter eficiente da licitação, mas também sustentável, pois os critérios para a redução de despesas podem incluir meios sustentáveis de execução do objeto.

Igualmente a inversão de fases, é outro instrumento previsto no RDC que foi adotado como regra geral, onde a apresentação das propostas de preços é realizada antes da habilitação, o que tornou o procedimento mais célere haja vista que será analisada apenas a documentação do licitante melhor posicionado, ao contrário do que se realiza nas licitações regidas pela antiga norma, tornando-se um grande aliado para as licitações de obras das Instituições Públicas de Ensino, considerando que tal procedimento era visualizado apenas no Pregão Eletrônico, conforme artigo 12 da Lei nº. 12.462/11:

Art. 12. O procedimento de licitação de que trata esta Lei observará as seguintes fases, nesta ordem:

I - preparatória; II - publicação do instrumento convocatório; **III - apresentação de propostas ou lances; IV - julgamento; V - habilitação;** VI - recursal; e VII - encerramento.

Parágrafo único. A fase de que trata o inciso V do caput deste artigo poderá, mediante ato motivado, anteceder as referidas nos incisos III e IV do caput deste artigo, desde que expressamente previsto no instrumento convocatório (BRASIL, 2011, **grifo nosso**).

A celeridade conferida com este mecanismo segue as características de um procedimento flexível e racional, pois a análise da proposta e habilitação do segundo classificado só será possível com a desclassificação da melhor proposta e assim sucessivamente.

Ainda com relação às inovações, o novo regime propõe que os erros identificados serão analisados e saneados caso não alterem a formulação da proposta, diferentemente do antigo modelo, que ao se identificar um erro previsto em lei, o licitante era automaticamente excluído do procedimento, causando em vários momentos a ineficiência para a administração, conforme artigo 24, I da Lei nº. 12.462/11.

Semelhante mecanismo de eficiência que beneficiou os sistemas públicos de ensino foi a oportunidade de utilização das hipóteses compatíveis com o setor privado, permitindo que o gestor público possa aplicar opções realizadas neste setor na tentativa de viabilizar uma opção menos burocrática possibilitando maior eficiência no atendimento do interesse público.

O artigo 4º da Lei do RDC, permite o uso pela administração de condições pagamentos, seguros, garantias e aquisições com o propósito de inserir no setor público a prática realizada no setor comercial

Quando a norma jurídica destaca o setor privado como referência, este tem o propósito de que o administrador, na busca pela ampliação da eficiência, aprecie e aplique as alternativas negociais realizadas por aquele setor, contudo, a utilização dessas ações são de uso facultativo do gestor público.

A exemplo temos a utilização da remuneração variável e a possibilidade de firmar contratos de locação do tipo *built to suit* conforme artigo 47-A da Lei nº. 12.462/11, que permite ainda o retorno do bem imóvel à administração com o término da locação.

O orçamento sigiloso é outro recurso que pode ser aplicado pelo gestor de compras, conforme artigo 6º, § 3º da Lei nº 12.462/11, tendo como característica a omissão do orçamento inicial por parte do órgão para que os licitantes, através da lista de serviços e quantidades disponibilizadas pelo órgão contratante emita sua proposta sem possuir nenhum referencial de preço. Busca-se desta forma exigir do licitante uma proposta coerente que reflita os custos de mercado para o serviço a ser prestado.

A ausência do orçamento estimado da licitação, tentar igualar as condições de negociação entre a Administração e os fornecedores, auxiliando ainda no combate aos cartéis, viabilizando assim propostas mais vantajosas para a administração pública.

No entanto, segundo Torres e Marry (2014), apesar das vantagens elencadas pela lei, a utilização do orçamento sigiloso conduz algumas desvantagens, pois impede que as falhas da estimativa do órgão sejam identificadas pelos fornecedores, antes mesmo da realização da licitação, possibilitando até mesmo a impugnação do edital, como medida de saneamento do processo.

Por fim, evidentemente de forma não exaustiva, além da escolha do modo de disputa pelo gestor, outra inovação foi a inclusão da fase recursal única, onde serão analisados conjuntamente os recursos referentes ao julgamento das propostas e da habilitação para as licitações de obras de engenharia.

O novo regime possibilita à Comissão de licitação a escolha dentre três modos de disputa: aberto, fechado e combinado, prevendo as diversas situações que podem compor o processo licitatório para que siga da melhor forma para administração.

Estará configurado como aberto, quando os licitantes apresentarem suas propostas por meio de lances públicos e sucessivos. No modo fechado, as propostas apresentadas pelos licitantes serão sigilosas até a data e hora designados pelo edital classificando apenas os três primeiros colocados e, por fim, no modo disputa combinado, o certame pode ser iniciado de forma aberta e finalizar em sua forma fechada ou o contrário.

Quanto à fase recursal única, esta ocorrerá após a aprovação da habilitação da melhor da proposta quando poderão ser apresentados a intenção de recurso, no prazo de 30 minutos, referentes ao julgamento da proposta e da habilitação, realizados pela comissão de licitação.

Os recursos podem ser interpostos conforme previsão do artigo 45 da Lei nº. 12.462/11 em face do ato que defira ou indefira o pedido de pré-qualificação, no julgamento da habilitação e da proposta, da anulação ou revogação do certame, do registro cadastral, da rescisão contratual e da aplicação de penalidades administrativas.

Essas inovações têm como objetivo implementar nas instituições de ensino público, através das licitações de obras, celeridade no procedimento, reduzindo a morosidade e o custo para administração, ampliação da competitividade, saneamento dos erros formais e, conseqüentemente, tornando a contratação mais eficiente e rentável.

Corroborando com o objetivo pretendido, para Oliveira e Freitas (2011), o RDC simboliza um marco significativo para o futuro das licitações de obras de engenharia no Brasil e o excesso de formalismos da Lei nº. 8.666/93 acarreta ineficiência e lentidão administrativa, o que demonstra a necessidade e o interesse de um novo estatuto de compras públicas.

Em um estudo realizado por Persson *et al.* (2016) na Universidade Federal de Santa Catarina (UFSC), observou-se que as mudanças ocorridas com a aplicação do RDC mostraram-se positivas na maioria das vezes, ou e em alguns casos, mantiveram-se equiparadas ao método tradicional em termos de eficiência e eficácia para a Instituição de Ensino.

Semelhante estudo realizado por Costa e Rosinha (2013) no Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT), que teve como objetivo verificar se o novo regime é eficiente constatou-se, após discussão dos resultados, que o RDC tornou o processo licitatório mais célere, reduziu a burocracia e promoveu a eficiência naquele órgão público.

Assim, após enunciadas algumas características presentes no RDC, foi possível afirmar que este regime foi criado com o objetivo de proporcionar maior eficiência para administração pública, estando alinhado ao modelo atual de gestão de pública, pois o citado regime, como analisado, objetiva a eficiência, foco no resultado, maior autonomia aos gestores, buscando assim superar a norma geral de licitações datada de 1993 compreendida atualmente como excessivamente burocrática.

Este novo Regime Diferenciado de Contratações implantou no processo de licitação de obras o modelo gerencial de administração pública, aprimorando a efetividade nos procedimentos licitatórios. As inovações citadas por este regime possibilitam maior discricionariedade ao gestor público com relação ao critério de julgamento, negociação da proposta dentre outros recursos previstos.

Ainda sobre a eficiência do novo regime nas licitações de obras, Andrade e Veloso (2014) destacam:

A busca pela eficiência, veiculada no RDC tanto como objetivo quanto como princípio, parece indicar, no âmbito das licitações e contratos por si disciplinados, a persecução de interesses coletivos qualificados pela utilização ótima do tempo, dos procedimentos e dos recursos disponíveis (ANDRADE; VELOSO, 2014, p. 25).

Uma das principais características do novo regime é disponibilizar o maior número de soluções ao administrador público, permitindo eleger a forma de contratação que melhor preserve o interesse público.

Do mesmo modo, essa possui como diretriz a busca da maior vantagem para a administração pública, conforme os requisitos descritos na lei, inclusive no aspecto ambiental, quando restou evidente que ela engloba os custos e benefícios que possuam natureza econômica, social ou ambiental de forma direta ou indireta, resguardando a busca pelo desenvolvimento sustentável.

Assim também afirma Gasparini (2012):

O RDC foi concebido com os objetivos legalmente declarados de ampliar a eficiência nas contratações públicas e a competitividade entre os licitantes; promover a troca de experiências e tecnologias em busca da melhor relação entre custos e benefícios para o setor público; e, incentivar a inovação tecnológica (GASPARINI, 2012, p. 761).

A respeito desse assunto, o Ministro do Tribunal de Contas da União (TCU), Benjamin Zymler (2013), ressaltou a celeridade trazida pelo RDC nas obras de infraestrutura realizadas pela Infraero e DNIT constatando-se a redução em até seis meses da contratação da obra. E, por fim, o Ministro enalteceu o Senado e Câmara Federal pela dedicação conjugada de dar ao País o avanço no campo das Licitações.

No âmbito da contratação pública, a economicidade e a celeridade dos atos se tornam fundamentais para a boa execução dos serviços públicos, a antiga lei, apesar de importante instrumento, imobilizava o gestor e acabou se tornando um entrave para a eficácia dos atos.

Sobre o Princípio da Eficiência especificamente no âmbito das compras públicas, Niebuhr (2021), afirma que:



O princípio da eficiência exige que o administrador público atue sempre na busca de um resultado satisfatório, sem maiores apegos a formalidades vazias. Bem entendido: não se trata de abdicar da forma, que é muito importante na organização burocrática brasileira, mas, sim, trata-se de não convertê-la num fim em si mesma (NIEBUHR, 2021, p. 23).

A legislação em análise estabelece critérios próprios, afastando em vários pontos o procedimento convencional da Lei nº. 8.666/93 e apresentando atributos pertencentes à eficiência, conforme afirma Gabardo (2017) que novo o regime é composto pelos seguintes elementos: racionalização, produtividade, economicidade e celeridade.

Assim, tendo em vista o êxito da utilização do RDC em outros órgãos públicos bem como constatada a crítica positiva por parte da comunidade acadêmica, o IFPB implantou este novo regime, como será analisado mais detalhadamente no capítulo pertinente, com o objetivo de aprimorar as licitações de obras de engenharia visando à modernização no setor de licitações, almejando assim resultados mais eficientes e inovadores para lidar com todas as adversidades existentes em nosso cenário político.

Corroborando com este entendimento, Chauí (2003) afirma:

A complexidade de uma universidade evidencia não ser possível utilizar práticas de gestão tradicionalista, é necessário desenvolver habilidades e buscar os dispositivos legais que permitam inovar, que possam atender anseios de uma instituição que impõe desafios, limitações, mas, também, possibilidades, afinal, na universidade também se produz conhecimento que pode ser aplicado na própria gestão (CHAUÍ, 2003).

As constantes mudanças na administração pública e, conseqüentemente, nas instituições de ensino, exigem rápidas ações para que possam solucionar conflitos que impedem a boa execução dos serviços.

Segundo Feliciano (2015), sob a perspectiva de se utilizar na licitação uma nova forma de Política Pública visando à boa utilização dos recursos econômicos e naturais, a administração pública adota uma postura de implementar práticas e exigências que possam disseminar o conceito de desenvolvimento e de produção na gestão.

Assim, vislumbra-se a importância do RDC para as Instituições de Ensino Superior, que se mostra como mecanismo do governo para aumentar a eficiência administrativa dos órgãos de ensino e no gerenciamento do orçamento público destinado à garantia dos direitos constitucionais como educação.

Ressalte-se que o orçamento destinado à instituição de ensino é único, ou seja, os gastos com a parte educacional e administrativa deverão ser repartidos do mesmo orçamento recebido. Assim, a boa gestão dos recursos direcionados para manutenção e investimento dos serviços torna o órgão apto a disponibilizar uma melhor estrutura para a educação.

Haja vista a existência do pregão eletrônico para a compra de bens e serviços, o RDC é utilizado, predominantemente, para as licitações de obras de engenharia, o qual está sendo analisado de forma mais específica neste estudo.

Como ressaltado, é também por meio RDC que a gestão educacional viabiliza o ambiente educacional, sendo este avaliado pelo Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior, assim como proporcionando ou otimizando estruturas fundamentais para aprendizado como bibliotecas, salas de aula, laboratórios bem como construção de novas unidades educacionais.

Além disso, é possível atribuir a este novo regime, o auxílio na concretização do plano de expansão, fase III, criado pelo Ministério da Educação, na construção e reformas de novos Campi para os Institutos Federais. Segundo Brotto (2013), o citado plano previu a implantação de mais 208 instituições federais de ensino tecnológico, totalizando o número de 659 unidades no Brasil.

Um ponto que merece destaque são às fragilidades identificadas nas licitações regidas pelo RDC, haja vista que durante a sessão de licitação, diferentemente da antiga lei que possui apenas uma única proposta por licitante, os participantes podem apresentar lances decrescentes quanto ao critério e menor valor ou crescente quanto adotado o critério de maior desconto, de forma livre, o que ocasiona em vários certames a inexequibilidade da licitação, ou seja, na ânsia de ganhar a licitação, a empresa oferta um valor que não irá cobrir seus gastos com a execução da obra, gerando prejuízos para a administração.

O chamado tempo randômico da sessão de licitação é também alvo de questionamentos, que funciona como prazo oferecido aos licitantes para ofertarem seus lances, contudo este tempo varia de 1 a 30 minutos, de acordo com o sistema

de compras governamentais, ou seja, nem a Comissão ou os participantes sabem do tempo a ser oferecido para a apresentação das propostas.

Assim, constata-se alguns protestos realizados pelos licitantes com o argumento que se tivesse mais tempo poderia reduzir ainda mais o valor ofertado no certame.

Por fim, e não exaustiva, o orçamento sigiloso previsto no artigo 6º, § 3º da Lei nº. 12.462/11, é alvo de grandes críticas por parte dos licitantes e da doutrina, pois quando a administração não exhibe o preço máximo de referência admitido para o objeto licitado, em muitas ocasiões os licitantes ultrapassam o valor limite e acaba prejudicando a concorrência e postergando o andamento da licitação.

Deste modo, após a verificação das características introduzidas nas licitações, evidenciou-se neste capítulo a importância da eficiência e deste novo regime para as instituições de ensino superior no Brasil, como o IFPB, instituição esta que representou e representa um grande avanço na educação brasileira como foi demonstrado no capítulo seguinte.

#### 4 BREVE CARACTERIZAÇÃO GERAL E HISTÓRICA DO IFPB

O processo de criação do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba tem origem com a criação do ensino profissional não superior, impulsionado inicialmente pelo então Presidente da República Nilo Peçanha, sob a responsabilidade do Ministério da Agricultura, Indústria e Comércio, como preparativo do processo de industrialização que iniciava no mundo (CUNHA, 2000).

Segundo Lima *et al.* (1995) este atribui a criação da escola de artífices ao aumento das classes proletárias nas capitais e a imposição governamental em atender demandas políticas oferecendo habilitação à uma clientela específica às quais eram consideradas demeritórias, pois eram vinculadas ao trabalho manual.

Para a consecução deste propósito, foi promulgado o Decreto nº. 7.566 de 23 de setembro de 1909, tendo como objetivo reduzir as desigualdades sociais existentes, prover a qualificação técnica e incentivar a ascensão da classe trabalhadora, bem como instituiu a criação das Escolas de Aprendizes Artífices, inclusive na Paraíba (EAA-PB), destinado à formação profissional e gratuita no Brasil.

Conforme o Decreto, as escolas de aprendizes, possuíam cursos noturnos admitindo também adolescentes analfabetos com intuito não só de qualificação, mas também com o objetivo de os manter afastados do vício e do crime, conforme expresso no preâmbulo da norma.

De acordo com Cunha (2000) o escopo das Escolas de Aprendizes Artífices era a formação de operários e contramestres, mediante ensino técnico aos adolescentes que desejassem aprender um ofício, em oficinas de trabalho manual de acordo com as especialidades das indústrias locais.

Com o passar dos anos, o ensino profissionalizante se consolidou no Brasil, por demonstrar eficácia na obtenção de renda e pela receptividade à população mais carente que necessitava de meios para seu desenvolvimento educacional.

A partir de então, segundo Cunha (2000), com a criação Ministério da Educação (MEC) em 1930, seguiu-se a expansão do ensino profissionalizante e sua consolidação com sanção da Lei nº. 378 de 13 de janeiro de 1937 que transformou Escolas de Aprendizes Artífices em Liceus Profissionais, destinados ao ensino

profissional, buscando qualificar ainda mais a mão-de-obra para a produção manufatureira emergente na época.

Assim, segundo Leite (1979) a escola de aprendizes da Paraíba recebe o nome de Liceu Industrial de João Pessoa, tornando-se evidente a preocupação do governo com o ensino industrial, preconizando a maior cooperação entre a indústria e o Estado, pois o país necessitava ampliar seu parque industrial devido ao alto custo das importações provocados pela segunda guerra mundial.

Posteriormente, sob o comando ainda do Presidente Getúlio Vargas, ocorre a Reforma Capanema, que através do Decreto nº. 4.127/42 transformou as escolas profissionalizantes em Escolas Industriais, criando assim a Escola Industrial da Paraíba, passando esta a oferecer formação técnica em nível equivalente ao do secundário. Acerca disto, Cunha (2000) afirma que a partir desse ano, também se iniciou, formalmente, o sistema de junção do ensino técnico-industrial ao sistema do ensino do país, tendo em vista que os alunos formados em cursos técnicos poderiam ingressar no ensino superior da área equivalente.

Com o passar dos anos, de acordo com Lima *et al.* (1995), constatou-se um avanço na política de valorização dos cursos técnicos, em função disto, verificou-se o aumento do número de matrículas bem como o crescente interesse das empresas públicas e privadas na oferta de estágios aos alunos dos cursos técnicos.

Em 1967, segundo Cunha (2000), em decorrência da Portaria de 6 de junho instituída pelo Ministério da Educação e Cultura, a Escola Industrial Federal da Paraíba passou a chamar-se Escola Técnica Federal da Paraíba (ETFPB), sendo ofertados neste período cursos técnicos profissionalizantes e cursos em nível de 2º grau.

Importante destacar a Lei de Diretrizes e Bases da Educação Brasileira (LDB), nº. 5.692, de 11 de agosto de 1971, que tornou de forma obrigatória, para o ensino de 2º grau, além da formação comum, um mínimo de habilitação profissional conforme às necessidades e às peculiaridades locais, com a finalidade de desenvolver o maior número possíveis de técnicos no país.

De acordo com Leite (1979), essas mudanças foram necessárias diante das reformas realizadas pelo governo, e a necessidade de um ensino industrial compatível com as exigências econômicas, principalmente na região nordeste, tendo

em vista a grande transformação econômica, naquela região, após a criação da SUDENE em 1959.

Dando continuidade ao processo histórico, em 11 de outubro de 1963 foi criada a unidade especial profissionalizante na Paraíba denominada Escola de Economia Doméstica Rural de Sousa por autorização emanada do Decreto nº. 52.666/63. Contudo, por meio do Decreto nº. 83.935, de 4 de setembro de 1979, esta tem a sua denominação alterada para Escola Agrotécnica Federal de Sousa, que, posteriormente, seria unificada se tornando um único Instituto Federal (IFPB, 2013a).

Com o desenvolvimento das Instituições de Ensino Técnico, de acordo Ferreira (2002), vislumbrava-se no final da década de 90 a necessidade de uma nova reformulação da educação profissional, que incluísse também formação superior dos alunos, tendo em vista a exigência do mercado.

Diante disto, e com desenvolvimento do ensino técnico no Brasil, foi sancionado o Decreto nº. 9.057/17, que permitiu a oferta de cursos superiores e criou condições para a pós-graduação na área tecnológica, além de fornecer suporte as reivindicações de cursos básicos e profissionais transformando assim as Escolas Técnicas Federais em Centro Federal de Educação Tecnológica (CEFET).

Afirma Domingos Sobrinho (2007) que a classe política envolvida na educação em 2008 percebia uma conjuntura favorável para desenvolvimento das Escolas Técnicas para que estas assumissem um papel de destaque na educação e para isso necessitariam de autonomia financeira e educacional.

De acordo com a Lei nº. 11.892, de 29 de dezembro de 2008 os Centros Federais de Educação Tecnológica (CEFETs), as Escolas Técnicas e Agrotécnicas Federais e as Escolas Técnicas Vinculadas às Universidades Federais transformaram-se em Institutos Federais, fato este que originou o Instituto Federal da Paraíba.

O Ministério da Educação em 2005, após revogar a Lei nº. 11.195/2005, com a finalidade de ampliar o número de unidades educacionais, criou o plano de expansão da rede de educação profissional no Brasil, visando a ampliação do ensino técnico e profissional (EPT).

Na terceira fase do plano de Expansão, segundo o relatório de gestão 2014 (IFPB), o Instituto Federal deu continuidade à ampliação do ensino técnico na

Paraíba projetando a implantação de mais 06 (seis) Campi, conforme se verifica na tabela abaixo:

**Tabela 1 – Número de Campi por ano IFPB**

ANO	QUANTIDADE DE CAMPI IFPB
2014	15
2015	21
2016	21
2017	21
2018	21

**Fonte:** Relatórios de Gestão 2014 – 2018 (IFPB)

Atualmente, o Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia da Paraíba, de acordo como o relatório de gestão 2020 (IFPB), possui 21 (vinte e um) campi, que eventualmente atuam em mais de um município, quais sejam: Areia, Cabedelo, Cabedelo Centro, Cajazeiras, Campina Grande, Catolé do Rocha, Esperança, Guarabira, Itabaiana, Itaporanga, João Pessoa, Mangabeira, Monteiro, Patos, Pedras de Fogo, Picuí, Princesa Isabel, Santa Luzia, Santa Rita, Soledade, Sousa e 01 (um) Polo de inovação sendo responsável ao total por 31(trinta e um) imóveis.

Ressaltando um pouco mais a importância desta instituição para o país, conforme o relatório de gestão 2020 (IFPB), divulgado em 2021, foram realizadas, ultrapassando pela primeira vez, a marca de 37,3 mil (trinta e sete mil e trezentos) matrículas atendidas no Estado da Paraíba, alcançando a posição de número 5 na região Nordeste e estando entre as 10 principais Instituições da Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica do país, em termos de números de estudantes atendidos, além disso, o IFPB possui 2.300 (dois mil e trezentos) servidores efetivos em sua instituição, dentre estes 1.300 (mil e trezentos) docentes efetivos.

Atualmente o IFPB, oferta cursos de Formação Inicial e Continuada (FIC), Cursos Técnicos Integrados e subsequentes ao ensino médio, como construções de edifícios e edificações, Educação a Distância (EaD), diversos cursos Superiores de Bacharelado, dentre eles engenharia civil, Licenciatura e Pós-Graduação *stricto*

*sensu e lato sensu*, se destacando assim nas áreas de ensino presencial e a distância.

A figura 1, expõe a área de atuação do IFPB na Paraíba e o tipo de ensino ofertado nos municípios:

**Figura 1 – Atuação do IFPB na Paraíba**



Fonte: Relatório de Gestão do IFPB (2020)

Diante do exposto, e após breve caracterização histórica, que ressaltou a importância desta instituição de ensino que possui 112 anos de existência, apresentaremos adiante o estudo sobre o Princípio da Eficiência do RDC nas licitações de obras do IFPB, objeto maior deste estudo.



## **5 ANÁLISE DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA DO RDC NAS LICITAÇÕES DE OBRAS DO INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DA PARAÍBA (IFPB)**

Como visto anteriormente, para realização da presente pesquisa, foi definido o estudo da eficiência através das seguintes dimensões: jurídico-institucional e econômico-financeiro.

As dimensões descritas são desdobramentos da categoria de análise do estudo proposto, além disso, ressalte-se que essas dimensões também estão alinhadas à compreensão de Niebuhr (2021) sobre os aspectos da eficiência no âmbito das licitações públicas.

Para realização da análise de uma determinada Política Pública se deve entender que este tema é um fenômeno complexo e multidimensional e que pode ser construído a partir de múltiplos aspectos, dimensões ou contextos.

Para Burlamaqui (2008), a avaliação de uma política demanda uma visão ampliada e multidimensional, podendo integrar enfoques mistos nos aspectos quantitativos e qualitativos, contemplando o foco na verificação dos processos ou nos produtos desta mensuração de qualidade.

Além disso, afirma ainda o Autor que para a análise mais aprofundada do tema é necessária a observação do seu trajeto social por completo, verificando a influência de inúmeros fatores que podem significativamente modificar ou prejudicar o política em destaque.

Na sequência deste estudo abordou-se as categorias elencadas, considerando, sobretudo, nosso objetivo em compreender as suas repercussões na eficiência das licitações de obras do IFPB.

### **5.1 DA DIMENSÃO JURÍDICO-INSTITUCIONAL**

A adoção de uma nova política pública sempre acarreta consequências jurídico-institucionais para o órgão público. Com relação as políticas licitatórias não são diferentes, tendo em vista que toda mudança, ocasionada para cumprimento de novas diretrizes, resulta em uma adaptação tanto da estrutura organizacional quanto dos agentes públicos, e neste momento analisamos o ambiente e as mudanças ocorridas no meio institucional do IFPB relacionados às licitações no período de transição dos regimes licitatórios utilizados.

De início, investigou-se sobre a Diretoria de Licitações, analisando as modificações ocorridas em sua estrutura, tendo também como fonte de dados a observação direta do Autor, que é integrante desta Diretoria pertencente à Reitoria do IFPB.

### **5.1.1 Da Diretoria de Compras, Contratos e Licitações e da Coordenação de Licitação de Obras**

A Diretoria de Compras, Contratos e Licitações (DCCL), conforme Portaria nº. 346/2019 do IFPB, tem como missão executar de forma eficiente e transparente as licitações no âmbito da Reitoria e dos demais Campi, em especial, na modalidade Pregão Eletrônico e RDC na forma eletrônica, além da realização de dispensas e inexigibilidades de licitação, fiscalização, gestão e orientação dos contratos, dentre outras atribuições correlatas.

Observando o lapso temporal proposto no estudo, a Diretoria de Licitações (DCCL), em 2014 não dispunha de nenhuma coordenação em sua configuração administrativa, possuindo apenas uma função de chefia, concentrando nesta a responsabilidade de gerir as licitações e contratos do IFPB, como verifica-se no organograma da Pró-reitoria de Administração, vide Anexo I.

Posteriormente, em 2015, a DCCL, além da função de Diretor, passa a contar com mais cinco coordenações, quais sejam: Coordenação de Licitação de Bens, Coordenação de Licitação de Serviços; Coordenação de Contratos; Coordenação de Fiscalização de Contratos e a Coordenação de Licitação de Obras, a qual será objeto de análise adiante, conforme organograma, Anexo III.

A obrigatoriedade licitatória, como regra constitucional, deve inevitavelmente ser objeto de uma política institucional de licitação. Assim, com o objetivo de aumentar eficiência das licitações de obras de engenharia do IFPB, e utilizando seu poder constitucional de organização hierárquica, foi criada a partir da Portaria nº. 16 de 02 de janeiro de 2015, a Coordenação de Licitações de Obras, sendo designado para ocupar esta função o Autor do presente trabalho, conforme organograma, vide Anexo III.

De acordo Bresser-Pereira (2004), as vantagens da descentralização, que no caso em tela se aplica em menor escala, representada pela coordenação, reflete a especialização do serviço, a concentração e atenção da administração em resultados, despertando a iniciativa dos gestores, facilitando o reconhecimento dos

objetivos da organização, além de reduzir a carga de trabalho dos administradores em níveis superiores.

Conforme, Anexo I da Portaria nº. 346/2019 – REITORIA/IFPB, que criou e aprovou as atribuições das Coordenações pertencentes à estrutura da Pró-Reitoria de Administração, determinou que compete Coordenação de Licitação de Obras:

Art. 12º Compete à Coordenação de Licitação de Obras:

I - coordenar e supervisionar as atividades pertinentes à contratação dos serviços de obras de engenharia no âmbito de todo o IFPB; II - receber e dar encaminhamento a processos administrativos, pertinentes à contratação dos serviços de obras de engenharia no âmbito de todo o IFPB e outros expedientes, assessorando a Diretoria, no que couber; III - acompanhar as publicações e atualizações de competência da Coordenação nos meios de divulgação exigidos, conforme a legislação específica; IV - fornecer subsídios para avaliação do acompanhamento das licitações dos serviços de obras de engenharia no âmbito de todo o IFPB, possibilitando a adoção de estratégias para a obtenção de melhores resultados; V - promover pesquisas junto às unidades técnicas, buscando adequar as necessidades das mesmas ao planejamento das licitações a serem realizadas, visando atender às suas demandas; VI - fornecer apoio técnico logístico às unidades técnicas, com vistas às contratações dos serviços de obras de engenharia no âmbito de todo o IFPB; VII - fornecer apoio técnico logístico na condução e planejamento dos contratos de competência das unidades técnicas; VIII - analisar as observações e recomendações dos pareceres emanados pelas unidades competentes; IX - verificar a conformidade legal dos pedidos e sanear as inconsistências; X - realizar os atos materialmente necessários para a condução do procedimento licitatório pelo presidente da Comissão de Licitação de Obras; XI - elaborar instrumentos convocatórios; XII - instruir devidamente o processo licitatório, mediante a juntada de toda documentação exigida, para encaminhamento à Procuradoria Federal; XIII - condução de procedimentos licitatórios, mediante recebimento, exame e julgamento dos documentos e propostas apresentados pelos licitantes; XIV - dirigir sessão pública de instauração da licitação; XV - instruir o processo licitatório, mediante a juntada de toda a documentação exigida; XVI - realizar diligências para esclarecimento das dúvidas suscitadas no processo; XVII - rever, de ofício, ou mediante provocação, os atos praticados no curso do procedimento; XVIII - informar à autoridade superior a interposição de eventuais recursos; XIX - prestar esclarecimentos aos licitantes; XX - decidir, em Primeira instância administrativa, os recursos interpostos; XXI - promover diligências visando ao esclarecimento de fatos; XXII - garantir o cumprimento da legislação e das regras estabelecidas no edital na etapa externa, pela condução e pela boa orientação dos trabalhos da equipe de apoio (INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA, 2019).

Preliminarmente, observa-se que todas as competências descritas na Coordenação eram realizadas apenas pela Comissão de Licitação de Obras, composta por pouco servidores que exerciam outras funções dentro da Diretoria de Licitações.

Assim, apenas por essa constatação, comprova-se a funcionalidade desta Coordenação e a tentativa, por parte dos gestores, de aprimorar as licitações realizadas, tendo em vista a contínua expansão do Instituto na Paraíba, que exigiu um procedimento mais célere e eficaz.

Com a criação da Coordenação de Obras, foi observado inicialmente que existiam memorandos e procedimentos que eram adotados pela Comissão nos certames licitatórios, no entanto, com o passar dos anos, a equipe se especializou, e a partir de 2016 as licitações passaram a ser divulgadas no site institucional, dando assim maior transparência aos atos administrativos.

A Coordenação aprofundou também os estudos de editais disponibilizados pela Advocacia Geral da União (AGU) e de outros órgãos para replicação de estratégias utilizadas bem como adequou, em suas licitações, inúmeras Legislações Federais e Acórdãos provenientes do Tribunal de Contas de União (TCU), que exerce o controle externo em face dos recursos públicos federais.

Diante disto, entende-se como extremamente positiva a criação da Coordenação de Licitação de Obras em 2015, que proporcionou uma mudança no ambiente cultural da Instituição, favorecendo assim implantação do RDC no Instituto Federal no ano de 2016, que aliado a outros elementos como a capacitação, conforme verificaremos adiante, proporcionou a modernização deste setor fundamental para instituições públicas de ensino.

### **5.1.2 Da capacitação dos servidores do setor de Licitações**

Em detrimento da reformulação da administração pública, e com a exigência da eficiência na execução dos serviços públicos, novas estratégias de trabalho têm surgido e com isso se faz indispensável a capacitação dos servidores para que estes estejam em sintonia com o modelo de gestão aplicado, haja vista a realidade cada vez mais dinâmica que exige dos agentes novas competências e habilidades profissionais.

Segundo Silva e Gonzalez (2009), a educação é fundamental para progresso de um país, pois é através da capacidade de criação e divulgação do conhecimento

que uma nação se desenvolve, aumentando a qualidade de vida população, além de funcionar como importante ferramenta motivacional para os profissionais, pois amplia as capacidades e estimula a produção de forma racional e eficiente.

Desta forma, a capacitação dos servidores públicos se torna grande aliada para a administração, pois amplia a visão de mundo trazendo consigo conhecimento e aprimorando os processos, além de incentivar a mudança cultural no ambiente de trabalho de forma produtiva.

De acordo com Bittencourt (2008) a responsabilidade em ofertar serviços de qualidade é a grande causa para que o Estado possa qualificar seus servidores, em cursos direcionados a sua expertise, para que este atinja o grau de excelência de acordo com os obstáculos presentes na administração pública, pois a reformulação da gestão pública não depende apenas da estrutura física, mas sim de toda organização empenhada com o objetivo de evolução onde os agentes públicos estão incluídos.

Em busca do aperfeiçoamento e na qualificação dos trabalhadores públicos, inúmeras instituições de ensino oferecem cursos de capacitação profissional, como exemplo a Escola Nacional de Administração Pública (ENAP) e até mesmo este Mestrado profissional que, além potencializar as habilidades para execução dos serviços diários, evidencia uma ampla visão e o sentimento de pertencimento à instituição a qual se está vinculado.

De acordo com Santos (2003), a gestão pública se desenvolve por meio de pessoas, servidores públicos, que devem ser o alvo inicial das mudanças, pois a supervalorização do componente institucional e o abandono da mentalidade dos agentes públicos são os motivos para o fracasso de grandes projetos institucionais.

As constantes inovações introduzidas no ordenamento jurídico requerem do agente de licitações qualificações antes não exigíveis. Isso porque deverá realizar análises técnicas que incluem diversas especialidades como: conhecimento contábil, financeiro, administrativo, econômico, entendimento específico dos objetos licitados, além de fundamentar e inculpir nos processos de contratação sua motivação para cada opção adotada.

Sobre este tema, o Instituto Federal possui uma política de capacitação contínua dos servidores, conforme pode-se observar nos relatórios de gestão do IFPB desenvolvidos nos anos de 2014, 2015, 2016 ,2017, 2018 e 2019 percebeu-se

a preocupação no levantamento das necessidades de cada setor para a consecução dos objetivos institucionais. Neste mesmo sentido, deu-se para os membros da Diretoria de Licitações da Reitoria que de forma regular e contínua participam de congressos e seminários referentes às licitações e contratos.

Com fundamento ainda, nos relatórios de gestão, quanto aos cursos de capacitação ofertados especificamente para a Coordenação de Licitação de Obras, foram disponibilizados 02 (dois) cursos no ano de 2015; 02 (dois) cursos no ano de 2016; 01 (um) curso no ano de 2017 e 01 (um) curso de capacitação para o ano de 2018, além dos cursos de atualização oferecidos pelo próprio IFPB realizados anualmente e disponibilizados a todos os membros da comissão de licitação de obras.

Destaca-se, ainda, a importância deste tema para a instrumentalização do novo regime diferenciado, em virtude do artigo 6º, §1º da Lei nº. 12.462/11, que determina aos membros da comissão de licitação, qualificação técnica especializada para o desempenho da função:

Art. 6º As licitações serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial.

§ 1º As comissões de que trata o caput serão compostas por, no mínimo, três membros tecnicamente qualificados, sendo a maioria deles servidores ou empregados públicos pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos ou entidades responsáveis pela licitação (BRASIL, 2011).

Quanto a isso, pode-se afirmar que sempre foram disponibilizadas pela gestão do IFPB, o incentivo e custeamento dos cursos de capacitação no âmbito das licitações, tendo em vista as constantes mudanças nas leis e ordenamentos referentes às licitações, o que exige do servidor constante atualização, sendo este um ponto fundamental para a introdução deste novo regime licitatório, que foi analisado de forma mais detalhada no próximo tópico.

### **5.1.3 Da implantação do RDC no Instituto Federal da Paraíba**

Destaca-se que o Regime Diferenciado de Contratações, entrou em vigor em 04 de agosto de 2011, contudo a Reitoria do IFPB, responsável pela realização das licitações de obras de engenharia, só adotou esta modalidade 05 (cinco) anos depois.

De acordo com a experiência do Autor desta pesquisa, como integrante da Comissão de Licitação de obras do IFPB desde 2015, a cultura institucional de licitações processada de acordo com a Lei nº. 8.666/93, era muito forte, tendo vista a total ausência de outra modalidade licitatória para contratação de obras de engenharia, para as Instituições de ensino público no Brasil, e este pode ter sido um dos obstáculos para o atraso da implantação de um novo procedimento licitatório nesta instituição.

Segundo Motta (2001), as mudanças organizacionais são ações, que fazem com que o ambiente de trabalho seja modificado em termos de estrutura e comportamentos. O Autor destaca ainda que a resistência à mudança é vista como uma das principais barreiras à implantação de processos e de transformações organizacionais.

A resistência à mudança ocorre porque, em processos de transição, os indivíduos têm que sair de uma situação conhecida, em sua zona de conforto para uma situação desconhecida e tendo que desenvolver novos hábitos e métodos, e que segundo Fernandes e Berton (2012) dentre as mudanças como na estrutura, no processo, a mais complexa se refere nas pessoas, pois é a que impõe resistência.

Assim, após cinco anos da vigência do RDC, e verificada sua celeridade em outras instituições de ensino público bem como após recomendações da Advocacia Geral União, conforme o Parecer nº 384/2016/PFPARAÍBA/AGU, que descrevia os inúmeros benefícios para adoção desta modalidade, e o incentivo à capacitação realizado pelos gestores do Instituto Federal, a Reitoria no ano de 2016 passa a utilizar o Regime Diferenciado de Contratações.

Aceita a recomendação pela Gestão do IFPB, os membros da Comissão de Licitação de Obras, todos pertencentes à Diretoria de Compras, Contratos e Licitações (DCCL), realizaram vários cursos de capacitação, patrocinados pelo Instituto, com o objetivo de garantir a excelência no certame.

Não obstante inúmeras instituições de ensino já utilizarem este regime licitatório, a equipe adequou os editais e minutas de contrato à realidade do Instituto e iniciou-se o processo de instrução, apesar da desconfiança inicial, este regime desde a sua criação e diante de todas as inovações, prometia ser mais eficiente para as licitações de obras, como por exemplo, a permissão e o incentivo à padronização de editais que será demonstrado adiante.

#### 5.1.4 Da padronização dos Editais

Para o prosseguimento da licitação, a lei exige que os editais e minutas de contrato devem ser previamente aprovados pelo órgão assessoramento jurídico. Tal exame prévio, é de fundamental importância, pois permite o controle preventivo da legalidade e inibe relações contratuais ilegais ou prejudiciais ao interesse público.

A utilização dos recursos disponíveis para racionalização dos procedimentos foi uma das modificações que ocorreram no ambiente das licitações, tendo em vista que o regime diferenciado possibilita a padronização dos editais de licitações, evitando a reanálise dos documentos por parte da Comissão bem como pela Procuradoria Jurídica, aumentando assim a produtividade e a celeridade na fase interna da licitação.

Esta padronização está prevista na legislação do RDC, em seu inciso II do artigo 4º da Lei nº. 12.462/11, que segue:

Art. 4º Nas licitações e contratos de que trata esta Lei serão observadas as seguintes diretrizes:

II - padronização de instrumentos convocatórios e minutas de contratos, previamente aprovados pelo órgão jurídico competente (BRASIL, 2011).

Sobre este tema, o Tribunal de Contas da União (TCU), através do seu livro sobre orientações jurisprudenciais emitiu parecer favorável à padronização de editais e minutas contratuais:

É permitida a utilização de modelos padronizados de editais e de contratos previamente submetidos à análise da área jurídica do órgão ou entidade contratante. Nesses modelos, o gestor limita-se a preencher dados específicos da contratação, sem alterar quaisquer condições ou cláusulas anteriormente examinadas (TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO, 2010, p. 270).

Segundo Torres e Marry (2014), a padronização de editais e minutas contratuais geram enormes benefícios no âmbito das licitações públicas e deve ser fomentada, pelos órgãos de assessoramento, aperfeiçoando a fase interna nos processos de licitação, permitindo a otimização dos custos econômicos e burocráticos, além de permitir que os modelos exitosos sejam reaproveitados por diversos órgãos.



Ainda de acordo com os autores, essa padronização apresenta-se como um reflexo do princípio da eficiência nas licitações públicas, que se deve buscar a todo momento com ações e técnicas adequadas de gerenciamento e operacionalização inteligente e racional da organização pública, como será estudado adiante quando se modifica a estrutura organizacional para impulsionar a eficiência na instituição.

### **5.1.5 Da descentralização das Licitações de Obras da Reitoria**

O ambiente organizacional influencia de maneira direta os resultados pretendidos pela instituição, e outra alteração institucional que ocorreu após a criação da coordenação de licitação e durante a consolidação do RDC, foi a descentralização da realização das licitações de obras de engenharia do Instituto Federal.

Sobre o tema, segundo Pradella (2013), a conjuntura moderna exige das organizações eficiência e rapidez na condução de suas ações, e para isto é necessário o alinhamento entre o propósito organizacional e o expectativa da sociedade. Assim, no processo de constante aprimoramento, se torna inevitável para as instituições as modificações organizacionais e a adoção de novos modelos de gestão.

Deste modo, foi observado que até julho de 2018 todos os processos de contratações de obras, ou seja, reformas ou construções, eram realizadas pela comissão de licitação da Reitoria do IFPB, avocando para si os processos de todos os Campi pertencentes ao Instituto Federal.

Contudo, o Memorando Circular nº 08/2018 da Pró-reitoria de Administração e Finanças do IFPB, na busca de aumentar eficiência e utilizando da mudança organizacional para tanto, determinou a descentralização das licitações de obras do IFPB da Diretoria de Compras, Contratos e Licitações da Reitoria, passando esta atribuição a todos os Campi do Instituto Federal, e que partir deste momento, deveriam criar suas próprias comissões de licitações de obras.

Esta ação teve como objetivo retirar da Coordenação de obras da Reitoria os processos licitatórios originários dos Campi, passando esta a realizar apenas as licitações pertinentes à Reitoria e os Campi avançados vinculados, aumentando assim o número de servidores responsáveis pela realização de licitações de obras em todo Instituto visto que tal atribuição era centralizada.

Esta medida pode ser considerada de grande valia na busca do aumento da eficiência nas licitações do instituto, pois deste modo, aumentando o número de servidores responsáveis, tende-se a ter uma maior celeridade na contratação, haja vista a redução do tempo de execução do serviço.

A concretização desta ação foi favorecida após a implantação do RDC, tendo em vista que este regime prevê como regra que a sessão pública seja realizada de maneira eletrônica, o que possibilita inúmeros benefícios dentre eles o maior controle estatal, conforme analisaremos a seguir.

### **5.1.6 Do maior controle Interno e externo das licitações**

A utilização do Regime Diferenciado de Contratações, em sua forma eletrônica, modificou substancialmente a forma de operacionalização das licitações de obras de engenharia das IES, permitindo a integração deste ramo licitatório à modernidade que administração exige.

A execução do certame regido pela Lei Geral de Licitações nº. 8.666/93, era realizado de forma presencial e sua instrução era exercida de maneira física, ou seja, utilizando o modelo tradicional em papel, exigindo a participação de todos os fornecedores ou procuradores em uma reunião solene.

Com o procedimento licitatório realizado de maneira digital, este possibilita maior interação entre os órgãos, fornecedores e a população, pois se desenvolve em um ambiente de extrema praticidade que é a internet, conferindo aplicabilidade ao princípio da publicidade dos atos, conforme previsto no artigo 3º da Lei nº. 12.462/11.

De acordo com Santos (2003), a publicidade dos atos públicos, identificado como princípio constitucional no artigo 5º, incisos, XIV, XXXIII e LX da Constituição Federal, é responsável pela moralidade administrativa, conferindo ao cidadão efetividade da norma jurídica através da fiscalização dos atos praticados pela administração.

Com a implantação do RDC nas licitações de obras, a sessão de licitação é operacionalizada de maneira eletrônica, ou seja, através do site Compras Governamentais. A sessão é efetuada podendo ser acompanhada por toda a população bem como pelos órgãos de controle, como TCU, CGU e auditoria interna, exercendo assim com maior facilidade a fiscalização de todos os agentes públicos envolvidos na utilização dos recursos públicos.

Segundo Caliendo (2009), a fiscalização e a publicidade dos atos administrativos, além de garantir a lisura certame, interfere na relação custo-benefício da despesa pública, representando um importante aspecto qualitativo sobre o gasto público, pois diminuem as chances de corrupção e aumenta a responsabilidade do agente público, refletindo na eficiência do órgão.

Além disso, a modificação do ambiente da sessão de licitação, aliado ao Princípio da Publicidade confere efetividade a outro princípio previsto no RDC em seu artigo 3º da Lei nº. 12.462/11, que é da Moralidade Administrativa, prevista também nos artigos 5º, inciso LXXIII e 37 da CF, os quais exigem dos agentes públicos a atuação de com acordo com ética e a boa-fé de forma ampla, tendo em vista a impossibilidade da previsão legal de todas as irregularidades que possam acometer na gestão pública.

Importante salientar, de acordo com relatório de gestão 2016 (IFPB), o Instituto Federal implantou em 2015 em seu ambiente administrativo o denominado Sistema Unificado de Administração Pública (SUAP) em cumprimento ao Decreto nº. 8.539, de outubro de 2015, que regulamenta a utilização do processo administrativo em sua forma digital, garantindo maior transparência aos procedimentos internos, agilidade no encaminhamento para outros setores além de ser uma medida altamente sustentável.

Destaca-se que o controle realizado nos certames, não advém apenas dos órgãos institucionais, mas também através da participação popular que exerce seu direito de resguardar o bem público como licitante e cidadão.

Paralelamente a todos os benefícios citados, a adoção do processo administrativo eletrônico, permite ainda maior interação entre os setores do Instituto Federal, facilitando a troca de informação e o planejamento das contratações conforme se evidenciou a seguir.

### **5.1.7 Do planejamento das Contratações**

A licitação, analisando de forma abrangente e resumida, apresenta duas etapas em seu procedimento, as fases a interna e a externa. Na primeira, são realizados os atos denominados preliminares ou introdutórios, que descrevem o objeto a ser licitado e tenta prevê e/ou solucionar os conflitos envolvidos na contratação antes da divulgação do certame licitatório.

Integrante da fase interna do processo licitatório, Niebuhr (2021) expõe que o planejamento visa assegurar a efetividade na contratação pública, apresentando a viabilidade do objeto, a necessidade e a forma de como a aquisição deverá ser realizada, constituindo assim um estudo para a construção do projeto básico, que deverá possuir elementos suficientes para a caracterização do serviço ou obra de engenharia, conceituado no artigo 2º, inciso IV da Lei nº. 12.462/11.

Com relação ainda às mudanças ocorridas no âmbito institucional advindo da implantação do RDC, foi possível observar as modificações instauradas no planejamento das contratações após a implantação do citado regime.

Nas modalidades incluídas neste estudo, Tomada de Preços e Concorrência, conforme disposição do artigo 21, II e III da Lei nº. 8.666/93, o prazo mínimo da publicação do edital para o recebimento das propostas e realização da sessão de licitação são de 15 (quinze) e 30 (trinta dias), respectivamente.

Posteriormente, após a realização do julgamento da habilitação de todos os participantes, de acordo com o artigo 109 da Lei nº. 8.666/93, deve-se conceder o prazo de 05 (cinco) dias úteis para razões do recurso, 05 (cinco) dias úteis para contrarrazões e 05 (cinco) dias úteis para decisão da autoridade competente, sendo este mesmo procedimento realizado ao fim do julgamento da proposta de todos os licitantes.

Diante disto, é relevante ressaltar que o planejamento para realização das licitações deve ser realizado de tal forma que não supere o ano civil, tendo em vista que o prazo final para garantia do orçamento das contratações em cada ano se limita a 31 de dezembro.

Com a implantação do Regime Diferenciado de Contratações, o artigo 55 da Lei nº. 12.462/11, determina o prazo mínimo de 15 (quinze) dias úteis da publicação do edital para o recebimento das propostas e realização da sessão de licitação, no entanto, neste regime não existe o duplo prazo recursal, mas tão somente uma fase ao fim do procedimento para intenção de recurso com prazo de 30 (trinta) minutos e se confirmado, abre-se prazo de 05 (cinco) dias úteis para razões do recurso, 05 (cinco) dias úteis para contrarrazões e 05 (cinco) dias úteis para decisão da autoridade competente.

Desta forma, nota-se que de acordo com a antiga lei a fase recursal deve obedecer ao prazo de 30 (trinta) dias úteis para seu término, enquanto pelo novo

regime, este determina o prazo de 15 (quinze) dias úteis para a conclusão do período recursal.

Diante deste contexto, observou-se que os prazos recursais modificam a duração do certame, alterando assim o planejamento das contratações realizadas pelos gestores, de modo que haja compatibilidade dos prazos da fase interna e da publicação do resultado com o prazo estipulado para realização do empenho, que conforme Lei nº. 4.320/64, é o ato emanado pela autoridade que cria para a Administração obrigação de pagamento.

Destarte, após a análise da dimensão jurídico-institucional que se enquadra dentro de uma das dimensões da eficiência delimitadas neste estudo, a seguir, se abordou a dimensão em seu aspecto econômico-financeiro, que concretiza de forma quantitativa a importância deste elemento dentro da administração pública.

## 5.2 DA DIMENSÃO ECONÔMICO-FINANCEIRO

Dando continuidade na análise da eficiência nas licitações de obras do IFPB, e diante das variáveis que compõe este conceito, se pode recorrer à economia para encontrarmos uma definição que possa ser utilizada na dimensão econômico-financeiro do estudo.

Sobre o tema Silva (2008), aborda a eficiência sob duas formas: a primeira sob a visão tecnológica considerando eficiente o método que emprega a menor disponibilidade física de fatores de produção quando comparado a mais um processo de criação e o segundo sob o aspecto econômico, que considera o meio de produção mais eficiente aquele que obtém a mesma quantidade com o menor custo de fabricação.

Assim a eficiência econômica no âmbito do processo licitatório é identificada quando o agente público, observando as regras do instrumento convocatório reduz ao máximo os custos operacionais e obtém o menor preço proposto pelo mercado, representado pelos licitantes.

Segundo Ohira e Scazufca (2009), a economia trabalha com mais de uma dimensão da eficiência, dentre elas, a eficiência produtiva e alocativa. A primeira aborda a eficiência na produção de bens, enquanto a segunda se preocupa com a distribuição da riqueza gerada.

Para realização desta pesquisa, foi considerada a primeira dimensão, à qual aborda a eficiência na produção, tendo em vista que esta traduz mais fielmente a

finalidade do princípio constitucional, quanto ao aspecto da otimização dos escassos recursos estatais.

Diante disto, para fins operacionalização da presente dimensão, foram analisados os custos financeiros (economicidade) e os custos de tempo (celeridade) despendidos para a contratação das obras públicas, sem adentrarmos na análise qualitativa do objeto, conforme esclarecido.

Dentre os fatores que compõe este eixo de análise, abordou-se inicialmente a alteração funcional realizada no Instituto Federal, que influenciou diretamente esta dimensão, em decorrência da implantação do RDC.

### **5.2.1 Do local da realização da licitação**

Dentro do contexto da dimensão econômica, a pesquisa considerou que inevitavelmente o Regime Diferenciado de Contratações tende a ser mais rentável, ou seja, menos oneroso à Instituição de Ensino Público, haja vista que as licitações realizadas seguindo a Lei nº. 8666/93, conforme preceitua em seu artigo 20, serão efetuadas no local onde se situar a repartição interessada, de forma presencial, salvo motivo justificado.

A finalidade desta determinação se deve ao cuidado do legislador em evitar fraudes ou direcionamento, tendo em vista que todos os avisos e publicidade do certame serão divulgados no local da repartição interessada.

A exemplo pode-se criar a situação em que um certame destinado à uma repartição situada no município de Cajazeiras/PB a sessão seja realizada em João Pessoa/PB. Além de dificultar a fiscalização da população e a participação das empresas sediadas no município e/ou na região, o que provavelmente traria um barateamento do serviço, ela ocasionaria um custo maior da participação, tendo em vista o deslocamento dos participantes, reduzindo a competitividade da licitação, e possibilitando o aumento no valor final do serviço contratado além de causar possíveis direcionamentos às empresas.

A competitividade está diretamente interligada ao Princípio da Eficiência que representa uma aspiração constante em nosso ordenamento jurídico e fundamental para o êxito econômico do processo, pois, realizando-se este último, certamente atenderemos a livre concorrência defendida na constituição.

No caso específico do IFPB, todos os Campi, apesar de pertencer a um único Instituto Federal, cada um deles possuem o Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica –

CNPJ, com isso, possuem autonomia para realizar licitações individualizadas. Assim a licitação destinada para um determinado Campus deverá ser realizada no local sede da repartição, e atentando que as obras do IFPB eram centralizadas e a Comissão de Licitação composta por servidores da Reitoria, diante disto, o Instituto Federal era obrigado a custear o deslocamento e as diárias dos integrantes da Comissão para os Campi onde seria realizada a licitação.

Deste modo, além dos custos com as publicações no Diário Oficial e dependendo do valor da licitação, do Jornal de grande circulação que deveriam ser anunciadas as licitações, em respeito ao princípio da publicidade, o órgão teve que arcar com deslocamento e diárias dos servidores, o que representa um montante considerável haja vista a extensão do IFPB que possui 22 unidades instaladas de Cajazeiras/PB a Lucena/PB.

Situação esta que foi totalmente modificada com a implantação do RDC nas licitações de obras do Instituto, pois as licitações de acordo com as normas Regime Diferenciado, em regra, devem ser realizadas de forma virtual, conforme artigo 13 da Lei nº. 12462/11 (BRASIL, 2011) onde expõe que “as licitações deverão ser realizadas preferencialmente sob a forma eletrônica, admitida a presencial.”

Deste modo, verificou-se a eficiência das licitações realizadas de forma eletrônica, pois possibilita a participação do fornecedor independente de sua localização assim como a instrução do processo pela Comissão de Licitação, não havendo necessidade de deslocamento bem como nenhum custo adicional.

Além da informatização do certame, o Regime Diferenciado trouxe ao setor de obras a racionalização dos recursos, viabilizados pela oportunidade de utilização de mecanismos de ordem privada em benefício da gestão pública, como a possibilidade de negociação do valor ser ofertado pelo fornecedor, que será apresentado de forma mais detalhada a seguir.

### **5.2.2 Da negociação da Proposta**

Outro ponto de destaque com relação ao aspecto financeiro advindo do RDC, é a possibilidade expressa da negociação da proposta pelo agente público, conforme artigo 26 da Lei nº. 12.462/11, quando expõe que a administração pública poderá negociar condições mais vantajosas com o primeiro colocado.

Pra Niebuhr (2021), o termo “poderá” utilizado na norma, deve ser interpretada como dever, pois a gestão pública necessita a todo momento alcançar

as melhores condições de aquisição de bens e serviços, e existindo a expectativa e a chance de obter um custo mais rentável ao Estado, o agente de contratação tem o dever de tentar realizar a negociação não possuindo, é claro, a obrigação de atingir o fim previsto.

A possibilidade de escolha do agente público diante de um ato administrativo, desviando da regra da legalidade estatal, a qual só é possível agir de acordo com a lei, é denominado de ato discricionário, que passa a ser inserido pelo novo regime à licitação de obras como formidável instrumento de condução à eficiência administrativa, tendo em vista a impossibilidade da norma prevê todos os casos possíveis que o administrador irá enfrentar, a própria lei deixa certa margem de liberdade ao agente público como forma de melhor aproveitamento do ato no caso concreto.

Além disso, segundo Justen Neto (2011) a doutrina tradicional afirma que existe a tendência que quanto maior a competição entre fornecedores menor será o valor do objeto da licitação, no entanto, em muitos casos essa conjuntura não se realiza por vários motivos, nesta situação a negociação da proposta realizada pelo agente de licitação busca promover a readequação do valor ofertado.

Desta forma, após a fase de lances, o agente de licitação poderá negociar o valor, podendo diminuir ainda mais o preço ofertado, ou seja, tornando mais rentável para administração pública o serviço a ser prestado, possibilitando mais uma vez a maior eficiência deste regime em detrimento da lei com vigência desde 1993.

Esse benefício, direcionado ao processo licitatório de obras das IES, também tem relação com o Princípio da Eficiência, onde se presume que o administrador público deve perseguir a melhor solução para os problemas administrativos, tendo como referência, o interesse público e a legalidade.

Segundo Torres e Marry (2014) esse bom trato com a coisa pública, atendendo à eficiência e a economicidade, tem relação direta com a concepção de Estado Democrático de Direito, em que as normas e o desempenho administrativo buscam conceder proteção à coletividade e aos indivíduos, inclusive, de uma atuação dispendiosa ou insuficiente do Estado que ele provê, através do pagamento de tributos.

Esse mecanismo negocial além dos inúmeros benefícios, inibe uma deficiência identificada no RDC com relação ao tempo randômico, que encerra a



fase de lances de maneira aleatória, o que pode levar a perda do objeto de licitação ou até mesmo o fracasso desta, resultando no reinício de um novo processo licitatório para aquisição do objeto desejado, sendo este um dos fatores que influenciam no número de licitações realizadas, conforme o tópico adiante.

### 5.2.3 Do número de licitações

Como parte do presente estudo, diante da modificação da modalidade licitatória utilizada nas licitações de obras, necessário se fez a análise do impacto desta mudança com relação ao número de licitações realizadas.

De acordo com a experiência diária da equipe, diversos fatores podem influenciar no número de licitações realizados por ano, dentre eles está o tempo de duração da licitação em virtude do número de servidores disponíveis para instrução do processo.

Conforme os relatórios de gestão do IFPB dos anos de 2014 a 2018, foram realizadas 49 (quarenta e nove) licitações de acordo a delimitação de tempo e da modalidade estabelecida para a pesquisa, conforme se verificou na tabela 2.

**Tabela 2** – Número de licitações realizadas (2014-2018)

ANO	MODALIDADE	LICITAÇÕES REALIZADAS	TOTAL
2014	TOMADA DE PREÇOS	8	13
	CONCORRÊNCIA	5	
2015	TOMADA DE PREÇOS	12	14
	CONCORRÊNCIA	2	
2016	TOMADA DE PREÇOS	5	7
	RDC	2	
2017	RDC	3	3
2018	RDC	12	12

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Com o advento das inovações implementadas pelo novo regime e a política de expansão realizada pela Reitoria do IFPB, se acreditou inicialmente que o número de licitações aumentaria, no entanto, relembramos que a descentralização das licitações de obras da Reitoria foi realizada em 2018, assim se pode justificar, dentre outros fatores, o aumento neste período em detrimento aos anos de 2016 e 2017.

A diminuição do número de licitações visualizadas nos anos de 2016 e 2017, também podem ser justificadas em virtude de rigorosos cortes orçamentários advindos da instabilidade política ocasionada pela transição de governo de Dilma Rousseff e Michel Temer, que afetaram as instituições de ensino público.

Neste ponto, segundo Martello (2016), a redução do orçamento no ano de 2016 contabilizou o montante de R\$ 4,2 bilhões, sendo que deste valor foram bloqueados R\$ 3,2 bilhões especificamente do Programa de Aceleração do Crescimento (PAC), que refletiu diretamente no orçamento destinado aos investimentos das instituições de ensino e conforme descreveu Hessel (2017) a perda orçamentária na educação no ano de 2017 resultou no montante de R\$ 4,3 bilhões de reais.

De acordo com os relatórios de gestão 2016 e 2017 (IFPB), esses descrevem a crise financeira instalada no país que refletiu significativamente no planejamento e no desempenho financeiro do Instituto Federal da Paraíba, havendo em 2016 a redução da Lei Orçamentária Anual (LOA) no valor de R\$ 3.470.321,00 em relação à LOA sancionada e destinada ao IFPB. Com relação ao ano de 2017, o Instituto Federal sofreu contingenciamento orçamentária em sua despesa na porcentagem de 40% de seus investimentos o que prejudicou na realização de obras da instituição.

Retomando a análise desta dimensão, a busca pela melhor performance nas licitações é também um dos objetivos da eficiência na gestão pública, que será analisada de forma mais detalhada a seguir, com o estudo da celeridade e da economicidade em decorrência da utilização do RDC, elementos estes fundamentais no estudo da racionalização dos gastos públicos.

#### **5.2.4 Da análise do tempo da licitação (celeridade)**

A análise da celeridade licitatória, reflete a capacidade da racionalização dos procedimentos administrativos, tendo em vista que quanto menor o tempo de conclusão do processo licitatório respeitando os prazos legais estabelecidos na lei e os termos do edital, melhor será a prestação do serviço para os usuários bem como menor será o dispêndio dos custos da licitação para o órgão.

Inicialmente, como já analisado, percebeu-se que a própria lei do RDC em comparação a Lei Geral, garante um procedimento mais célere, tendo em vista que de acordo esta última a fase recursal deverá obedecer o prazo de 30 (trinta) dias

úteis para seu término, enquanto pelo novo regime, este determina o prazo de 15 (quinze) dias úteis para a conclusão do período recursal.

Com relação à pesquisa comparativa realizada nos processos licitatórios de obras do IFPB, e de acordo com os parâmetros definidos neste estudo, foram identificadas no total 22 (vinte e duas) licitações compatíveis para análise, conforme visualizamos nos anexos IV e V.

Conforme definido anteriormente um dos critérios estabelecidos para análise da eficiência foi a celeridade processual, ou seja, custo temporal para realização da licitação, e seguindo os procedimentos metodológicos descritos e conforme as tabelas dispostas nos anexos informados, chegamos à conclusão que em média o processo de duração das licitações regidas pela 8.666/93 são de 53 dias.

Com relação à média de dias transcorridos nas licitações realizadas pelo RDC chegamos ao resultado de 39 dias, da publicação do aviso de licitação para a o resultado de julgamento publicado no diário oficial, conforme tabela 3.

**Tabela 3 – Duração média das licitações analisadas**

Duração média das licitações regidas pela Lei nº 8.666/93	Duração média das licitações regidas pelo RDC
53 dias	39 dias

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Assim, foi possível concluir que o RDC, diante de todas as inovações trazidas pela Lei nº. 12.462/11 que modificaram substancialmente o tempo de duração das licitações, é mais eficiente para o IFPB, quando relacionado ao custo de tempo, ou seja, o processo é mais célere 14 (quatorze) dias em média se comparado aos processos advindos da Lei nº. 8.666/93.

Concluída a análise temporal da dimensão financeira, passou-se a investigar a economicidade das licitações, elemento este fundamental no estudo da eficiência nas instituições públicas.

### **5.2.5 Da análise do custo financeiro (economicidade) da Obra**

Com relação ao estudo da economicidade do certame, esta representa um dos objetivos principais do processo licitatório, ou seja, a contratação para

realização da obra ou serviço proposto, dentro dos parâmetros estabelecidos na Lei e no edital, utilizando a menor quantidade de recursos financeiros disponibilizados.

Seguindo o mesmo fundamento do item anterior, de acordo com os parâmetros metodológicos definidos neste estudo, foram identificadas no total 22 (vinte e duas) licitações compatíveis para análise, listados nos anexos IV e V.

Após a análise do custo financeiro que o IFPB teve que arcar para realização do serviço pretendido, e diante dos critérios estabelecidos, chegou-se à conclusão de que o desconto médio obtido nas modalidades Concorrência e Tomada de Preços são de 10,58% em relação ao orçamento estimado do IFPB.

Com relação ao RDC, averiguamos que o desconto médio oferecido pelos licitantes foram de 17,02%, em relação ao orçamento base, de acordo com a tabela 4, adiante exibida.

**Tabela 4 – Média dos descontos ofertados pelos licitantes**

Média dos descontos obtidos nos processos regidos pela Lei nº 8.666/93	Média dos descontos obtidos nos processos regidos pelo RDC
10,58%	17,02%

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Desta forma, constatou-se que a média de descontos obtidos nos processos orientados pelo RDC é superior em 6,44% em comparação aos processos regidos pela Lei nº 8.666/93, ou seja, com maior o desconto em relação ao preço estimado inicial, maior serão os benefícios econômicos à Instituição de ensino, comprovando assim seu maior grau de eficiência nas licitações de obras do IFPB em detrimento à antiga lei.

### 5.3 DA ANÁLISE DA MATRIZ SWOT E PROPOSTAS DE APRIMORAMENTOS

Após o estudo das variáveis que compõe a eficiência nas licitações de obras do Instituto Federal da Paraíba, e como forma de alcançar os objetivos propostos, utilizamos a matriz *SWOT* para análise e processamento dos dados obtidos.

De acordo com os estudos de Santos e Damian (2018), a matriz *SWOT* é uma técnica que pode ser utilizada em organizações públicas ou privadas, uma vez que sua finalidade é obter informações, conhecimentos e situações gerais sobre os

processos organizacionais, a fim de auxiliar na tomada de decisões e nas articulações estratégicas institucionais.

Essa ferramenta de análise permitiu direcionar os caminhos e ações que visam à melhoria da eficiência na gestão pública, possibilitando ainda melhorias para o tratamento das fraquezas e ameaças identificadas na análise *SWOT* e por fim auxiliou no desenvolvimento das recomendações e etapas a serem percorridas com a finalidade de melhor aproveitamento das forças e oportunidades, apresentando, dessa forma, as contribuições para o aprimoramento das licitações de obras do Instituto Federal da Paraíba.

Após análise dos elementos presentes neste estudo, foram sintetizados todos os fatores identificados, e construiu-se uma Matriz *SWOT*, conforme o quadro 2 que segue adiante.

**Quadro 2 – Matriz SWOT**

<b>FATORES INTERNOS</b>	<b>FORÇAS</b>	<b>FRAQUEZAS</b>
	Capacitação contínua dos servidores	Ausência de integração dos setores especializados no julgamento das propostas
	Transparência	Insuficiência de servidores
	Descentralização das licitações	Ruídos na comunicação
	Processo administrativo eletrônico	Dúvidas relacionadas às decisões dos órgãos de controle
<b>FATORES EXTERNOS</b>	<b>OPORTUNIDADES</b>	<b>AMEAÇAS</b>
	Informatização da licitação de obras	Cenário político
	Saneamento das propostas	Incerteza orçamentária
	Inversão e possibilidade de retorno das fases	Utilização da fase lances
	Padronização do edital	Problemas técnicos durante a realização da licitação

**Fonte:** Dados da pesquisa (2021)

Um fato inicialmente observado nesta análise, foi identificação que os elementos que compõe as forças e fraquezas, localizados como fatores internos da instituição, se referem aos elementos correspondentes a dimensão jurídico-institucional do estudo, que se enquadram na fase interna da licitação, pois tais elementos são facilmente modificados pela capacidade que as IES possuem de se autoadministrar, como a exemplo na criação de diretorias e coordenações, na capacitação dos servidores, na descentralização das licitações, na transparência e planejamento das contratações.

Ao contrário da primeira dimensão analisada que se visualiza maior poder discricionário dos gestores, os elementos que integram as oportunidades e ameaças, estão situadas no ambiente externo do órgão, e abrangem os aspectos da dimensão econômico-financeiro do presente estudo.

Isso ocorre em virtude do princípio da legalidade que orienta o procedimento licitatório, resguardando os ideais de igualdade e de segurança jurídica aos procedimentos realizados pela administração pública.

A respeito disto, Hely Lopes Meirelles (1998), esclarece sobre o princípio da legalidade a que todos servidores públicos estão submetidos:

Na administração, não há liberdade nem vontade pessoal. Enquanto na administração particular é lícito fazer tudo o que a lei não proíbe, na Administração pública só é permitido fazer o que a lei autoriza. A lei em particular significa pode fazer assim; para o administrador público significa deve fazer assim (MEIRELLES, 1998, p. 125).

Assim o órgão ou a instituição não podem interferir de maneira significativa no procedimento externo licitatório, ou seja, após a publicação do edital, devem seguir rigorosamente os caminhos prescritos na lei, o que interfere diretamente no aspecto econômico da licitação, como a título de exemplo o local da realização da licitação, prazos e a modalidade que deverá ser realizada a escolha da proposta mais vantajosa para a administração.

Cumpre salientar que a fase interna da licitação possui elementos vinculados à lei, no entanto, conforme os fatores elencados, os gestores, através de atos administrativos, podem impactar significativamente a eficiência nesta dimensão, possuindo assim mais flexibilidade em suas ações.

Identificados todos os elementos que compõe o estudo, observar-se que na matriz de desenvolvimento, todas as oportunidades existentes no ambiente externo estão sendo aproveitadas pelas forças presentes na instituição, ampliando assim o cenário da eficiência nas aquisições. Nos estudo da sobrevivência, observou-se a existência de forças equivalentes para as ameaças identificadas.

Aprofundando a análise dos elementos que compõe a matriz, abordou-se a discussão e apresentação dos resultados obtidos explorando todos os fatores elencados.

É sabido que a doutrina administrativista moderna indica, de forma pacífica, que a capacitação dos servidores públicos é um dos fundamentos para a boa gestão e realização dos objetivos da instituição.

De acordo com Ranzini e Bryan (2017), estes destacam a capacitação como a forma de superar a complexidade situacional com ações que estejam efetivamente vinculadas às demandas capazes de diminuir as lacunas de qualificação, e na tentativa de promover melhorias no desempenho individual, organizacional e no desenvolvimento de competências.

Assim, o estudo considerou que a capacitação contínua dos servidores é um fator preponderante para potencializar as oportunidades identificadas, tendo em vista o número cada vez mais elevado de informações e mudanças que exigem do servidor público conhecimento para aumentar sua produtividade no trabalho, através do entendimento de novas tecnologias e resolução das adversidades do ambiente laboral.

Com relação às fraquezas que necessitam ser superadas, inicialmente destacamos a confecção antecipada do projeto executivo, conforme artigo 2º da Lei nº. 12.462/11, que define como o conjunto dos elementos necessários à execução completa da obra. Este projeto, atualmente, é executado pelo Instituto de forma concomitante à execução da obra, conforme permissão legal, no entanto, a antecedência deste estudo, poderia evitar problemas com relação ao orçamento da obra impedindo ainda futuros aditivos contratuais, que fatalmente podem causar impacto sobre a eficiência da contratação.

Sobre a importância da precisão nos projetos que compõe a licitação de engenharia, afirmam Altounian e Cavalcante (2014):

A má qualidade desta peça poderá gerar vários inconvenientes para a Administração no decorrer da obra, dentre os quais: a) necessidade de diversos aditivos, inclusive com a possibilidade de alteração de metodologia de execução; b) dificuldade de negociar preços de serviços novos com a empreiteira fora de um ambiente concorrencial; c) afastamento de empresas de licitação que não apresentam capacidade para as metodologias licitadas, mas apresentariam para as metodologias ajustadas no aditivo (ALTOUNIAN; CAVALCANTE, 2014, p. 86).

Sobre este tema, Bittencourt *et al.* (2017), retrata a dificultada vivenciada com a falta de projetos executivos para implementação da expansão das universidades

Federais através do programa REUNI onde a falta ou a deficiência do projeto executivo seguramente causou atrasos no andamento das obras ocasionando em vários momentos paralisações tendo que compensar tais deficiências com aditivos contratuais.

Visto isso, acredita-se que com o desenvolvimento da política de capacitação de servidores, e principalmente com o aumento do número efetivo dos agentes públicos na construção dos projetos de engenharia, resultaria na produção do projeto executivo com maior antecedência da realização da obra, evitando inúmeros obstáculos na finalização do objeto licitado.

A identificação da insuficiência de servidores, apesar de integrar também o âmbito externo da instituição, esta foi atenuada com as oportunidades oferecidas pelo novo regime como informatização do processo e a padronização do edital, que agilizaram os tramites processuais e principalmente com a descentralização das licitações obras.

Esta força amplia o número de agentes participantes do processo de contratação, no entanto, se faz necessária a disponibilização de mais servidores neste setor para melhor aproveitamento dos fatores externos disponíveis.

Com relação à identificação de ruídos na comunicação, é fundamental o aprimoramento deste elemento, pois a falta de comunicação entre os setores resulta na morosidade do processo e até mesmo na desclassificação dos fornecedores ou erros que podem comprometer ou anular o processo de licitação.

Como exemplo, na situação em que um servidor pertencente a equipe técnica do IFPB não interpreta corretamente os termos do edital e emite um parecer desclassificando indevidamente a proposta da empresa licitante.

Neste ponto, se propõe ao órgão o incentivo e a maior utilização do processo administrativo eletrônico entre os servidores, o que agilizaria a transferência dos processos entre os setores.

Além disso, pode-se ampliar a comunicação através de videoconferências, o que aumentaria o número de reuniões e troca de opiniões, e como solução mais duradoura, o ideal seria a reunião das repartições afins em único prédio, haja vista que os setores que compõe a Reitoria do IFPB estão divididos em três locais distintos, o que dificulta a comunicação e a interação entre estes.



Com relação à última análise das fraquezas identificadas, verifica-se como rotineiro no ambiente das licitações, as constantes mudanças nas legislações e nas jurisprudências, principalmente advindas do TCU, que geram dúvidas sobre qual procedimento deverá ser adotado.

Neste ponto a permissão do saneamento da proposta e o retorno da fase de habilitação permitida pelo RDC, acarreta inúmeros benefícios para a instituição, que poderá corrigir os erros identificados tornando flexível o julgamento, preservando muitas vezes economicidade da licitação.

Neste contexto, destacamos a importância deste procedimento para a administração pública, pois ela efetiva o princípio da proporcionalidade e da razoabilidade que devem existir sempre que houver a atuação do poder discricionário do administrador público, que no caso concreto se refere ao julgamento da proposta, com a intenção de guiar suas ações de forma racional entre os meios e os fins que ele pretende alcançar.

Como forma de resolução da fraqueza identificada, percebeu-se que a capacitação dos servidores e a maior disponibilidade de consulta à Procuradoria Jurídica bem como à Auditoria Interna, poderia amenizar esta disfunção, garantindo maior confiança aos agentes de licitações nas tomadas de decisões que mal assessorados podem provocar inúmeros prejuízos financeiros ao órgão.

Conforme Chauí (2003), a universidade é uma instituição social e expressa a própria sociedade em que se insere, assim, existe uma interação constante na qual a universidade influencia e é influenciada pelo ambiente externo que a cerca.

Nesse contexto, as ameaças identificadas na matriz *SWOT* são fatores externos que merecem atenção no que diz respeito aos setores das IES, e considerando sempre o cenário políticos que estão inseridos e a importância social dessas instituições públicas, pois uma política de corte orçamentário ou de mudança na legislação podem alterar drasticamente a eficiência nas licitações, cabendo a todos a cobrança de políticas públicas efetivas em educação e investimentos para fortalecer a estrutura desse setor.

Outro fator de ameaça existente em qualquer administração é a incerteza orçamentária, principalmente quando tratamos sobre a gestão brasileira, em que muitas vezes identificamos o descaso da classe política para questões fundamentais na gestão pública.

Sobre a importância da boa gestão orçamentária e sua representatividade para a administração, Silva (2008), afirma que os recursos financeiros, de qualquer esfera, serão sempre considerados limitados, assim, até mesmo em todo procedimento licitatório que atinja seu objetivo final, vislumbra-se os chamados custo implícitos e explícitos, pois além do custo da aquisição do produto ou serviço, o Estado suporta o custo para a realização do processo de contratação.

No caso específico nas licitações de obras, o artigo 4º da Lei nº. 12.462/11, ressalta a exigência da indicação da fonte de recursos suficientes para a contratação, e para as obras que ultrapassem o exercício financeiro, a declaração de compatibilidade com o plano plurianual, como obediência ao princípio da legalidade e da eficiência, o que na prática, se transforma na garantia que o licitante possui em receber sua contrapartida na execução.

Salienta-se que os repasses efetuados aos órgãos nem sempre são de forma integral e por muitas vezes são enviados fora do prazo previsto, o que prejudica o plano anual de contratação estipulado no início do ano.

Nas palavras de Anastasia (2019) a ausência dos repasses orçamentários quebra a previsibilidade financeira necessária a qualquer gestor público, acarretando em atraso nos pagamentos não apenas dos servidores, mas também dos fornecedores.

Para tentar retardar ao máximo os efeitos desta imprecisão, cabe ao órgão intensificar o planejamento das contratações, para que possa aprimorar os mecanismos de monitoramento e de controle das aquisições.

O próximo ponto elencado está relacionado ao tramite licitatório, pois é sabido que no RDC os fornecedores poderão oferecer lances contínuos decrescentes ou crescentes, a depender do modo de disputa, observando sempre o preço máximo estimado pelo órgão. Não raramente, os licitantes ofertam preços muito baixos para vencer a disputa.

A crítica realizada neste ponto, é em virtude da supervalorização do preço, haja vista que é declarado vencedor quem oferecer menor preço e diante disto, muitas empresas se utilizam, até mesmo, de robôs que sem qualquer senso crítico de exequibilidade, são programados para sempre ofertarem um valor inferior ao interposto por outro participante.

Esta ameaça está diretamente ligada ao abandono e a paralisação das obras públicas, quando ofertadas sem devida razoabilidade por parte dos fornecedores licitantes.

Na busca de solucionar este problema, cabe ao agente de licitação, pressupondo que esteja capacitado, a realização da análise de exequibilidade do valor oferecido ou o estudo sobre balanço patrimonial do licitante, que também poderá ser encaminhado para um profissional especializado na área pertencente ao próprio órgão, sendo este uma fraqueza já identificada na matriz, o que necessita de uma atenção especial da gestão.

Acrescenta-se no tocante a análise das ameaças identificadas, tendo em vista que todo o certame é realizado por meio da internet, problemas técnicos durante a realização da licitação pode ocorrer e impedir a participação de algum fornecedor, ou mesmo, este deixar de cumprir alguma solicitação requerida pela comissão de licitação resultando em sua desclassificação.

No combate a este ponto, se faz necessária a transparência da licitação, com informativos anexados no site institucional e a disponibilidade de comunicação dos licitantes por outros meios como comparecimento de forma presencial, previamente informada no chat ou indicação de um e-mail institucional para saneamento dos problemas enfrentados.

Com relação à análise de riscos, foi averiguado a existência de ameaças que possuem relação de alta intensidade com a fraquezas e que necessitam de uma atenção especial da administração, como a insuficiência de servidores no setor, que pode facilitar o avanço das ameaças relacionadas a má utilização dos lances sucessivos na sessão de licitação e o cenário político existente.

Diante do exposto, e após o estudo dos procedimentos licitatórios analisados durante todo o período para a construção deste trabalho, e como forma de produto da presente pesquisa, apresentou-se a criação de um Fluxograma do processo de licitações de Obras do IFPB, Anexo II, que facilitará o entendimento do processo de contratação para todos os servidores do IFPB, além disso será apresentado a seguir, as propostas a fim de aprimorar a eficiência das licitações de obras no Instituto Federal da Paraíba:

- Inclusão e capacitação de mais servidores direcionados aos setores de licitações, como forma de agilizar o trâmite processual;
- Alocação de mais servidores no setor de engenharia do IFPB com o objetivo de proporcionar a confecção do projeto executivo com maior antecedência à realização da licitação de obras;
- Ampliação da utilização pelos servidores do IFPB do processo administrativo eletrônico via SUAP;
- Incentivar reuniões por videoconferência de forma frequente, principalmente após a finalização da licitação, como forma de aperfeiçoar os procedimentos;
- Unificação dos setores envolvidos na licitação em um único prédio físico, haja vista a divisão em três prédios que comportam a Reitoria;
- Aprimoramento dos mecanismos de monitoramento e de controle das contratações públicas;
- Estender as consultas relacionadas ao julgamento das licitação a setores do IFPB especializados no tema.

## 6 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O órgão público representa para o cidadão o Estado em seu aspecto físico, e todos anseiam que este seja eficiente, considerando a elevada carga tributária existente no país que serão revertidos para o bem comum, a administração pública moderna exige que a utilização dos recursos públicos seja realizada de forma célere, econômica e eficaz.

A execução das políticas públicas destinadas à população em grande parte se viabiliza por meio de procedimento licitatório conforme artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal.

Com o objetivo de cumprir o princípio constitucional da eficiência no âmbito das licitações, o Congresso Nacional instituiu o RDC permitindo sua utilização para as instituições de ensino público, regime este que foi adotado pelo Instituto Federal da Paraíba.

A importância deste estudo se comprova com a relevância da licitação para a instituição pública de ensino, pois este não representa apenas um procedimento de aquisição administrativa, mas sim um instrumento de concretização de políticas públicas bem como um mecanismo de gerenciamento dos recursos públicos.

Além disso, é através do regime diferenciado de contratações que as IES podem aprimorar, de forma eficiente, a instalação física institucional, que faz parte da avaliação dos cursos de graduação, conforme o SIANES.

Diante disto, esta pesquisa teve como objetivo maior analisar o princípio da eficiência do Regime Diferenciado de Contratação nas licitações de obras de engenharia no âmbito do IFPB, e ao longo do estudo se pode perceber os efeitos que as inovações introduzidas por esse novo regime resultou para a instituição de ensino.

Em uma perspectiva direcionada à análise da eficiência nas dimensões jurídico-institucional e econômico-financeiro o estudo demonstrou importantes alterações no ambiente de licitações da instituição de ensino, impactando positivamente em relação a inúmeros aspectos.

No decorrer da investigação, a princípio, foi identificado o incentivo à capacitação dos servidores que compõe a comissão de licitação, haja vista a exigência pela própria lei do novo regime e pela condição imposta pela gestão em desenvolver novas competências para os servidores públicos.

Observou-se ainda que a realização do certame de forma eletrônica possibilitou o aumento da transparência e da fiscalização por parte da população e dos órgãos de controle, permitindo a ampliação da concorrência entre fornecedores, proporcionando ainda a utilização de lances sucessivos, o incentivo à negociação dos preços ofertados e o saneamento dos erros, ampliando a margem de eficiência na escolha da proposta mais vantajosa e a inversão e possibilidade de retornos de fases do certame.

Com relação à dimensão econômico-financeira do estudo da eficiência, evidenciou-se que o regime diferenciado cumpriu seu objetivo proposto tendo em vista que demonstrou ser mais célere em comparação ao modelo proposto pela Lei nº. 8.666/93, haja vista as inovações como a unificação das fases de recurso e o incentivo à padronização do edital.

E, por fim, comprovou-se que com a utilização do novo regime nas licitações de obras o aumento da média dos descontos obtidos em relação ao preço estimado inicial, ratificando assim o maior retorno econômico para o IFPB.

Em vista da análise dos resultados apresentados, que possibilitou a resolução do problema da pesquisa e o alcance de todos os objetivos propostos, concluiu-se que a utilização do RDC pelo Instituto Federal da Paraíba proporciona maior eficiência em suas licitações de obras de engenharia.

A presente pesquisa, além de contribuir academicamente com o tema em questão, oportunizou à administração pública, em especial ao IFPB, a oportunidade de avaliar os efeitos advindos da implementação do RDC em suas licitações de obras.

E como forma de produto final da pesquisa, apresentou-se um fluxograma do processo licitatório de obras, que no futuro deverá facilitar a compreensão do processo para os gestores e para a sociedade, bem como apresentamos propostas de aprimoramento das licitações de obras, as quais serão encaminhadas à gestão do IFPB.

Ressalta-se que, apesar de todo o empenho na análise da eficiência desta nova modalidade nas licitações de obras do IFPB, o estudo se limitou em alguns pontos.

Inicialmente, para desenvolvimento do trabalho, não foi levado em consideração, para análise econômica, os custos relativos à fase interna da licitação,

que se refere àquela que antecede a publicação do edital pois não houve mudança significativa das licitações regidas pela Lei nº. 8.666/93 ou 12.462/11 (RDC), haja vista que ambas seguem praticamente os mesmos procedimentos internos.

Seguindo esta mesma justificativa, este estudo não levou em consideração os custos financeiros administrativos, como o custo de pessoal e material, pois as mudanças legislativas advindas do RDC não abordaram questões administrativas internas do órgão público.

E, por fim, não foram realizadas análises qualitativas do serviço prestado e da obra contratada, tendo em vista que extrapola a competência desta pesquisa, a qual se limitou apenas na fase de licitação do processo e não na execução do objeto.

Apesar dos resultados identificados despertarem reflexões sobre as licitações de obras nas IES, mais precisamente no âmbito do Instituto Federal da Paraíba, foi percebida ainda a necessidade de aprofundamento do presente estudo, ampliando as discussões sobre a importância da infraestrutura na implementação das políticas públicas na educação ou até mesmo com relação a análise de satisfação dos alunos sobre a infraestrutura disponibilizada pelo IFPB.

Ao final do presente estudo, se identificou a importância da busca pelo desenvolvimento e da constante evolução que a administração exige, não apenas no ambiente acadêmico mas também no profissional, pois se teve a oportunidade de compreender a importância da eficiência na gestão pública, muitas vezes esquecida pelo cotidiano do trabalho em cumprir apenas a lei, e se compreendeu que o Estado é formado pelos seus agentes que devem cumprir suas funções com diligência e alto rendimento, respeitando acima de tudo os princípios constitucionais da República.

## REFERÊNCIAS

- ABRUCIO, Fernando Luiz; LOUREIRO, Maria Rita. Burocracia e Ordem Democrática: Desafios Contemporâneos e Experiência Brasileira. *In*: PIRES, Roberto; LOTTA, Gabriela; OLIVEIRA, Vanessa Elias de. (org.). **Burocracia e Políticas Públicas no Brasil**: Interseções Analíticas. Brasília: IPEA/ENAP, 2018. p. 23-58. Disponível em: <http://repositorio.ipea.gov.br/Burocracia.pdf>. Acesso em: 18 abr. 2021
- ALTOUNIAN, Cláudio Sarian; CAVALCANTE. Rafael Jardim. **RDC e Contratação Integrada na prática**: 250 questões fundamentais. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2014.
- ANASTASIA, Antonio Augusto Junho. **Estado que não repassar recursos a municípios pode ficar sem FPE, aprova CCJ**. 2019. Disponível em: <https://www12.senado.leg.br/noticias/materias/2019/10/30/estado-que-nao-repassar-recursos-a-municipios-pode-ficar-sem-fpe-aprova-ccj>. Acesso em: 06 abr. 2021
- ANDRADE, José Carlos *et al.* Aplicação da análise SWOT para identificar oportunidades para o desenvolvimento econômico e social. *In*: ENCONTRO LATINO AMERICANO DE PÓS-GRADUAÇÃO, 9, 2008, São José dos Campos. **Anais [...]** São José dos Campos: Universidade do Vale do Paraíba, 2008. Disponível em: [http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC\\_2009/anais/arquivos/RE\\_0871\\_0427\\_01.pdf](http://www.inicepg.univap.br/cd/INIC_2009/anais/arquivos/RE_0871_0427_01.pdf). Acesso em: 06 abr. 2021.
- ANDRADE, Ricardo Barreto; VELOSO, Vitor Lanza. Uma visão geral sobre o regime diferenciado de contratações públicas: objeto, objetivo, definições, princípios e diretrizes. *In*: TORRES, Ronny Charles Lopes de; MARRY, Michelle. **RDC: Regime Diferenciado de Contratações**. Belo Horizonte: Editora Jus Podivm, 2014.
- ARAÚJO, Hellen Nicácio de; BUSSINGUER, Elda Coelho de Azevedo. Princípio constitucional da eficiência e as políticas públicas de monitoramento do *Aedes aegypti* do Ministério da Saúde: desestímulo à busca de soluções mais eficazes. **Revista Interações**, Campo Grande, v. 21, n. 3, p. 663-680, jul./set. 2020. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/inter/v21n3/1518-7012-inter-21-03-0663.pdf>. Acesso em: 8 abr. 2021.
- ARAÚJO, Suêldes de; CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. Gestão educacional: superação do modelo burocrático? **Ensaio**: avaliação e políticas públicas em educação, Rio de Janeiro, v. 19, n. 70, p. 81-106, jan./mar. 2011. Disponível em: <https://www.scielo.br/pdf/ensaio/v19n70/v19n70a06.pdf>. Acesso em: 08 abr. 2021
- BITTENCOURT, Maria Fernanda Nogueira; FERREIRA, Patrícia Aparecida; DE BRITO, Mozar José. Avaliação do processo de implementação de obras públicas em universidades federais: um estudo do Programa REUNI. **Revista Gestão Universitária na América Latina**: GUAL, Florianópolis, v. 10, n. 1, p. 79–102, jan. 2017. Disponível em: <https://www.redalyc.org/jatsRepo/index.html>. Acesso em: 17 abr. 2021
- BITTENCOURT, Maryângela Aguiar. **Escolas de governo e a profissionalização do servidor público**: estudo de caso da ESPEA - Escola de Serviço Público do Estado do Amazonas e da FESPM - Fundação Escola de Serviço Público, Municipal,



da prefeitura de Manaus. 2008. Dissertação (Mestrado Interinstitucional em Administração Pública) – Universidade do Estado do Amazonas, Manaus, 2008. Disponível em: <https://bibliotecadigital.fgv.br/dspace/handle/10438/17013>. Acesso em: 02 jun. 2021.

BRASIL. [Constituição (1988)]. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Brasília, DF: Presidência da República, [2016]. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/Constituicao/Constituicao.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/Constituicao/Constituicao.htm). Acesso em: 10 jul. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 4.127, de 25 de fevereiro de 1942**. Diário Oficial [da] República Federativa do Brasil, Poder Executivo, Rio de Janeiro, RJ. 27 fev. 1942. Seção 1 p. 2957. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1942. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/declei/1940-1949/decreto-lei-4127-25-fevereiro-1942-414123-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 19 jan. 2021.

BRASIL. **Decreto nº 7.566, de 23 de setembro de 1909**. Crêa nas capitães dos Estados da Republica Escolas de Aprendizes Artífices, para o ensino profissional primário e gratuito. Rio de Janeiro.1909. Brasília, DF: Câmara dos Deputados, 1909. Disponível em: <https://www2.camara.leg.br/legin/fed/decree/1900-1909/decreto-7566-23-setembro-1909-525411-publicacaooriginal-1-pe.html>. Acesso em: 9 abr. 2021

BRASIL. **Decreto nº 7.581 de 11 de outubro de 2011**. Regulamento o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC), de que trata a Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Redação dada pelo Decreto nº 8.251, de 2014. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/\\_Ato2011-2014/](http://www.planalto.gov.br/_Ato2011-2014/). Acesso em: 12 de jul. 2020.

BRASIL. **Decreto nº 9.057, de 25 de maio de 2017**. Regulamenta o art. 80 da Lei nº 9.394, de 20 de dezembro de 1996, que estabelece as diretrizes e bases da educação nacional. Brasília, DF: Presidência da República, 2017. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato20152018/2017/decreto/d9057.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato20152018/2017/decreto/d9057.htm). Acesso em: 28 out. 2021.

BRASIL. **Lei nº 4.320, de 17 de março de 1964**. Estatui Normas Gerais de Direito Financeiro para elaboração e controle dos orçamentos e balanços da União, dos Estados, dos Municípios e do Distrito Federal. Brasília, DF: Presidência da República. 1964. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/). Acesso em: 21 jan. 2021.

BRASIL. **Lei nº 5.692, de 11 de agosto de 1971**. Diretrizes e Bases da Educação Brasileira. Brasília, DF: Presidência da República, 1971. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l5692.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l5692.htm). Acesso em: 09 abr. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8666compilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm). Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 10.861, de 14 de abril de 2004**. Institui o Sistema Nacional de Avaliação da Educação Superior (SINAES) e dá outras providências. Brasília, DF:

Presidência da República, 2004. Disponível em:

[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/l10.861.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/l10.861.htm). Acesso em: 25 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 11.892, de 29 de dezembro de 2008**. Institui a Rede Federal de Educação Profissional, Científica e Tecnológica, cria os Institutos Federais de Educação, Ciência e Tecnologia, e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2008. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2007-2010/2008/lei/l11892.htm). Acesso em: 19 jan. 2021

BRASIL. **Lei nº 12.462, de 05 de agosto de 2011**. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC). Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/Ato2011-2014/>. Acesso em: 10 jul. 2020.

BRASIL. **Lei nº 12.527 de 18 de novembro de 2011**. Regula o acesso a informações previsto no inciso XXXIII do art. 5º, no inciso II do § 3º do art. 37 e no § 2º do art. 216 da Constituição Federal; altera a Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990; revoga a Lei nº 11.111, de 5 de maio de 2005, e dispositivos da Lei nº 8.159, de 8 de janeiro de 1991; e dá outras providências. Brasília, DF: Presidência da República, 2011. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm). Acesso em: 21 abr. 2021

BRASIL. **Plano Diretor da Reforma do Aparelho do Estado**. Brasília: Ministério da Administração Federal e da Reforma do Estado, 1995.

BRASIL. **Tribunal de Contas da União – Licitações e contratos**: orientações básicas. 4. ed. Brasília, DF: TCU, 2010. 270 p.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Administração pública gerencial**: estratégia e estrutura para um novo Estado. Brasília, MARE/ENAP, 1996. Disponível em: <https://repositorio.enap.gov.br/bitstream/1/817/1/9texto.pdf>. Acesso em: 05 abr. de 2021.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Introdução à organização burocrática**. São Paulo: Thomson, 2004.

BROTTO, Claudio Valerio de Paula. **O processo de expansão do IFES**: democracia, participação e função social. 2013. 231f. Dissertação (Mestrado em Educação) – Programa de Pós-Graduação em Educação, Universidade Federal do Espírito Santo, Vitória, 2013. Disponível em: <http://repositorio.ufes.br/handle/10/6033>. Acesso em: 11 out. 2021.

BURLAMAQUI, Marco Guilherme Bravo. Avaliação e qualidade na educação superior: tendências na literatura e algumas implicações para o sistema de avaliação brasileiro. **Estudos em Avaliação Educacional**, São Paulo, v. 19, n. 39, jan./abr. 2008. Disponível em: <http://publicacoes.fcc.org.br/index.php/>. Acesso em: 06 jun. 2021

CALIENDO, Paulo. **Direito tributário e análise econômica do direito**: uma visão crítica. Rio de Janeiro: Elsevier, 2009

CAMPELO, Graham Stephan Bentzen. Administração pública no Brasil: ciclos entre patrimonialismo, burocracia e gerencialismo, uma simbiose de modelos. **Ciência & Trópico**, Recife, v. 34, n. 2, p. 297-324, 2010. Disponível em: <https://periodicos.fundaj.gov.br/CIC/article/view/871>. Acesso em: 05 abr. 2021

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

CASTRO, Alda Maria Duarte Araújo. **Gerencialismo e Educação**: estratégias de controle e regulação da gestão escolar. Brasília: Líber livro, 2007. Disponível em: <https://periodicos.ufrn.br/educacaoemquestao/article/download/5774/4598/>. Acesso em: 10 jan. 2021.

CHAUÍ, Marilena. A universidade pública sob nova perspectiva. **Revista Brasileira de Educação**, Rio de Janeiro, n. 24, p. 5-15, 2003. Disponível em: <http://www.scielo.br/pdf/rbedu/n24/n24a02.pdf>. Acesso em: 11 jul. 2020.

COSTA, Abimael de Jesus Barros; ROSINHA, Rafael França. Infraestrutura de transportes: o regime diferenciado de contratações públicas (rdc) como uma alternativa à lei geral de licitações e contratos. In: CONGRESSO DE PESQUISA E ENSINO EM TRANSPORTES, 27., 2013, Belém. **Anais do ANPET**. Belém: ANPET, 2013. p. 1-12. Disponível em: [http://www.anpet.org.br/publicacao/2013/364\\_AC.pdf](http://www.anpet.org.br/publicacao/2013/364_AC.pdf). Acesso em: 10 jan. 2020.

COUTINHO, Angela Scalabrin. Consentimento e assentimento. In: ASSOCIAÇÃO NACIONAL DE PÓS-GRADUAÇÃO E PESQUISA EM EDUCAÇÃO. (org.). **Ética e pesquisa em Educação**: subsídios. Rio de Janeiro: ANPED, 2019. p. 62-65. Disponível em: [https://anped.org.br/educacao\\_-\\_isbn\\_final.pdf](https://anped.org.br/educacao_-_isbn_final.pdf). Acesso em: 12 dez. 2020.

CUNHA, Luiz Antônio. **O ensino de ofícios nos primórdios da industrialização**. São Paulo: UNESP, 2000. Disponível em: <https://biblio.flacsoandes.edu.ec/>. Acesso em: 09 abr. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 19. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2006.

DOMINGOS SOBRINHO, Moises. **Universidade Tecnológica ou Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia?**. 2007. Disponível em: <http://portal.mec.gov.br/setec/arquivos/pdf3/artigos>. Acesso em: 15 abr. 2021.

FELICIANO, Adriana. A importância da implementação de licitações sustentáveis como medida de política pública na busca do desenvolvimento nacional sustentável. **Revista Agenda Política**, São Carlos, v. 3, n.1, p. 183-202, 2015. Disponível em: <https://www.agendapolitica.ufscar.br/>. Acesso em: 19 jan. 2021

FERNANDES, Bruno H. R.; BERTON, Luiz H. **Administração estratégica**: da competência empreendedora à avaliação de desempenho. 2. ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

FERREIRA, Almiro de Sá. **Profissionalização dos excluídos**: A Escola de Aprendizes Artífices da Paraíba 1910-40. João Pessoa: A União, 2002.

GABARDO, Emerson. Princípio da eficiência. In: CAMPILONGO, Celso Fernandes; GONZAGA, Alvaro de Azevedo; FREIRE, Luiz (coord.). **Enciclopédia jurídica da PUC-SP**. São Paulo: PUC-SP, 2017. Disponível em: <https://enciclopediajuridica.pucsp.br/verbete/82/educacao-1/principio-da-eficiencia,-o>. Acesso em: 03 jun. 2020.

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

GIL, Antônio Carlos. **Métodos e Técnicas de Pesquisa Social**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 2008.

GUERRA, Maria das Graças Gonçalves Vieira; RIBEIRO, Wagner Leite, Avaliação de cursos a partir do SINAES: uma análise para a melhoria na Universidade Federal da Paraíba. **Revista Educação em Questão**, Natal, v. 57, n. 53, 2019. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/educacaoemquestao/article/view/17064/11822>. Acesso em: 18 mai. 2021.

HESSEL, Rosana. **Educação perde R\$ 4,3 bilhões com corte no Orçamento**. 2017. Disponível em: <https://www.correiobraziliense.com.br/>. Acesso em: 21 jan. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Histórico**. 2013. Disponível em: <http://www.ifpb.edu.br/institucional/historico>. Acesso em: 09 Abr. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Memorando Circular 08/2018**: PRAF/REITORIA/IFPB. João Pessoa: IFPB, 2018.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Parecer nº 384/2016/PF PARAÍBA/AGU**. João Pessoa: IFPB, 2016.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Portaria nº 16/2015 - REITORIA/IFPB**. João Pessoa: IFPB, 2015.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Portaria nº 346/2019 - REITORIA/IFPB**. João Pessoa: IFPB, 2019.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2014**. 2015. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 10 fev. 2020.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2015**. 2016. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 25 abr. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2016**. 2017. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 25 abr. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2017**. 2018. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 26 abr. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2018**. 2019. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 26 abr. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2019**. 2020. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 26 abr. 2021.

INSTITUTO FEDERAL DA PARAÍBA (IFPB). **Relatório de Gestão 2020**. 2021. Disponível em: <https://www.ifpb.edu.br/transparencia/relatorios-anuais-de-gestao>. Acesso em: 12 out. 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários ao RDC**: (Lei nº 12.462/11 e Decreto nº 7.581/11). 3. ed. São Paulo: Dialética, 2013.

JUSTEN NETO, Marçal. A negociação de condições mais vantajosas após o resultado do julgamento no Regime Diferenciado de Contratação (Lei 12.462/2011). **Informativo Justen, Pereira, Oliveira e Talamini**, Curitiba, n. 55, set. 2011. Disponível em: <http://www.justen.com.br/informativo>. Acesso em: 10 abr. 2021.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. **Fundamentos de metodologia científica**. 5. ed. São Paulo: Atlas, 2003.

LEITE, José Jerônimo. **Sinopse histórica da escola técnica federal da Paraíba**. João Pessoa/PB: ETFPB, 1979.

LIMA, Marileuza Fernandes Correia *et al.* **Da Escola de Apendizes Atífices da Parahyba à Escola Técnica Federal da Paraíba**: memórias do ensino técnico. João Pessoa: ETFPB Gráfica, 1995.

MARQUES, Carolina Sampaio; PEREIRA, Breno Augusto Diniz; ALVES, Juliano Nunes. Identificação dos Principais Fatores Relacionados à Infraestrutura Universitária: uma Análise em uma IES Pública. **Revista Sociais e Humanas**, Santa Maria, v. 23, n. 1, p. 91-103, 2010.

MARTELLO, Alexandre. **Em corte adicional, Educação perde R\$ 4,2 bilhões e PAC, R\$ 3,2 bilhões**. 2016. Disponível em: <http://g1.globo.com/economia/noticia/2016/03/governo-detalha-corte-extra-no-orcamento-pac-perde-r-32-bilhoes.html>. Acesso em: 21 jan. 2021

MAZZA, Alexandre. **Manual de direito administrativo**. 9. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MEC. **Instrumento de Avaliação Institucional Externa – Presencial e A Distância**: Credenciamento. Brasília, DF: MEC, 2017. Disponível em [https://download.inep.gov.br/educacao\\_superior/avaliacao\\_institucional/instrumentos/2017/IES\\_credenciamento.pdf](https://download.inep.gov.br/educacao_superior/avaliacao_institucional/instrumentos/2017/IES_credenciamento.pdf). Acesso em: 16 abr. 2021.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito administrativo brasileiro**. 18. ed. São Paulo: Malheiros, 1998.

MODESTO, Paulo. Notas para um debate sobre o princípio da eficiência. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 51, n. 2, p. 105-120, 2000. Disponível em: <http://www.spell.org.br/documentos/ver/35950/notas-para-um-debate-sobre-o-principio-da-eficiencia>. Acesso em: 5 abr. 2021

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**. 6. ed. São Paulo: Atlas, 1999.

MOTTA, Paulo R. **Transformação organizacional**: a teoria e a prática de inovar. Rio de Janeiro: Qualitymark, 2001.

NIEBUHR, Joel de Menezes *et al.* **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 2. ed. Curitiba: Zênite, 2021.

OHIRA, Thelma; SCAZUFCA, Pedro. Métodos de análise de eficiência de empresas para o setor de saneamento. *In*: OLIVEIRA, Gesner; SCAZUFCA, Pedro (org.). **A economia do saneamento no Brasil**. São Paulo: Singular. 2009. Disponível em:

[http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/F56F8DBFAF1FC1248325756E004F9971/\\$File/mesa\\_saneamento\\_Thelma\\_Ohira.pdf](http://www.sabesp.com.br/sabesp/filesmng.nsf/F56F8DBFAF1FC1248325756E004F9971/$File/mesa_saneamento_Thelma_Ohira.pdf). Acesso em: 25 jan. 2021

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos**. 2. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2013.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende; FREITAS, Rafael Vêras de. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas (RDC) e a Administração de Resultados. **Revista brasileira de direito público**: RBDP, Salvador, v. 9, n. 35, p. 9-36, out./dez. 2011.

PEIXOTO, Maria do Carmo Lacerda *et al.* Educação Superior no Brasil e a disputa pela concepção de qualidade no Sinaes, **Revista Brasileira de Política e Administração da Educação**: Periódico científico editado pela ANPAE, Porto Alegre, v. 32, n. 3, p. 719-737, 2016.

PERSSON, Erik; PORTO, Ricardo da Silveira; LAVOR, Alfredo Kleper Chaves. O RDC como nova aposta da administração pública gerencial em licitações: o caso da Universidade Federal de Santa Catarina. **Revista do Serviço Público**, Brasília, v. 67, n. 1, p. 55-84, 2016.

PRADELLA, Simone, Gestão de processos: uma metodologia redesenhada para a busca de maior eficiência e eficácia organizacional. **Revista Gestão & Tecnologia**, Pedro Leopoldo, v. 13, n. 2, p. 94–121, 2013.

RANZINI, Milena de Sene; BRYAN, Newton Antonio Paciulli. Capacitação e formação para o setor público e os modelos de escola de governo no Brasil. **Revista Servidor Público**, Brasília, v. 68, n. 2, p. 417-438, 2017. Disponível em: <https://revista.enap.gov.br/index.php/RSP/article/view/1004>. Acesso em: 5 jun. 2021

RICHARDSON, Roberto Jarry. **Pesquisa social: métodos e técnicas**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

ROCHA, Manoel Ilson Cordeiro. Administração Pública, princípio da eficiência e administração gerencial. **Revista de Direito Administrativo e Gestão Pública**, Florianópolis, v. 5, p. 58-75, 2019. Disponível em: [https://www.researchgate.net/publication/337309493\\_Administracao\\_Publica\\_principio\\_da\\_eficiencia\\_e\\_administracao\\_gerencial](https://www.researchgate.net/publication/337309493_Administracao_Publica_principio_da_eficiencia_e_administracao_gerencial). Acesso em: 7 abr. 2021.

SANABIO, Marcos Tanure; SANTOS, Gilmar José dos; DAVID, Marcus Vinicius. **Administração pública contemporânea: política, democracia e gestão**. Juiz de Fora: Ed. UFJF, 2013.

SANTOS Alvacir Correia dos. **Princípio da eficiência da administração**. São Paulo: LTr, 2003.

SANTOS, Beatriz Rosa Pinheiro dos; DAMIAN, Ieda Pelógia Martins. O mapeamento do conhecimento por meio da análise SWOT: estudo em uma organização pública de saúde. **Em Questão**, Porto Alegre, v. 24, n. 3, p. 253-274, set./dez. 2018. Disponível em: <https://seer.ufrgs.br/EmQuestao/article/view/76910/48733>. Acesso em: 06 abr. 2021.

SECHI, Leonardo. **Políticas Públicas**: conceitos, esquemas de análise, casos práticos. São Paulo: Cengage Learning, 2012. Disponível em: <https://periodicos.ufpb.br/index.php/rppi/article/view/35985>. Acesso em: 1 jun. 2021.

SILVA, Cadine Maria Avila da; GONSALEZ, Carlos. Incentivo a educação dentro das empresas como ferramenta motivacional para os colaboradores. **Revista Eletrônica: Conhecimento Interativo**, São José dos Pinhais, v. 3, n. 2, p. 75–92, 2009. Disponível em: <http://app.fiepr.org.br/conhecimentointerativo/article/>. Acesso em: 2 jun. 2021.

SILVA, Magno Antônio da. O conceito de eficiência aplicado às licitações públicas: uma análise teórica à luz da economicidade. **Revista TCU**, Brasília, n. 113, p. 71-84, set./dez. 2008. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/>. Acesso em: 27 mai. 2021.

SOUZA, Celina. Políticas públicas: uma revisão da literatura. **Sociologias**, Porto Alegre, n. 16, p. 20-45, 2006. Disponível em: <https://www.scielo.br/a03n16.pdf>. Acesso em: 06 abr. 2021

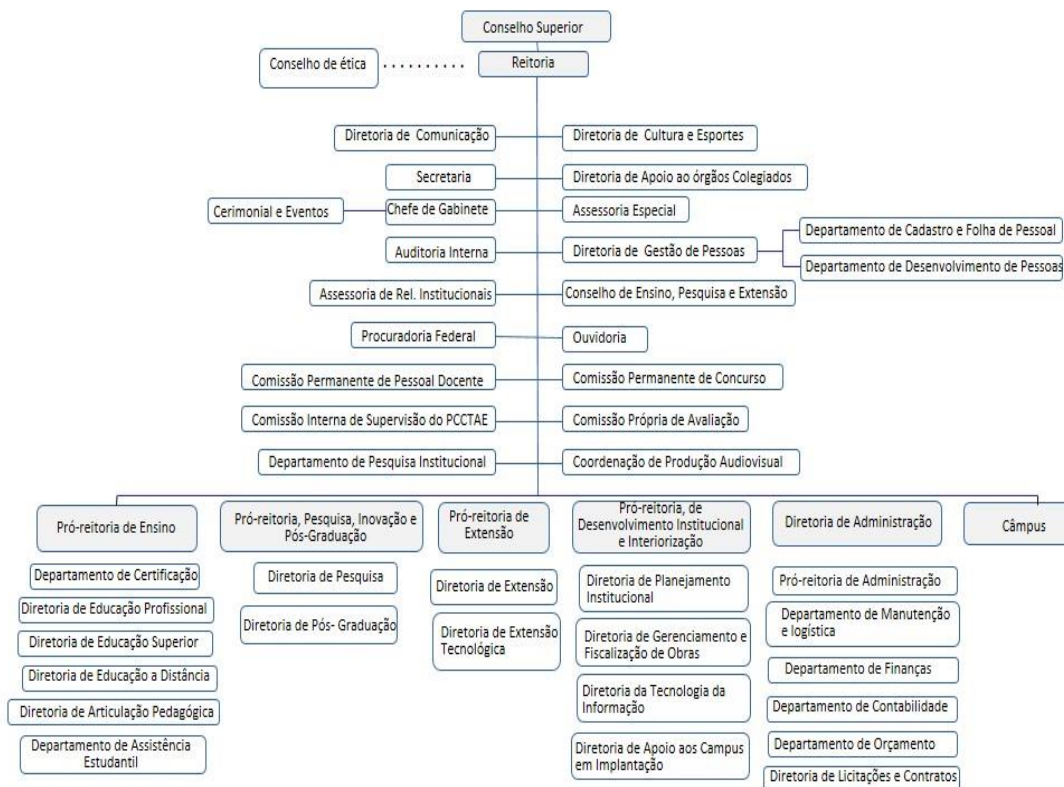
TORRES, Ronny Charles Lopes de; MARRY, Michelle. **RDC**: regime diferenciado de contratações. Salvador: Editora Jus Podivm, 2014.

WEBER, Max. **A ética protestante e o "espírito" do capitalismo**. São Paulo: Companhia das Letras, 2004.

ZYMLER, Benjamin. **Diálogo Público “20 anos da Lei 8666”**: painel debate Regime Diferenciado de Contratações. 2013. Disponível em: <http://governnet.com.br/noticia.php?cod=4283>. Acesso em: 29 jun. 2020.

## ANEXOS

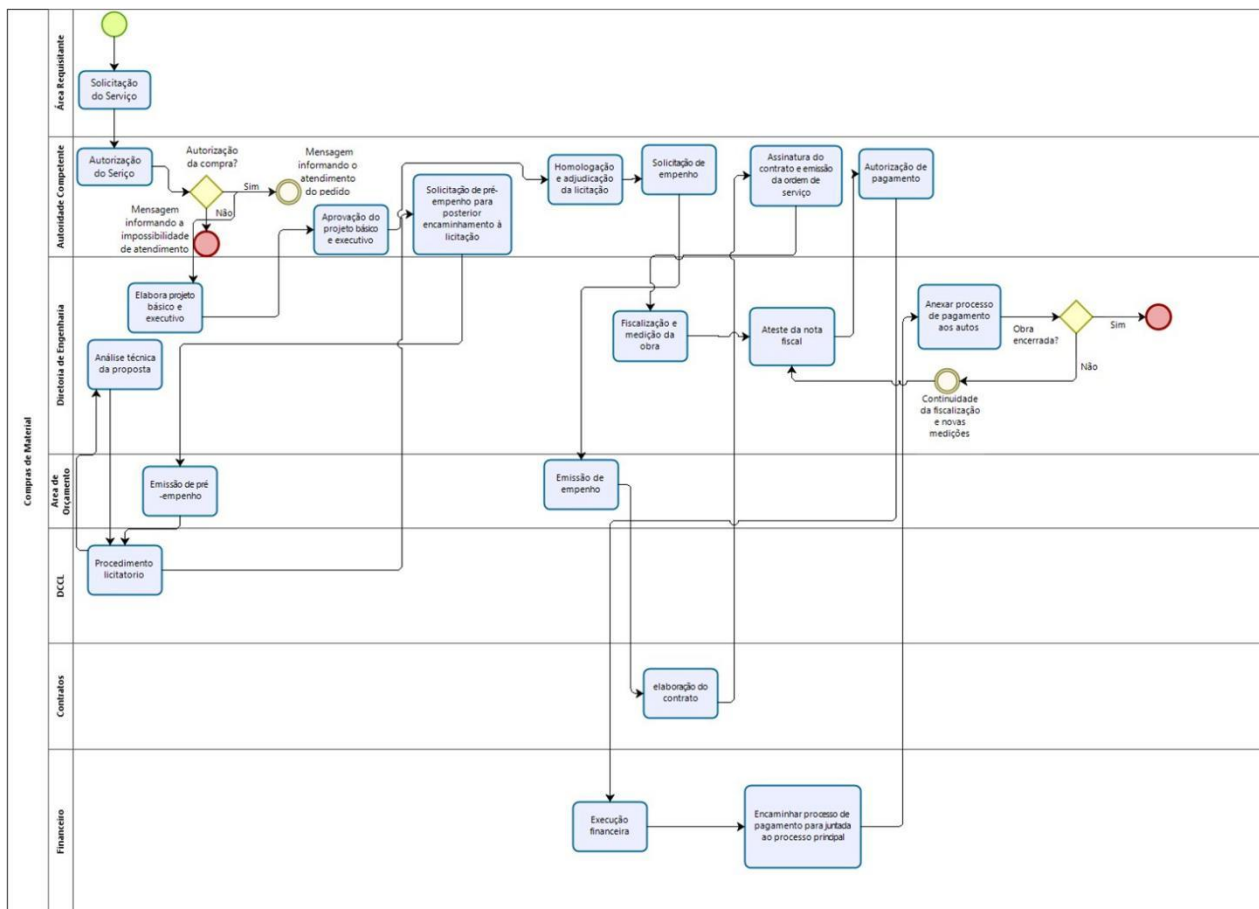
## ANEXO I – Organograma institucional de 2014



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão IFPB (2015)

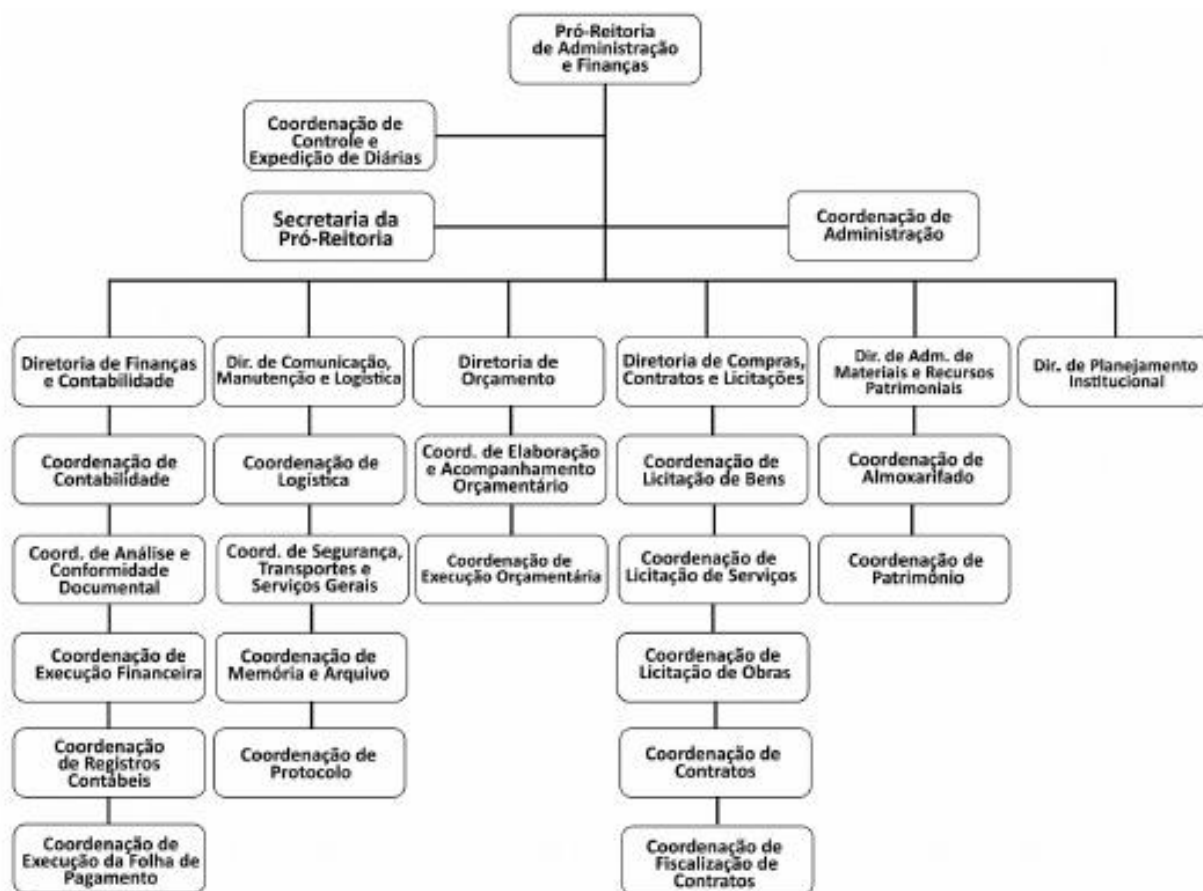


## ANEXO II – Fluxograma do Processo de Licitação de Obras do IFPB



Fonte: Dados da pesquisa (2021)

## ANEXO III – Organograma da Pró-Reitoria de Administração e Finanças – 2015



Fonte: Adaptado do Relatório de Gestão IFPB (2016)

## ANEXO IV – Tabela de licitações analisadas realizadas pela Lei nº 8.666/93

	ANO	PROCESSO	MODALIDADE	OBJETO	VALOR ESTIMADO INICIAL	VALOR FINAL	DATA INICIAL	DATA FINAL	DESCONTO	DIAS
01	2014	23381.007904.2014-38	TOMADA DE PREÇOS 03/2014	CONSTRUÇÃO DO RESTAURANTE - MONTEIRO	R\$ 1.362.440,40	R\$ 1.186.760,60	11/nov/14	19/dez/14	12,89%	38 dias
02	2016	23381.006102.2016-72	TOMADA DE PREÇOS 04/2016	REFORMA DO BLOCO DE SALAS DE AULA DO CAMPUS CAJAZEIRAS	R\$ 71.948,59	R\$ 64.844,15	07/out/16	28/nov/16	9,87%	52 dias
03	2015	23381.008668.2014-77	TOMADA DE PREÇOS - 02/2015	CONSTRUÇÃO DA RECEPÇÃO E ADEQUAÇÃO DO SISTEMA DE COMBATE A INCÊNDIO DA REITORIA DO IFPB	R\$ 88.383,53	R\$ 77.583,87	11/mar/15	17/abr/15	12,21%	37 dias
04	2016	23381.000500.2016-85	TOMADA DE PREÇOS 03/2016	TROCA DO FORRO DE MADEIRA DA REITORIA DO IFPB	154.524,18	R\$ 129.263,47	11/abr/16	29/jun/16	16,34 %	79 dias
05	2016	23325.005143.2016-16	TOMADA DE PREÇOS 01/2016	CONCLUSÃO DO BLOCO DE AMBIENTE DE PROF. DO CAMPUS CAMPINA GRANDE DO IFPB	R\$ 1.351.381,89	R\$ 1.245.586,13	28/set/16	31/out/16	7,82%	33 dias
06	2015	23168.001703.2014-51	TOMADA DE PREÇOS 09/2015	SERVIÇOS DE CONSTRUÇÃO DA CANTINA DO IFPB - CAMPUS PATOS	R\$ 82.447,46	R\$ 72.725,53	21/set/15	11/nov/15	11,79%	51 dias
07	2016	23381.007631.2015-11	TOMADA DE PREÇOS 02/2016	REFORMA DO PRÉDIO DA PRAF E SERVIÇO DE PINTURA DO PRÉDIO DA PROEXT-IFPB	R\$ 320.310,51	R\$ 259.736,98	07/jun/16	22/set/16	18,91%	107 dias
08	2015	23381.004450.2015-24	TOMADA DE PREÇOS 06/2015	ADEQUAÇÃO DA SEDE PROVISÓRIA DO IFPB - CAMPUS ITABAIANA	R\$ 101.580,01	R\$ 100.564,23	20/jul/15	28/set/15	0,90%	70 dias
09	2015	23325.003664.2015-58	TOMADA DE PREÇOS 01/2015	REFORMA DO GINÁSIO POLIESPORTIVO E RESTAURANTE	R\$ 501.450,18	R\$ 446.430,16	22/set/15	29/out/15	10,97%	37 dias

10	2015	23381.002215.2015-18	TOMADA DE PREÇOS 04/2015	SERVIÇOS DE ADEQUAÇÃO DA SEDE PROVISÓRIA DO CAMPUS ITAPORANGA-IFPB	R\$ 50.478,19	R\$ 43.220,13	25/mai/15	08/jul/15	14,37%	44 dias
11	2014	23167.008193.2014-19	TOMADA DE PREÇO 05/2014	RECUPERAÇÃO E REFORÇO ESTRUTURAL DA SACADA DO PRÉDIO DA REITORIA DO IFPB	R\$ 155.130,36	R\$ 154.519,21	25/nov/14	30/dez/14	0,39%	35 dias

## ANEXO V – Tabela de licitações analisadas realizadas pelo regime diferenciado de contratações públicas (RDC)

	ANO	PROCESSO	MODALIDADE	OBJETO	VALOR ESTIMADO INICIAL	VALOR FINAL	DATA INICIAL	DATA FINAL	DESCONTO	DIAS
01	2016	23326.009194.2015-26	RDC 01/2016	CONSTRUÇÃO DO RESTAURANTE ESTUDANTIL DO CAMPUS JOÃO PESSOA - IFPB	R\$ 1.998.039,09	R\$ 1.597.612,07	19/jul/16	26/set/16	20,04%	69 dias
02	2018	23381.010187.2015-11	RDC 05/2018	REFORMA DO ALMOXARIFADO DO IFPB	R\$ 80.267,95	R\$ 66.210,62	06/set/18	08/out/18	17,35%	32 dias
03	2018	23381.003748.2017-89	RDC 03/2018	CONSTRUÇÃO DE QUADRA POLIESPORTIVA DO CAMPUS PRINCESA ISABEL/IFPB	R\$ 85.978,62	R\$ 75.661,19	18/jun/18	25/jul/18	12%	37 dias
04	2018	23167.001299.2018-50	RDC 02/2018	CONSTRUÇÃO DA QUADRA POLIESPORTIVA DO CAMPUS PICUÍ	R\$ 187.114,24	R\$ 155.866,16	09/nov/18	07/dez/18	16,70%	28 dias
05	2018	23324.003521.2018-07	RDC 08/2018	CONSTRUÇÃO DA 1ª ETAPA DO BLOCO DE SALAS DE AULA II	R\$ 2.199.077,23	R\$ 1.700.106,60	29/nov/18	28/dez/18	22,69%	29 dias
06	2018	23506.000376.2018-66	RDC 07/2018	CONSTRUÇÃO DOS QUIOSQUES DO CAMPUS GUARABIRA	R\$ 110.393,89	R\$ 84.760,42	07/nov/18	12/dez/18	23,22%	35 dias
07	2018	23326.009194.2015-26	RDC 02/2018 - Reitoria	REFORMA DO CAMPUS SOLEDADE	R\$ 330.127,22	R\$ 258.156,51	29/mai/18	17/jul/18	21,80%	49 dias
08	2018	23381.006053.2015-97	RDC 04/2018	REFORMA DA UNIDADE DESCENTRALIZADA DE LUCENA/IFPB	R\$ 135.508,38	R\$ 120.281,86	18/jul/18	22/ago/18	11,21%	35 dias
09	2018	23326.000454.2018-41	RDC 01/2018 - CAMPUS JOÃO PESSOA	REFORMA DA REDE DE ALIMENTAÇÃO ELÉTRICA DO CAMPUS JOÃO PESSOA	R\$ 570.445,39	R\$ 472.824,50	03/ago/18	18/set/18	17,11%	46 dias
10	2017	23381.003032.2017-81	RDC 01/2017	REFORMA DO RESTAURANTE E DA GUARITA DO CAMPUS SOUSA	R\$ 29.814,14	R\$ 26.829,74	20/jul/17	30/ago/17	10,01%	41 dias
11	2018	23381.004930.2018-38	RDC 01/2018 - CAMPUS PICUÍ	REMANESCENTE DO CAMPUS PICUÍ	R\$ 207.953,78	R\$ 176.573,55	16/out/18	19/nov/18	15,09%	34 dias