



**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS, IMOBILIÁRIAS
E ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

CARLOS ANTONIO SANTOS E SANTOS

**CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: AS PRINCIPAIS DIFICULDADES
ENFRENTADAS PELAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO COM FOCO NO CORPO DE
BOMBEIROS MILITAR DO MARANHÃO**

SÃO LUIS - MA

2021

CARLOS ANTONIO SANTOS E SANTOS

**CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: AS PRINCIPAIS DIFICULDADES
ENFRENTADAS PELAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO COM FOCO NO CORPO DE
BOMBEIROS MILITAR DO MARANHÃO**

Monografia apresentada ao Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão para obtenção do grau de Bacharel em Contabilidade.

Orientador: Prof. Esp. Jose de Ribamar Marques Coimbra.

SÃO LUIS - MA

2021

Ficha gerada por meio do SIGAA/Biblioteca com dados fornecidos pelo(a) autor(a).
Núcleo Integrado de Bibliotecas/UFMA

Santos, Carlos Antonio Santos.
CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: as principais
dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação
com
foco no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão / Carlos
Antonio Santos Santos. - 2021.
82 f.
Orientador(a): Jose de Ribamar Marques Coimbra.
Monografia (Graduação) - Curso de Ciências Contábeis,
Universidade Federal do Maranhão, São Luís- MA, 2021.
1. Administração Pública. 2. Comissão. 3.
Contratação. 4. Eficiência. 5. Licitação. I. Coimbra,
Jose de Ribamar Marques. II. Título.

**UNIVERSIDADE FEDERAL DO MARANHÃO
DEPARTAMENTO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS, IMOBILIÁRIAS
E ADMINISTRAÇÃO
CURSO DE CIÊNCIAS CONTÁBEIS**

**CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: AS PRINCIPAIS DIFICULDADES
ENFRENTADAS PELAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO COM FOCO NO CORPO DE
BOMBEIROS MILITAR DO MARANHÃO**

Aprovada em ____/____/2021.

BANCA EXAMINADORA

Prof^o. Esp. José de Ribamar Marques Coimbra
(Orientador)
Universidade Federal do Maranhão

Prof^a. Me. Poliane Mendes Gonçalves Chagas
(Examinadora)
Universidade Federal do Maranhão

Prof^o. Esp. Manoel Rubim da Silva
(Examinador)
Universidade Federal do Maranhão

Dedico este trabalho a todo o Curso de
Ciência Contábeis da Universidade Federal
do Maranhão, corpo docente e discente, a
quem fico lisonjeado por dele ter feito parte.

AGRADECIMENTOS

Agradeço primeiramente a Deus, criador do Universo.

À minha esposa, Iolanda Karoline Barros dos Santos Rocha, e aos meus filhos José Carlos Barros dos Santos e Maria Helena Barros dos Santos, pela compreensão nos momentos que precisei estar ausente.

Ao meu pai, Antonio José Barros dos Santos e à minha mãe, Sebastiana Santos e Santos.

À minha irmã, Cristiane de Kácia Santos e Santos e a minha prima, Angélica dos Santos Rocha, pela paciência e apoio.

Aos professores do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão por todos os ensinamentos repassados durante a minha formação acadêmica.

Aos meus amigos de curso: Deborah Cristina, Mayara Cantanhede, Antônio Paulo, Moisaníel Costa. Todos vocês foram importantes para mim nessa jornada. Agradeço em especial ao amigo de curso e do trabalho, Brício de Almeida, pelo companheirismo e parceria. E aos demais alunos do Curso de Ciências Contábeis da Universidade Federal do Maranhão, em especial as turmas 2015.2 e 2016.1 pela compreensão e carinho durante todo o período de formação.

Ao professor orientador, José de Ribamar Marques Coimbra, pelo comprometimento e ajuda na concretização deste trabalho.

Ao meu supervisor de estágio, José Augusto Sousa Martins, pelos ensinamentos que contribuíram para a minha evolução profissional. Por fim, aos amigos, professores e servidores do Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão, em especial à Comissão de Licitação, pelo apoio durante a graduação.

“De tanto ver triunfar as nulidades; de tanto ver prosperar a desonra, de tanto ver crescer a injustiça. De tanto ver agigantarem-se os poderes nas mãos dos maus, o homem chega a desanimar-se da virtude, a rir-se da honra e a ter vergonha de ser honesto.”

Ruy Barbosa de Oliveira

RESUMO

Este estudo tem por objetivo a análise das principais dificuldades enfrentadas pela Comissão de Licitação com foco no Corpo de Bombeiro Militar do Maranhão na efetivação das contratações no setor público, com ênfase no princípio da eficiência, consagrado expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988. A pesquisa é qualitativa, descritiva e bibliográfica. Abordam-se os aspectos gerais da Administração Pública e a obrigatoriedade de licitar. Nesse contexto apresentam-se o conceito e finalidade da licitação. Destacam-se os princípios que norteiam o procedimento licitatório no ordenamento jurídico brasileiro e destacam-se as principais causas da ineficiência. Logo, dá-se ênfase aos principais problemas enfrentados pelas Comissões de Licitação. Constata-se que a Comissão de Licitação exerce papel de grande relevância no certame e, portanto, a sua atuação é que conduz a um resultado que atenda ao que preconiza o princípio da eficiência. Não obstante, várias são as dificuldades enfrentadas, o que tem origem na falta de qualificação dos integrantes da Comissão de Licitação, perpassando pela preponderância de comissões temporárias, compostas por servidores que atuam em outros setores, o que, somado a problemas outros, comprometem o resultado do certame e levam a repensar o papel das comissões, principalmente no que tange à atuação do órgão licitante.

Palavras-chave: Administração Pública. Contratação. Licitação. Eficiência. Comissão.

ABSTRACT

This study aims to analyze the main difficulties faced by the Tender Committee in effecting contracts in the public sector, with an emphasis on the principle of efficiency, expressly enshrined in the caput of article 37 of the 1988 Federal Constitution. The research is qualitative, descriptive and bibliographic. The general aspects of Public Administration and the obligation to bid are addressed. In this context, the concept and purpose of the bid are presented. The principles that guide the bidding procedure in the Brazilian legal system are highlighted and the main causes of inefficiency are highlighted. Therefore, emphasis is placed on the main problems faced by the Bidding Commissions. It appears that the Bidding Commission plays a very important role in the event and, therefore, its performance is that it leads to a result that meets the principles of efficiency. Nevertheless, there are several difficulties faced, which originates from the lack of qualification of the members of the Tender Committee, running through the preponderance of temporary commissions, composed of employees working in other sectors, which, in addition to other problems, compromise the result of the event and lead to rethinking the role of commissions, especially with regard to the performance of the bidding agency.

Keywords: Public Administration. Hiring. Bidding. Efficiency. Commission.

LISTA DE GRÁFICOS

Gráfico 1 - Representa o tempo de ingresso dos servidores no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão	46
Gráfico 2 - Distribuição dos servidores por unidade bombeiro militar	47
Gráfico 3- Tempo de trabalho na comissão de licitação	48
Gráfico 4 - Função(oes) desempenhada(s) na comissão de licitação	48
Gráfico 5 - Curso de capacitação ou treinamento na área de licitações	49
Gráfico 6 - Função(oes) desempenhada(s) em outra(s) atividade(s).....	50
Gráfico 7 - Existência de assessoria jurídica no CBMMA	51
Gráfico 8 - Assessoria jurídica e o desempenho das Comissões de Licitação	52
Gráfico 9 - Projeto Básico ou Termo de Referência e as especificações quanto ao objeto	53
Gráfico 10 - Os resultados de licitação: deserta ou fracassada	53
Gráfico 11 - O resultado mais recorrente: deserta x fracassada.....	54
Gráfico 12 - Os problemas mais enfrentados pelas Comissões de Licitação	55

LISTA DE ABREVIATURAS E SIGLAS

Art.	Artigo
BBM	Batalhão de Bombeiro Militar
CBMMA	Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão
CCU	Contabilidade da União

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO.....	12
2 REFERENCIAL TEÓRICO	15
2.1 Administração Pública e a Obrigatoriedade de Licitar	15
2.1.1 Administração Pública: breves considerações	15
2.1.2 Da obrigatoriedade de licitar no âmbito da Administração Pública	16
2.1.3 Finalidade do procedimento licitatório	20
2.2 Princípios Norteadores do Procedimento Licitatório	21
2.3 Da (In)eficiência do Procedimento Licitatório	26
2.4 Comissão de Licitação e Principais Dificuldades Enfrentadas	30
3 METODOLOGIA.....	42
3.1 Amostra.....	44
4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS	45
5 CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	59
REFERÊNCIAS	61
APÊNDICE A: TERMO DE ACEITAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA PELOS MEMBROS DAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO DO CBMMA.....	63
APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO ENVIADO AOS MEMBROS DAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DO MARANHÃO.....	64

1 INTRODUÇÃO

A aquisição de bens e serviços pela Administração Pública é sempre um tema intrigante. E essa questão ganha ainda mais relevância quando se consideram as consequências negativas para o erário e para sociedade quando o procedimento é ineficaz, principalmente se considerado o fato de que o interesse público está em voga, já que tal situação afronta a própria razão de ser do instituto.

O procedimento licitatório, concebido como aquele em que a Administração Pública busca selecionar a melhor proposta, deve observar os princípios consagrados no art. 37 da Constituição da República de 1988, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sem ignorar os princípios específicos que norteiam o instituto, elencados de forma expressa ou implícita no bojo da Lei nº 8.666/1993.

Em meio a esse cenário, já é possível perceber que a licitação é um procedimento de grande relevância no ordenamento jurídico brasileiro, sendo tratado em diversos diplomas legais, embora a Lei nº 8.666/1993 seja concebida como Lei Geral de Licitações, diploma que veio regulamentar a obrigatoriedade de licitar.

Em que pese todo o aparato legislativo, para o sucesso e bons resultados do procedimento licitatório, é imprescindível uma boa atuação da Comissão de Legislação que, em apertada síntese, tem a função de receber, examinar e julgar todos os documentos e procedimentos relativos às licitações e ao cadastramento dos licitantes, dentre os quais destacam-se os de habilitação e as propostas, a teor do que se extrai do inciso XVI, do art. 6, e art. 51, ambos da Lei nº 8.666/1993.

Contudo, o que se percebe são procedimentos que não observam o que preconizam os princípios norteadores da licitação, mormente o da eficiência, em especial pela atuação da Comissão de Licitação, que enfrenta diversas dificuldades, a exemplo da inexistência de assessoria jurídica adequada, de treinamento e de capacitação dos seus membros, da cumulação de funções, do desconhecimento das normas que regem a licitação, dentre outros.

Percebe-se que as atribuições da Comissão de Licitação são amplas e, por conseguinte, a eficiência do procedimento está diretamente relacionada ao trabalho exercido por seus integrantes.

Não bastasse isso, as fases do procedimento licitatório são diversas e complexas, pois sofrem alterações a depender, por exemplo, da modalidade de

licitação escolhida pela Administração Pública, em observância ao que dispõe a legislação. Por conseguinte, a má atuação dos membros da Comissão de Licitação compromete o resultado e podem, no caso concreto, gerar sérios danos ao erário.

Para se ter uma ideia da importância da atuação da Comissão de Licitação, a Lei nº 8.666/1993, em seu art. 51, § 3º, consagra a responsabilização solidária dos seus membros por todos os atos praticados pela Comissão, exceto se a posição divergente for devidamente fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que fora tomada a decisão. Portanto, cada membro tem um papel fundamental, podendo ser responsabilizado se não possuir conhecimentos adequados, caso não se posicione diante da tomada de decisões, se ceder a interesses políticos, dentre outras situações e, ainda, se tais fatos decorrerem danos, vícios ao procedimento.

Portanto, percebe-se que, embora a licitação seja de extrema importância para a Administração Pública e a sociedade como um todo, a atuação das Comissões de Licitação nem sempre recebe a atenção devida, o que reflete no sucesso do procedimento e nas contratações públicas.

Nesse ponto, cumpre abrir um parêntese para ressaltar que vários são os estudos sobre a licitação, sua importância e os princípios que a norteiam. Porém, os autores tendem a não aprofundar as questões afetas à atuação da Comissão de Licitação, geralmente se limitando a transcrever os dispositivos de lei que abordam a questão na Lei nº 8.666/1993. Portanto, poucos foram os estudos encontrados que versam especificamente sobre as dificuldades enfrentadas pelas referidas comissões.

A escolha do Corpo de Bombeiro Militar do Maranhão (CBMMA) foi motivada pela impossibilidade de se analisar várias atuações das comissões de licitações de instituições públicas em virtude principalmente da pandemia do Covid-19, e, ainda, por verificar a escassa literatura sobre o tema, é que escolheu-se averiguar os principais problemas enfrentados pela Comissão de Licitação do CBMMA. Quanto ao interesse pessoal pela pesquisa, surge pelo fato de o autor trabalhar há 12 (doze) anos na instituição e há 8 (oito) anos na Comissão Setorial de Licitação Corporação.

Desta feita, pauta-se o estudo nos seguintes problemas de pesquisa: **As normas legais que regem a atuação das Comissões de Licitação apresentam instrumentos satisfatórios para que os procedimentos licitatórios alcancem seu resultado? Quais os principais problemas vivenciados pelas Comissões de Licitação, mormente as do CBMMA?**

É nesse contexto que se situa o presente estudo, que tem por objetivo geral analisar as principais dificuldades enfrentadas pela Comissão de Licitação, com ênfase na legislação vigente e nas atribuições consagradas no direito pátrio. Assim, com foco nas Comissões de Licitação do CBMMA, busca-se averiguar os entraves à efetivação de contratos para a prestação de serviços e aquisição de produtos, com ênfase no princípio da eficiência consagrado expressamente no *caput* do art. 37 da Constituição Federal de 1988.

Como objetivos específicos, busca-se: contextualizar a Administração Pública, averiguando seu conceito e papel na atualidade; destacar a relevância do princípio da obrigatoriedade de licitar; identificar os princípios que norteiam a licitação no direito brasileiro; ressaltar os elementos que comprometem a eficiência do procedimento licitatório; e, ainda, averiguar o papel exercido pela Comissão de Licitação e as principais dificuldades enfrentadas no curso do certame.

Assim, buscou-se, por meio da aplicação de um questionário eletrônico, aferir os problemas vivenciados pela Comissão de Licitação do CBMMA, órgão que conta com 12 (doze) Comissões, a fim de identificar as principais dificuldades enfrentadas dentro da estrutura administrativas da instituição no que tange ao processo de contratações públicas.

Desta feita e para alcançar os objetivos supracitados, divide-se o estudo em: introdução, referencial teórico, metodologia, apresentação e análise dos resultados, sem ignorar, claro, as considerações finais. E, no referencial teórico, apresenta-se, inicialmente, a importância da licitação no âmbito da Administração Pública, em virtude do princípio da obrigatoriedade de licitar. Em seguida apresentam-se os princípios norteadores do procedimento licitatório, bem como a ineficiência do procedimento. E, ao final, dá-se ênfase às principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Administração Pública e a Obrigatoriedade de Licitar

2.1.1 Administração Pública: breves considerações

Antes de conceituar a Administração Pública, é importante entender o verbo “administrar” para o Direito Administrativo. Di Pietro (2014, p. 44) tem o entendimento mais claro sobre o tema ao dispor que:

administrar significa não só prestar serviço executá-lo, como, igualmente, dirigir, governar, exercer a vontade com o objetivo de obter um resultado útil e que até, em sentido vulgar, administrar quer dizer traçar programa de ação e executá-lo.

Tomando como base o entendimento da palavra “administrar” trazido pela autora supracitada, passa-se a entender o que seria a Administração Pública. E, com base nos ensinamentos de Meirelles (2013, p. 65-66), pode-se dizer que a “Administração Pública é todo aparelhamento do Estado, preordenado à realização de seus serviços, visando à satisfação das necessidades coletivas”. Portanto, nota-se que a Administração Pública deve sempre favorecer a coletividade em qualquer atividade ou ato prestado.

Já para Carvalho Filho (2017, p.12-13), a Administração Pública deve ser entendida em dois sentidos, o objetivo e o subjetivo, pois a expressão “administração pública” é, de certo modo, duvidosa. Quanto ao sentido objetivo, é conceituado como “a própria atividade da administração exercida pelo Estado por seus órgãos e agentes, caracterizando, enfim, a função administrativa”. Este conceito é um entendimento mais didático do que seria a Administração Pública, levando-se em conta a sua finalidade.

Já o sentido subjetivo encontra-se em um conceito mais voltado para o sujeito que exerce os atos de administração, sendo conceituada como “o conjunto de agentes, órgãos e pessoas jurídicas que tenham a incumbência de executar as atividades administrativas” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 12-13)

Di Pietro (2014, p. 50) complementa o entendimento trazido por Carvalho Filho (2017) quando sustenta que a Administração Pública pode ter os seguintes sentidos:

- a) em sentido subjetivo, formal ou orgânico, ela designa os entes que exercem a atividade administrativa; compreende pessoas jurídicas, órgãos e agentes públicos incumbidos de exercer uma das funções em que se triparte a atividade estatal: a função administrativa;
- b) em sentido objetivo, material ou funcional, ela designa a natureza da atividade exercida pelos referidos entes; nesse sentido, a Administração Pública é a própria função administrativa que incumbe, predominantemente, ao Poder Executivo.

Já na Constituição Federal de 1988 não se encontra um conceito sobre Administração Pública. Contudo, em seu artigo 37, *caput*, o constituinte consagra os seus princípios expressos, devendo a atividade administrativa ser regida pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

Além de apresentar os princípios fundamentais da Administração Pública, o dispositivo supracitado também traz a divisão em Administração Pública Direta e Indireta. Importante trazer sua diferenciação explicada por Mello (2015, p. 156-157), o qual leciona que a Administração Pública Direta “se constitui dos serviços integrados na estrutura administrativa da Presidência da República e dos seus Ministérios”, ao passo que a Administração Pública Indireta compreende as autarquias, empresas públicas, sociedades de economia mista e fundações.

Em resumo, a Administração Pública Direta é composta basicamente pelos seus entes federados (União, Estados, Distrito Federal e Municípios), além de seus órgãos (Secretarias, Ministérios etc.), enquanto a Administração Pública Indireta é qualquer entidade pública ou privada, física ou jurídica que não seja a União, os Estados, o Distrito Federal ou os Municípios.

Por fim, mister explicar – tendo como base o conceito trazido acima – que, de uma forma geral, a Administração Direta é a detentora de todo o poder dado à Administração Pública, porém, ela está autorizada a criar órgãos mais específicos para auxiliá-la nos atos de administração. Estes órgãos subsidiários, criados por lei ou mediante autorização legal, são os pertencentes à Administração Pública Indireta.

2.1.2 Da obrigatoriedade de licitar no âmbito da Administração Pública

A Lei de Licitações é muito importante para a Administração Pública, pois regula todas as compras e contratações. Nas próximas linhas será feita tanto uma análise geral da lei quanto um histórico de criação e a análise do momento histórico do Brasil na sua criação.

Devido à importância da Administração Pública e, para a aplicação correta do princípio da legalidade, foi criada em 1933 a Lei nº 8.666 para controlar o procedimento para as contratações de produtos e serviços. Importante ressaltar que todo o procedimento licitatório foi pensado para que se pudesse dar a maior transparência aos atos administrativos.

A Administração Pública, por suas entidades estatais, autárquicas empresariais, realiza obras e serviços, faz compras e aliena bens. Para essas atividades precisa contratar, mas seus contratos dependem, em geral, de um procedimento seletivo prévio, que é a licitação (MEIRELLES, 2013).

A palavra “licitação” tem origem no termo em latim *licitatione*, o qual significa arrematar em leilão. Tem origem na Idade Média, nos Estados Medievais Europeus, em que era usado o sistema chamado “Vela e Prego”. Este sistema se baseava na ideia de apregoar-se a obra desejada enquanto uma vela queimava, sendo esse o tempo de duração. Quando a chama apagava, a obra era arrematada por quem tivesse feito o melhor preço ao Estado (CRETELLA JÚNIOR, 1975).

O primeiro registro relacionado às licitações no Brasil é o Decreto 2.926, de 14 de maio de 1852, o qual era voltado para a regulamentação das contratações de serviços do extinto Ministério da Agricultura, Comércio e Obras Públicas. Com a promulgação de outras leis que tratavam de forma moderada do assunto, foi criado o Decreto nº 4.536, de 28 de janeiro de 1922, o qual organizou o Código de Contabilidade da União (CCU).

Com a organização do CCU, o processo licitatório veio em uma crescente evolução, com o objetivo de garantir a maior eficiência às contratações públicas, culminando no Decreto-lei nº 200, de 25 de fevereiro de 1967, mais precisamente nos art. 125 a 144, que estabeleceram a reforma administrativa federal. Em seguida, foi editada a lei nº 5.456 em de 20 de junho de 1968, voltada às administrações dos Estados e Municípios. Além disso, houve, ainda, o Decreto-lei nº 2.300, de 21/11/1986, atualizado em 1987, pelos Decretos-lei 2.348 e 2.360, instituindo pela primeira vez, o Estatuto Jurídico das Licitações e Contratos Administrativos, reunindo normas gerais e especiais relacionadas à matéria.

Com o advento da Constituição Federal de 1988, houve um grande progresso na instituição e democratização da Administração Pública. Sendo assim, a partir de 1988, a licitação foi reconhecida como princípio constitucional, de

observância obrigatória pela Administração Pública Direta e Indireta, de todos os poderes da União, Estados, Distrito Federal e Municípios.

Essa obrigatoriedade é possível de ser observada no inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal, que expressamente dispõe que as contratações públicas para obras, serviços, compras e alienações devem se dar mediante processo licitatório, ressalvadas as disposições legais em sentido contrário, a exemplo das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, que são consagradas em lei.

A ideia de licitar está fortemente relacionada aos já mencionados princípios da supremacia e da indisponibilidade do interesse público. E o art. 37, XXI da Constituição Federal foi positivado no sistema jurídico legal brasileiro pela Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, que disciplina as licitações e contratos da Administração Pública (BRASIL, 1993).

Exatamente por isso, Mello (2015) define o procedimento licitatório como instrumento por meio do qual o setor público, em sentido amplo, efetiva as contratações, abrindo disputa entre os interessados para a escolha da proposta mais vantajosa. Ainda, Mukai (2008, p. 01, grifos do autor), ao tratar do instituto, apresenta o seguinte conceito:

Pode-se definir a licitação com uma *invitatio ad offerendum*, isto é, um convite do Poder Público aos administrados para que façam suas propostas e tenham a chance de ser contratados, para lhe executarem uma prestação (de dar ou fazer) determinada.

Importa ressaltar que o procedimento licitatório tem por objetivo fazer o Poder Público contratar serviços e comprar bens da forma mais justa, transparente e eficaz, sempre prezando pela lisura durante todo o processo e garantido todos os meios de defesa de direitos aos licitantes, assim, respeitando o exposto na norma legal e na Constituição com os princípios constitucionais que regem a Administração Pública já explicitados anteriormente.

A estrutura licitatória busca um equilíbrio entre a Administração Pública e os particulares que têm interesse em participar do certame licitatório, porém, sempre tendendo a proteger a Administração Pública, por causa do princípio da supremacia do interesse público. Ou seja, apesar de aparentemente haver proteção dos interesses de ambos os lados, a Lei nº 8.666/1993 tem como principal objetivo

proteger a Administração Pública para que sua escolha seja a mais eficaz possível para esta.

Há várias modalidades de licitação, dentre elas: concorrência, tomada de preços, convite, concurso, leilão - e, a cada dia que passa a Administração Pública atualiza-se e moderniza-se, criando e adequando novas modalidades, pois visa o bem maior, que é propiciar ao Poder Público, as melhores condições para os seus contratos e a execução mais eficaz para eles (ALBUQUERQUE; VIEIRA, 2018).

Como exemplo desta modernização, cita-se o Regime Diferenciado de Contratação, instituído pela Lei nº 12.464 de 04 de agosto de 2011, criado para proporcionar as contratações em virtude da realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no Brasil e que se consolida como mais uma possibilidade para a Administração Pública. A licitação é, na verdade, uma sucessão organizada de atos, como o edital ou convite, verificação de idoneidade ou habilitação, julgamentos e adjudicação, obedecendo rigorosamente ao estabelecido em lei e não admitindo a discricionariedade em sua realização. Uma forma de combate a parcialidade do administrador público. Salvo exceção prevista em lei, que autorize preferências técnicas e opções administrativas de conveniência e oportunidade (ALBUQUERQUE; Vieira, 2018, p.40)

Em tese, a finalidade da licitação é a proposta mais vantajosa, dá-se ênfase como regra geral, à proposta de menor preço, mas em algumas situações, a técnica poderá pesar no julgamento.

Por outro lado, visando propiciar as mesmas oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, a licitação deverá garantir absoluta igualdade entre os interessados, princípio maior do qual se originam os demais princípios da licitação (MEIRELLES, 2013).

No que tange ao momento histórico em que veio a lume a Lei Geral de Licitações, importa relembrar que ela foi criada cinco anos após a Constituição de 1988, a primeira constituição democrática depois de um longo período ditatorial. Logo, não é exagero dizer que o Brasil passava por um momento de controle sobre a Administração Pública, muitas vezes ultrapassando limites que garantissem a melhor aplicação das normas. Nesse contexto surgiu a Lei nº 8.666/1993, com um procedimento que trouxe várias garantias aos particulares, mas em contrapartida, culminou em uma longa demora para o encerramento de cada compra ou contratação pela Administração Pública.

É claro que os particulares devem ter garantias constitucionais durante o procedimento licitatório. Porém, a atividade do administrador público não pode ser morosa e beirando a ineficiência.

O administrador deve sim ser controlado, para impedir que dê preferência a interesses particulares e possa ser fiscalizado pelos particulares – o que não acontecia durante o período militar que se encerrava – porém, a Administração precisava funcionar de forma rápida, para atender às necessidades imediatas da população.

Desde que a lei foi criada, esperava-se que fosse dar um basta nos esquemas de corrupção existentes na Administração Pública, conforme explica Rigolin (2008, p. 41) ao falar que a lei “foi ideada e até sua publicação tratada, por isso, desde sua mais remota origem, como possível e heroico remédio contra a falcatrua, o oportunismo criminoso os delitos negociais”.

Não obstante, a verdade é que, para gerar um sentimento de segurança à população, que desde aquela época não tolerava a corrupção, o legislador entendeu que seria melhor burocratizar o procedimento licitatório, ao invés de aumentar a fiscalização sobre ele.

2.1.3 Finalidade do procedimento licitatório

Como já dito alhures, a licitação é procedimento por meio do qual a Administração Pública faz a escolha da proposta mais vantajosa para a aquisição de bens ou serviços, observando, em cada caso, a modalidade adequada. Por conseguinte, é composta de fases, envolve sujeitos diversos e gera, portanto, direitos e obrigações (MEDAUAR, 2013).

Foi em meio a esse cenário que a Constituição Federal consagrou, no inciso XXI do art. 37, a obrigatoriedade da licitação, buscando afastar quaisquer medidas que tenham por objetivo burlar as normas que regem a contratação pública e, assim, favorecer particulares, por exemplo, em detrimento do interesse público.

Desta feita, não há dúvidas de que o procedimento em comento conta com fases e clama, por conseguinte, por uma atuação de servidores públicos para a efetivação do procedimento, cuja finalidade é a escolha da melhor proposta, a mais vantajosa para a Administração Pública, não necessariamente a proposta menos

onerosa. Daí já se percebe a importância dos membros da Comissão, que devem analisar, no caso concreto, questões das mais diversas.

Anote-se que o que será contratado mediante o processo de licitação pública serão obras, serviços, compras e alienações. Assim, impõe-se um tratamento isonômico a todos os interessados – através da igualdade -, e devendo estes demonstrar as condições de qualificação a todos impostas. E para que o interessado seja contratado, ele deve preencher todos os requisitos legais e regulamentares do edital, pois só assim se pode celebrar o contrato.

A licitação tem como característica organizacional a seleção, ou seja, seu procedimento possui um fim seletivo, já que há um conjunto de documentos e atuações como fatores essenciais para a decisão administrativa.

Para que isso ocorra, é necessário que a Administração Pública divulgue, através de editais, o que pretende ser contratado; que seja obedecida uma formalidade e que os interessados ofereçam suas propostas, de modo a atender ao que preconiza o princípio da obrigatoriedade de licitar.

Desta forma, as obras, serviços, compras, alienações, concessões, permissões e locações da Administração Pública, quando firmado o contrato com os licitantes, serão, em regra, obrigatoriamente através de licitação (JUSTEN FILHO, 2014).

Por fim, não há como negar que a licitação também exerce uma finalidade preventiva, mormente quanto à prática de atos de improbidade, seja porque determina a observância aos princípios que norteiam a Administração Pública, dentre eles os da moralidade e publicidade, seja porque exige o tratamento isonômico dos licitantes, seja porque impõe ao gestor público a obrigação de licitar.

2.2 Princípios Norteadores do Procedimento Licitatório

A Constituição Federal de 1988 consagra diversos princípios que norteiam a Administração Pública. O legislador, porém, ao tratar da licitação, no bojo da Lei nº 8.666/1993, também tratou de elencar um rol de princípios específicos, que buscam nortear a atuação daqueles que, de forma direta ou indireta, atuam no procedimento licitatório, dentre eles os membros da Comissão de Licitação.

A doutrina, porém, não é uníssona ao tratar dos princípios específicos, havendo divergência quanto ao número. Autores como Meirelles (2013), por exemplo,

apresentam um rol mais amplo, dentre os quais apresenta os princípios do procedimento formal, publicidade, igualdade entre os licitantes, sigilo das propostas, vinculação aos termos do instrumento convocatório, julgamento objetivo e adjudicação compulsória.

Mello (2015), por sua vez, além da igualdade, publicidade e rigorosa observância das condições do edital, destaca também o da possibilidade de o licitante fiscalizar o atendimento dos princípios anteriores. Logo, apresenta um rol ainda mais amplo que o elencado por Meirelles (2013).

Tem-se, ainda, o posicionamento de Di Pietro (2014), para quem a licitação por si só constitui um princípio ao qual a Administração Pública se vincula. É uma decorrência do princípio da indisponibilidade do interesse público, que se baseia na restrição à liberdade administrativa na escolha do contratante; a Administração terá que escolher aquela que melhor atender o interesse público.

Importa ressaltar que o princípio da supremacia do interesse público está implícito nas próprias regras do Direito Administrativo e, conforme ensina Meirelles (2013, p. 95) é “um dos princípios de observância obrigatória pela Administração Pública”.

Além do princípio da supremacia do interesse público, outro princípio norteador dessa matéria é o da indisponibilidade do interesse público. Isso porque o administrador tem a obrigação de zelar pelos interesses da coletividade, conforme já explicado anteriormente. Assim, esses administradores jamais podem dispor daqueles interesses em detrimento da proteção aos dos particulares. Ensina Mello (2015, p. 23):

Indisponibilidade dos interesses públicos significa que sendo interesses qualificados como próprios da coletividade – internos ao setor público – não se encontram à disposição de quem quer que seja, no sentido que lhe incumbe apenas curá-los – o que é também um dever – na estrita conformidade do que dispuser a intentio legis.

O princípio da legalidade significa basicamente agir conforme determinado em lei. Para Di Pietro (2014, p. 67), o princípio “constitui uma das principais garantias de respeito aos direitos individuais”. Vale ressaltar não somente a importância deste conceito, mas também sua relevância, haja vista que todo o processo licitatório é previsto em lei e todas as suas fases são rigorosamente dispostas na Lei nº 8.666/1993.

Dessa forma, por mais simples que pareça o ato a ser prestado pelo administrador público, este deve estar baseado e protegido por uma norma (*lato sensu*), caso contrário não terá eficácia.

Tem-se, ainda, o princípio da boa-fé, que deve estar presente nos atos praticados pelo administrador público. O princípio da moralidade deve ser observado não apenas por um dos lados, mas também pelo particular que se relaciona com a Administração Pública (DI PIETRO, 2014).

O princípio da impessoalidade dos atos administrativos, por sua vez, é um pressuposto da supremacia do interesse público. O administrador não pode em hipótese alguma quebrar a isonomia de tratamento dos particulares, ou seja, o administrador jamais deixará de observar os interesses da coletividade, que, na realidade, é o bem maior e o objeto principal do Direito Administrativo (DI PIETRO, 2014).

Pode-se falar também sobre o princípio da igualdade, pois este anda junto ao princípio da impessoalidade. Este princípio está disposto no preâmbulo da Constituição Federal de 1988 e impõe a competição entre os licitantes de forma justa e par. Cabe à Administração Pública julgar todos os administrados de forma isonômica, sem favoritismos – e, é claro, sem interesses particulares do administrador, assim como visto anteriormente.

O princípio da igualdade “é considerado um dos alicerces da licitação” (DI PIETRO, 2014, p. 355), visando não somente a permitir à Administração a escolha da melhor proposta, como também a assegurar igualdade de direitos a todos os particulares com interesse em contratar.

Há também o princípio da competitividade, que se encontra implícito no artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei de Licitações (BRASIL, 1993), o qual é decorrente do princípio da isonomia.

É vedado aos agentes públicos admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo e estabeleçam preferências ou distinções em razão da naturalidade, da sede ou domicílio dos licitantes ou de qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para específico objeto do contrato (DI PIETRO, 2014).

Não se pode esquecer, ainda, do princípio da razoabilidade, que diz respeito ao uso da discricionariedade, onde o administrador deve obedecer a critérios aceitáveis na prática de seus atos, ou seja, ponderando de modo que não ultrapasse

a necessidade (MELLO, 2015). Em suma, o administrador deve praticar todo e qualquer ato com prudência, lisura e sensatez. Caso contrário, seu ato será invalidado.

Quanto à proporcionalidade, esta aplica-se à extensão e à intensidades das competências administrativas, para que realmente seja feito cumprimento com finalidade do interesse público.

Para Di Pietro (2014, p. 81), o princípio da proporcionalidade tem ligação direta com outro princípio, pois ele constitui um dos aspectos da razoabilidade. Assim explica: “entre outras coisas, exige proporcionalidade entre os meios de que se utiliza a Administração Pública e os fins que ela tem que alcançar”. Logo, “o princípio da proporcionalidade não é senão uma faceta do princípio da razoabilidade”, tal como ensina Mello (2015, p. 68).

Outro princípio específico, norteador das licitações, é o da publicidade, o qual diz respeito “não somente a divulgação do procedimento para conhecimento de todos os interessados, mas também aos atos da Administração praticados no decorrer do processo licitatório” (DI PIETRO, 2014, p. 359). É importante ressaltar que a possibilidade de observância ajuda a fiscalizar sua legalidade.

É princípio expresso no art. 3º, § 3º, da Lei Geral de Licitações, o qual dispõe que a “licitação não será sigilosa, sendo públicos e acessíveis ao público os atos de seu procedimento, salvo quanto ao conteúdo das propostas, até a respectiva abertura” (BRASIL, 1993).

Importa ressaltar, ainda, que quanto maior a competição, maior será a publicidade. Isso porque a publicidade é elástica, ou seja, pode-se concluir que ela será a mais ampla possível na licitação em que a Administração Pública tem o maior interesse. Logo, a Comissão de Licitação tem papel importante na divulgação do certame. Ainda, pode-se falar sobre o princípio da moralidade, o qual é também um dos princípios expressos no art. 37 da Constituição Federal.

Outro princípio de suma importância é o da vinculação ao instrumento convocatório, via de regra, o edital. Nesse interim é que o art. 41 da Lei Geral de Licitações, por exemplo, prevê a nulidade do certame se a Administração Pública descumprir as normas e condições nele elencados. Logo, é também incumbência da Comissão de Licitação a elaboração de um edital que atenda às normas legais, pois somente assim a segurança jurídica restará consagrada (MEDAUAR, 2013).

De fato, é o edital que traz todas as regras do procedimento que irá iniciar-se. Portanto, pode-se dizer que este é, sem dúvida, um dos princípios mais relevantes do procedimento licitatório. Nem a Administração pode exceder-se ao estipulado no edital, nem o particular pode alegar desconhecimento. Estabelece não apenas as condições para a participação do certame, como também as cláusulas do contrato que será firmado entre o particular e a Administração Pública.

Tem-se, ainda, o princípio do julgamento objetivo, que busca afastar a discricionariedade na escolha das propostas e, assim, afastar ao máximo a subjetividade da Administração Pública em todas as fases da licitação, principalmente em relação à escolha do vencedor.

De fato, é princípio de toda licitação que seu julgamento se apoie em fatores concretos pedidos pela Administração em seu confronto com o ofertado pelos proponentes dentro do permitido no edital (MEIRELLES, 2013).

Para fins de julgamento objetivo, o mesmo dispositivo estabelece os tipos de licitação: de menor preço, de melhor técnica, de técnica e preço e o de maior lance ou oferta. Esses critérios não são aplicados para o concurso e para o pregão.

Quanto ao princípio da adjudicação compulsória, ele significa que “a Administração não pode, concluído o procedimento, atribuir o objeto da licitação a outrem que não o vencedor” (MEIRELLES, 2013, p. 267).

Esta atribuição ao vencedor é obrigatória, salvo caso de desistência expressa do contrato ou não firmado no prazo determinado, ao menos que comprove justa motivação. Este princípio também veda que seja aberta nova licitação enquanto válida a antiga. Contudo, vale ressaltar que esta proteção se limita à adjudicação, ou seja, à atribuição a ele do objeto da licitação, e não ao contrato imediato.

a Administração pode, licitamente, revogar ou anular o procedimento ou, ainda, adiar o contrato, quando ocorrerem motivos para essas condutas. O que não se lhe permite é contratar com outrem, enquanto válida a adjudicação, nem revogar o procedimento ou protelar indefinidamente a adjudicação ou a assinatura do contrato sem justa causa. (DI PIETRO, 2014, p. 362).

E, por fim, tem-se o princípio constitucional da ampla defesa, o qual demonstra a tentativa de equilíbrio mencionada anteriormente, numa tentativa de dar garantias aos particulares interessados no objeto da licitação. Dispõe sobre isso o art. 49, §3º da Lei nº 8.666/1993:

Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.

[...]

§ 3º No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa (BRASIL, 1993).

Vale ressaltar que para a revogação do processo licitatório se opere validamente, deve estar pautada em justificativas plausíveis. Não basta apenas a ocorrência de um fato superveniente ao ato que autorizou a abertura do certame. Esse mesmo fato, além de superveniente, deve ser munido de potencialidade suficiente para pôr em risco o interesse público. Outro requisito importante é a prévia instauração do devido processo legal como único meio capaz de materializar o princípio constitucional do contraditório e da ampla defesa, como também atender ao disposto no §3º, do artigo 49 da Lei 8.666/93.

A esse respeito, leciona Justen Filho (2014, p. 1139):

A doutrina nacional e estrangeira concordam, em termos pacíficos, que as penalidades administrativas apresentam configuração similar às de natureza penal, sujeitando-se a regime jurídico senão idêntico, ao menos semelhante. [...]Por isso, os princípios fundamentais do Direito Penal vêm sendo aplicados no âmbito do Direito Administrativo Repressivo, com a perspectiva de eventuais atenuações necessárias em face das peculiaridades do ilícito no domínio da atividade administrativa.

Diante disso, Figueiredo (2008, p. 431) ensina que “os procedimentos sancionatórios se caracterizam precisamente pela aplicação dos princípios do processo penal”.

Conforme dito, a Lei nº 8.666/1993 criou um procedimento para impedir que o administrador deixe de exercer seu papel para a população e passe a utilizar-se do procedimento para interesses particulares. Isso trouxe uma morosidade ao procedimento licitatório e, com isso, aparente falta de eficiência para a atividade da Administração Pública, como se passa a expor.

2.3 Da (In)eficiência do Procedimento Licitatório

Importa lembrar que, conforme já explicado no capítulo anterior, a Administração Pública vem atualizando e criando inovações para impedir que os procedimentos licitatórios se mantenham na mesma morosidade de sempre – como

as obras públicas de duplicações das Rodovias Federais, por exemplo – seja por necessidade, como foi o caso do já mencionado Regime Diferenciado de Contratações, seja por uma mera inovação procedimental, como foi o caso do Pregão Eletrônico.

Dito isso, não é exagero entender que o Poder Público não se demonstra satisfeito na integralidade da Lei de Licitações vigente, porém, apenas isso não é o suficiente para considerar o procedimento licitatório como ineficiente e, por consequência, declarar a sua inconstitucionalidade. Deve-se levar em conta o processo como um todo, ou seja, ver objetivamente se os dispositivos da lei estão de acordo com o princípio constitucional da eficiência.

Um exemplo claro disso é que, ao respeitar os princípios do contraditório e da ampla defesa, a lei prevê a possibilidade de recursos com efeitos suspensivos; e, num primeiro olhar superficial, isso poderia ser uma prova da ineficiência, visto que a demora para julgamento dos recursos poderia acarretar perda preciosa de tempo para a finalização de uma obra ou mesmo a compra de determinado material.

Entretanto, ao se analisar mais profundamente, vê-se que o legislador – mesmo sem a previsão expressa do princípio da eficiência no texto original do *caput* do artigo 37 da Carta Magna de 1988 – preocupou-se com uma possível demora no procedimento recursal na esfera administrativa, ao estabelecer o prazo de apenas 5 dias úteis para a interposição do recurso, assim como também para a impugnação do mesmo pelos demais licitantes.

Porém a maior demonstração de preocupação com a morosidade recursal é que a lei obriga “que seja proferida decisão também no prazo de cinco dias úteis, sob pena de responsabilidade” (MELLO, 2015, p. 619).

Em contrapartida, a lei que em um primeiro momento parece ser bem restritiva sobre as possibilidades de interposição de recurso administrativo, abre a possibilidade de outras formas de impugnações dos atos e decisões do procedimento licitatório, tal como ensina Di Pietro (2014, p. 419) ao explicar que “nos casos em que não cabe recurso, o interessado poderá interpor representação no prazo de cinco dias úteis a contar da intimação do ato”.

Todavia, como explicado anteriormente, essas previsões recursais são devido à obrigatoriedade de respeito ao contraditório e a ampla defesa, os quais, ao contrário do princípio da eficiência, já faziam parte da constituição, - inclusive

reconhecidos como cláusulas pétreas devido às suas importâncias – na data em que a Lei nº 8.666/1993 foi promulgada.

É bem verdade que a própria lei estipula procedimentos mais simplificados para as diversas situações que podem existir para certos objetos. Um exemplo básico disso é a possibilidade da utilização da carta convite, procedimento utilizado pela Petrobrás para a contratação de certos serviços.

Não obstante, a doutrina é bem escassa sobre o assunto, muitas vezes por entender que este princípio “é próprio do Estado de Direito, considerando-o como princípio implícito de qualquer comportamento administrativo racional” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 100).

É claro que seria um comportamento utópico da Administração Pública ser completamente eficiente, pois assim como na iniciativa privada, existem situações em que ocorrerão ineficiências. O que se exige é que esta preste seus serviços da forma mais eficiente possível.

Ainda assim, torna-se difícil entender o que seria uma atuação eficiente por parte da Administração Pública. Isso porque, tal como explica Batista Júnior (2012, p. 172): “a eficiência se traduz em um conceito relativo, em função de variáveis tais como, em especial, os fins específicos a se atingir, que, conforme sejam postos, condicionam de uma forma ou de outra o padrão daquilo que é eficiente ou ineficiente”.

A dificuldade de entendimento do nível de eficiência aceitável e exigido à Administração Pública passa também pelo fato de que existe uma variação temporal e tecnológica considerável, ao passo que o que poderia ser entendido como eficiente para a Administração Pública no século passado com certeza não é aceitável atualmente.

Quanto à variável tecnológica, deve-se levar em conta as facilidades que se tinham para auxiliar a atividade administrativa naquela época e as que se têm nos dias de hoje. Isso porque, com a evolução da tecnologia usada na atividade do administrador, a exigência dos administrados cresce por ser possível uma resposta mais rápida e com isso mais eficaz.

Nesse mesmo sentido, a legislação brasileira evolui junto com as possibilidades e facilidades trazidas com o tempo, ou seja, é sim necessário que a Administração Pública siga e utilize dos amparos tecnológicos que facilitem as suas atividades perante os administrados.

Apesar disso, Niebuhr (2016, p. 43) explica que “a eficiência em licitações públicas gira em torno de três aspectos fundamentais: preços, qualidade e celeridade”. Pode-se entender o aspecto do preço como o menor gasto possível à Administração Pública; quanto à qualidade, entende-se como a contratação do melhor produto possível; e em relação à celeridade, o menor tempo possível do início ao fim do procedimento licitatório, desde a sua convocação, até a adjudicação da proposta vencedora.

A lei de Licitações é datada de 21 de junho de 1993, e esse fator evolutivo histórico deve sim ser levado em conta. Isso porque as possibilidades tecnológicas existentes nos dias de hoje possibilitam um procedimento licitatório muito mais rápido, ao passo que, inclusive, houve a criação do pregão eletrônico, em que é possível alcançar mais interessados e, com isso, melhorar as ofertas de propostas à Administração Pública.

Dito isso, é impossível determinar uma resposta padrão para este questionamento, pois “a eficiência é um conceito que não admite uma quantificação ou qualificação rigorosa, mas se trata de um conceito jurídico indeterminado que permite sua precisão apenas no momento de sua aplicação aos casos concretos” (BATISTA JÚNIOR, 2012, p. 174).

Nesse sentido, também:

A ideia de eficiência na ciência da Administração tem sua ênfase na racionalização dos custos para a geração de lucro financeiro. No campo do direito administrativo, prioriza-se a eficiência na prestação de atividades e de serviço público adequados, de qualidade, universalizados e com modicidade de tarifas. Isso porque, se o objetivo de uma lei se coloca no campo político, social ou econômico, a interpretação do princípio da eficiência deve fazer-se de modo que esse objetivo político social e econômico seja atingido da melhor forma possível. (MUNIZ, 2007, p. 98).

Assim, cabe à Administração Pública agir com eficiência, principal e especificamente no que diz respeito ao procedimento licitatório, afinal ela tem como maior finalidade a busca do melhor serviço com o menor preço.

Ainda, é importante ressaltar que não é possível entender eficiência apenas como um procedimento rápido, pois tal como explicado anteriormente, não existe uma conceituação padrão, logo, cabe a análise sobre a eficiência da aplicação do procedimento licitatório como um todo, ou seja, não somente sobre a sua celeridade, mas também sobre seu resultado e suas consequências para a Administração Pública.

Segundo o art. 3º da Lei nº 8.666/1993, como já dito alhures, a finalidade precípua da licitação é a escolha da proposta mais vantajosa para a Administração Pública. Sendo assim, pode-se observar que o princípio da eficiência caminha lado a lado com a isonomia do processo, que faculta melhor competitividade e no princípio do julgamento objetivo, por proibir o uso de qualquer critério subjetivo ou sigiloso que viole a igualdade dos licitantes.

Além disso, outro exemplo em que fica claro a presença do princípio da eficiência e como este trabalha, é pela compreensão das modalidades e tipos licitatórios. Ou melhor, nos mecanismos que permitem a melhor escolha para a Administração Pública. Rosa (2003, p. 34) afirma, no que diz respeito às modalidades que “a forma específica de conduzir o procedimento licitatório a partir de critérios definidos em lei”.

Ademais, vale ressaltar também que, apesar da Lei de Licitações direcionar seus usuários, ou seja, os entes da Administração Pública Direta e Indireta, entre eles as empresas públicas e as sociedades de economia mista, acaba gerando conflito com o previsto na Carta Magna, no sentido que a mesma permite que tais organizações tenham Estatuto próprio que regulamente seu procedimento licitatório. Por trás dessa flexibilização, argumenta-se o caráter jurídico privado do qual estes dois entes estão revestidos.

Além disso, extrai-se da lei de licitações que, além de buscar igualdade de oportunidades, tendo em visto, seu procedimento e “cumpre assim, permitir a competitividade entre os interessados, essencial ao próprio instituto da licitação” (CARVALHO FILHO, 2017, p. 242), fazendo-se valer a relação direta com os princípios que integram a Administração Pública.

Por fim, mas não menos importante, a eficácia da licitação dependerá da atuação da Comissão de Licitação. Contudo, vários são os problemas enfrentados, o que contribui para que o procedimento licitatório seja falho e ineficaz, a exemplo da falta de treinamento, da cumulação de funções, da inexistência de assessoria própria, dentre outros, como se passa a abordar na próxima seção.

2.4 Comissão de Licitação e Principais Dificuldades Enfrentadas

A licitação, como apontada alhures, é procedimento que tem por escopo a escolha da melhor proposta para a Administração Pública, ou seja, da proposta mais

vantajosa. Logo, a partir de uma sequência de fases, que varia a depender da modalidade adotada, o setor público escolhe, dentre as propostas apresentadas pelos licitantes, aquela que trará maior vantagem para a Administração.

Nesse contexto a Comissão de Licitação exerce papel de suma importância, pois a ela compete gerir todo o procedimento que, repita-se, é composto de fases.

Bem lembra Oliveira (2019) que a escolha dos membros da Comissão de Licitação é do órgão licitante, pois a Lei Geral de Licitações se limita a trazer regras gerais, apenas traçando parâmetro acerca da composição, mas nada sobre a sua organização.

Por isso, Oliveira (2015), ao dissertar sobre o procedimento, esclarece que não há uma uniformidade, pois os procedimentos variam segundo a modalidade de licitação e, ainda, em razão do objeto da contratação, embora prevaleça na doutrina a divisão em interna (fase que ocorre no interior da Administração) e externa (quando é dada a publicidade ao certame com a convocação dos interessados).

E sobre a fase interna, explica:

A fase interna da licitação engloba os atos iniciais e preparatórios praticados por cada órgão e entidade administrativa para efetivação da licitação. Essa fase não se encontra detalhada na Lei 8.666/1993, mas, sim, nas normas específicas de cada Ente Federado (OLIVEIRA, 2015, p. 84).

Outrossim, a classificação quanto às fases da licitação, a depender do estudioso, também pode sofrer alterações, pois nem todos destacam apenas a existência da fase interna ou externa, a exemplo de Vieira (2012), que apresenta como fases a abertura, a habilitação, a classificação, a homologação e a adjudicação, ressaltando que o art. 38 da Lei Geral de Licitações é o responsável pela determinação de que o procedimento tem seu início internamente.

Diverge do acima exposto a lição de Oliveira (2015), que defende ser as etapas acima integrantes da fase externa, já que integram o procedimento quando este se torna público.

Torres (2010), ao analisar tal problemática, enfatiza que não é pacífico na doutrina que a licitação tenha início na fase interna, preconizando que somente com o edital, primeiro ato a dar publicidade ao certame, é que se inaugura o procedimento licitatório.

Não obstante, o autor se filia à corrente que defende que “a fase interna já deve ser considerada como início do procedimento licitatório, tanto que eventuais ilegalidades ocorridas naquela etapa podem afetar a fase externa do certame” (TORRES, 2010, p. 206).

Decerto, quando se analisa o art. 38 da Lei nº 8.666/1993, percebe-se que antes da publicidade do procedimento, ou seja, do próprio edital, há a abertura de um processo administrativo, sendo esta a fase interna da licitação.

Porém, é o edital o primeiro ato externo do procedimento licitatório na grande maioria dos casos, sendo substituído, obviamente, pelo convite na modalidade que recebe este nome. Não obstante, antes da publicação do edital, ou mesmo da realização da audiência pública, etapas devem ser observadas e são concebidas por Oliveira (2015) como atos preparatórios da licitação.

E o autor, de forma bem didática, apresenta os seguintes atos como integrantes da fase interna, embora reconheça, como já dito, que as normas específicas de cada ente federado podem estabelecer uma ou outra peculiaridade, como: requisição do objeto; estimativa do valor; autorização de despesa; designação da comissão de licitação; elaboração das minutas do instrumento convocatório e do contrato; análise jurídica das minutas do instrumento convocatório e do contrato e, ainda, a depender do caso, a audiência pública, a autorização legislativa e/ou projeto básico e executivo (OLIVEIRA, 2015).

Há, ainda, a possibilidade de outras exigências para a organização do certame, como a já citada audiência pública para as contratações de valor estimado ou para o conjunto de licitações simultâneas ou sucessivas cujo valor for superior a 100 vezes o previsto no art. 23, inciso I, alínea a, da Lei Geral de Licitações (BRASIL, 1993).

Apenas para exemplificar, no pregão não há Comissão de Licitação e a atividade é exercida por um único servidor, que, embora assessorado por outros (equipe de apoio), é o responsável pela condução do certame.

Daí a ressalva de Nascimento (2013), o qual enfatiza que o pregão é conduzido por um pregoeiro oficial, que é um servidor efetivo do quadro de pessoas do órgão ou entidade responsável pelo certame. Somente poderá ser pregoeiro aquele servidor que tenha realizado capacitação específica para esta atribuição.

Nesse ponto, vale ressaltar que as comissões de licitação são necessárias e importantes para a Administração Pública devido ao seu posicionamento como um

mecanismo de controle dos recursos públicos, evitando, dessa forma, desvios de finalidade por parte dos administradores, uma possível corrupção, favorecimentos políticos e apadrinhamentos, fazendo com que o dinheiro público seja bem destinado, visando ao melhor para o ente público.

De fato, a legislação pátria, como assevera Medauar (2013), determina que seja designada pela Administração Pública uma comissão para conduzir o procedimento licitatório. É a esse órgão que cabe a análise da habilitação dos licitantes, a classificação das propostas apresentadas pelos interessados e, ainda, o julgamento do certame que, como já dito, deve-se dar de forma objetiva, a teor do que expressamente dispõe o art. 48 da Lei Geral de Licitações.

Acerca da finalidade da Comissão de Licitação, Resende (2018, p. 25) bem leciona que

a legislação estabelece que compete à Administração Pública, através da Comissão de Licitação, Permanente ou Especial, receber todos os documentos pertinentes ao objeto que está sendo licitado, sejam aqueles referentes à habilitação dos interessados, sejam aqueles referentes às suas propostas; examinar os referidos documentos à luz da lei e das exigências contidas no edital, habilitando e classificando os que estiverem condizentes e inabilitando ou desclassificando aqueles que não atenderem às regras ou exigências previamente estabelecidas e julgar todos os documentos pertinentes às propostas apresentadas, em conformidade com o conteúdo do edital, classificando-os em conformidade com o que foi ali estabelecido.

As comissões de licitação, segundo o art. 51, *caput*, da Lei nº 8.666/1993, serão formadas no mínimo por 03 (três) membros, devendo ser pelo menos 02 (dois) deles servidores públicos permanentes no órgão da Administração que realiza o certame.

Art. 51. A habilitação preliminar, a inscrição em registro cadastral, a sua alteração ou cancelamento, e as propostas serão processadas e julgadas por comissão permanente ou especial de, no mínimo, 3 (três) membros, sendo pelo menos 2 (dois) deles servidores qualificados pertencentes aos quadros permanentes dos órgãos da Administração responsáveis pela licitação (BRASIL, 1993).

Como observa Oliveira (2019), embora a lei tenha apontado como deve ser composta a Comissão de Licitação, o faz de forma simplória. Logo, o funcionamento interno da Comissão deve ser definido pelo órgão licitante, que deve atentar, quando da nomeação dos integrantes, aos princípios que regem o certame, a Administração Pública em geral e, ainda, a finalidade do instituto.

Outra questão importante apresentada pela autora supracitada é que, embora a lei estabeleça um número mínimo de integrantes, não traça um número máximo. Logo, em se tratando de certame mais complexo, pode a Administração Pública instituir uma Comissão com maior número de integrantes, buscando reduzir arbitrariedades e juízos subjetivos, ampliando-se na publicidade e na partilha de poder (OLIVEIRA, 2019).

A Lei nº 8.666/1993 possibilita a substituição de um único integrante da Comissão de Licitação, desde que atendidos os requisitos legais, como observa Oliveira (2019, p. 245):

Excepcionalmente, a Lei admite a troca da comissão de licitação por um único funcionário. Essa substituição somente é permitida atendidos os seguintes requisitos (i) se tratar de unidade administrativa pequena, (ii) houver carência de pessoal e (iii) a modalidade da licitação for convite (art. 51 caput e § 1º).

Ainda, o órgão licitante poderá adotar o sistema de Comissão Permanente, normalmente adotado em órgãos que realizam frequentemente licitações, ou pode ser adotado ainda o sistema de comissões especiais.

A previsão legal para a existência de Comissões Permanentes ou especiais se encontra no inciso XVI do art. 6º, da Lei Geral de Licitações, sendo que a Comissão Permanente atuará durante um ano e tem lugar nos órgãos públicos que realizam frequentemente procedimentos licitatórios. Ainda, em se tratando de realização de licitações esporádicas, formam-se comissões especiais (BRASIL, 1993).

Sobre a atuação das comissões especiais, Oliveira (2019, p. 249) disserta:

Seus participantes atuarão nela independentemente do tempo, ou seja, se a licitação durar mais de um ano, o mandato dos integrantes será de mais de um ano, se menos de um ano, as funções exercidas pelos membros durarão menos de um ano. Da mesma forma esta proibição não envolve a designação dos mesmos membros de uma comissão permanente para outra, por se tratar de nova comissão, apesar de estar indo contra a mens legis.

De acordo com Resende (2018), o que distingue a Comissão Permanente da Comissão Especial é o fato de que esta tem natureza temporária, enquanto aquela, mesmo após a adjudicação e a homologação, permanece para promoção de outros certames de interesse da Administração Pública.

Acerca do papel exercido pela Comissão Permanente, assim leciona Oliveira (2019, p. 249):

É permanente quando ao invés de designações de licitações, é fixado um período de tempo. O objeto licitado não tem peculiaridades, nem especialidades, ele é genérico e comum. Então, a característica da comissão permanente é a continuidade de sua existência. Entretanto, apesar ser determinada ao longo de um lapso temporal, a equipe que a integra (tanto os titulares quanto os suplentes) é dissolvida quando completado 1 (um) ano da data de sua nomeação, sendo vedado o retorno integral dos mesmos indivíduos no período imediatamente posterior para aquela mesma comissão (art. 51, § 4º). Apenas após um ano de sua desvinculação é que o mesmo grupo poderá voltar a presidir a comissão em que já atuaram. Quanto à reeleição, só é admitida a parcial, tendo em vista que a finalidade da lei é proporcionar a alternância de pessoal.

Por conseguinte, conclui-se, preliminarmente, que as Comissões Permanentes, dada a sua natureza, tendem a ser mais eficazes na realização dos certames, compostas por servidores que detém conhecimento e, principalmente, experiência em procedimentos licitatórios, o que não afasta, em nenhum momento, o dever de capacitação e de treinamento.

Resende (2018) lembra, ainda, que a Lei Geral de Licitações estipula que, em se tratando de licitações cujo objeto é específico, a exemplo da contratação de serviços de publicidade, deve ser instituída uma Comissão Especial que atuará de forma independente e simultânea. Tal exigência pauta-se na especificidade dos objetos e não é uma faculdade da Administração.

Portanto, é plenamente possível a convivência de várias comissões de licitação num mesmo órgão público e num mesmo procedimento licitatório. As características e necessidades de cada licitação são os fatores determinantes para a autoridade competente designar uma ou mais comissões e suas atribuições (OLIVEIRA, 2019, p. 251).

Os membros que fizerem parte da comissão de licitação respondem solidariamente por todos os atos praticados pela comissão, salvo o caso de posição individual divergente, fundamentada e registrada em ata lavrada na reunião em que a decisão foi tomada, conforme art. 51, § 3º, da Lei 8.666/1993.

Outrossim, respondem os integrantes da Comissão também nas esferas civil, penal e administrativa, pelos atos que praticarem em desacordo com os princípios ou disposições legais, podendo inclusive ser processadas por improbidade administrativa, a teor do que se extrai dos art. 82 e art. 84 da Lei nº 8.666/1993 (OLIVEIRA, 2019).

De acordo com Medauar (2013), a responsabilização solidária é uma forma de imputar maior responsabilidade aos integrantes da Comissão de Licitação. E, no caso de pregão, como a função de pregoeiro recai sobre um único servidor, somente

ele será responsabilizado, ou seja, é modalidade de responsabilidade exclusiva, já que não há outras pessoas para responder solidariamente.

Acerca dessa peculiaridade, disserta Oliveira (2019, p. 254):

quando a modalidade utilizada for o pregão não haverá comissão de licitação ou comissão de pregão e, sim, pregoeiro e respectiva equipe de apoio, nomeados pela autoridade competente, todos servidores do órgão licitante, mas não de seu quadro permanente (inciso IV, art. 3º, da Lei nº 10.520/02). O pregoeiro tem funções de receber as propostas e os lances das competidoras, aceitá-los ou não (conforme o instrumento convocatório); de classificar de acordo com os lances; de verificar se os documentos de habilitação estão em conformidade com o edital; receber eventuais recursos interpostos pelos licitantes e de adjudicar o objeto.

A aceitação, pelos servidores públicos, caso não seja parte de suas atribuições para participar de uma Comissão de Licitação ou para ser Pregoeiro, deve estar revestida do conhecimento da atividade e da consciência da responsabilidade implícita na tarefa. Responde civil e criminalmente pelos erros que comete.

A jurisprudência é farta sobre o assunto:

Ação civil pública fraude em procedimento licitatório preenchimento do preâmbulo de cartas convites e propostas da empresa vencedora com a mesma máquina pertencente ao município responsabilidade dos réus, prefeito municipal e dos membros da comissão permanente de licitação. 1. Preliminares afastadas. 2. Nulidade de sentença, ilegitimidade passiva de espólio e carência de ação, por ausência de bens partilháveis e prescrição rejeitada. 3. No mérito, fraude reconhecida. 4. Irregularidades usualmente praticadas no mesmo Município. 5. Fraude reconhecida por prova pericial, independentemente de dolo, culpa e comprovação de prejuízo ao erário público. 6. Inteligência dos artigos 10, 11, I e 21 da Lei Federal nº 8.429/92. 7. Sentença confirmada. 8. Recursos improvidos, com observação quanto à gratuidade concedida a um dos apelantes. (BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. Apelação n. 9123445582007826. Processo n. 9123445-58.2007.8.26.0000. 5ª Câm. Dto. Público. Relator (a): Francisco Bianco, 12 fev. 2011) (SÃO PAULO, 2011).

No mesmo sentido, o ministro Gilmar Mendes, em um julgamento sobre este assunto entendeu:

Agravo regimental em recurso extraordinário. 2. Administrativo. Ação civil pública. 3. Improbidade administrativa. Licitação. Comprovação de culpa dos membros da comissão municipal de licitação. 3. Reexame de conteúdo fático-probatório. Incidência do Enunciado 279 da Súmula do STF. Precedentes. 4. Ausência de argumentos capazes de infirmar a decisão agravada. 5. Agravo regimental a que se nega provimento. Decisão A Turma, por unanimidade, negou provimento ao agravo regimental, nos termos do voto do Relator. Ausente, licenciado, o Senhor Ministro Joaquim Barbosa. 2ª Turma, 30.10.2012 (BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. Recurso Especial 663256 AgR. Relator (a): Min. Gilmar Mendes, SP, 22-11-2012. (BRASIL, 2012).

Dessa breve exposição, percebe-se a importância e a responsabilidade dos membros de comissões de licitação, tornando-se indispensáveis para o procedimento licitatório, sendo que esta importância fez com que os integrantes da comissão respondam solidariamente pelos seus atos em relação à prejuízos à Administração Pública.

Não é demais ressaltar que as questões afetas à anulação ou à revogação de uma licitação, assim como a promoção do ato de adjudicação e homologação não integram as atribuições da Comissão de Licitação, já que são atos de competência exclusiva da autoridade que ordenou as despesas do órgão (RESENDE, 2018).

Vale destacar que nem sempre a Comissão de Licitação é composta por pessoas que efetivamente possuem conhecimentos para a elaboração de um edital claro que observe os princípios que norteiam o procedimento licitatório e os fins da Administração Pública, conduzindo o resultado à contratação de produtos de qualidade inferiores, pois no afã de sagrar-se vencedor no procedimento licitatório alguns participantes tendem a mitigar a qualidade dos produtos ofertados.

Contudo, não se pode banalizar o instrumento convocatório e ignorar as regras nele presentes. A comissão de licitação deve fazer cumprir o disposto do edital ou carta-convite, que, ademais, deve estar positivado de forma objetiva. O critério adotado no instrumento deve ser seguido até o fim do certame, sem espaço para posições contrárias e subjetivismo. Assim, má elaboração do instrumento convocatório pode acarretar uma licitação sem êxito, pois pode ter como resultado a licitação deserta ou fracassada. Vale ressaltar que licitação deserta é aquela que, no dia do certame, não aparecem licitantes interessados no objeto licitado; já licitação fracassada é aquela na qual os participantes do certame foram desclassificados por não atenderem os requisitos exigidos no instrumento convocatório.

Por isso, Di Pietro (2014) ressalta que a Comissão de Licitação, ao estabelecer as condições para participação no certame, deve fazê-lo com fulcro nos princípios que norteiam a licitação, mormente o da isonomia, pois não se deve conferir tratamento privilegiado a nenhum participante, o que vai de encontro à finalidade do instituto e à escolha da proposta mais vantajosa. Daí a importância das condições pré-estabelecidas, dos critérios elencados de forma clara e objetiva.

Niebuhr (2016) chama atenção para uma situação interessante, pois em se tratando de pregoeiro, a legislação exige a realização, pelo servidor público que irá ocupar a função, de um curso, o que não recai sobre as Comissões de Licitação. A lei

exige tão somente que dois deles sejam servidores públicos permanentes, nada mencionando acerca de sua qualificação ou eventual capacitação dos servidores escolhidos.

Não obstante, é inegável que, independentemente da função exercida, os servidores que integram a Comissão de Licitação deve ter conhecimento, habilidade e atitude. Logo, recai sobre a Administração Pública a obrigação de escolher bem os integrantes da Comissão e, sobretudo, de capacitá-los, já que suas atribuições são diversas e clamam, por conseguinte, o conhecimento efetivo da matéria tratada.

Lembra Vergara (2011) que os integrantes da Comissão de Licitação atuam desde o recebimento de documentos até a análise e o julgamento e, por isso, devem ter competência adequada. E a competência, nesse caso, para a autora em comento, está relacionada à ação, imprescindível para o bom resultado.

Por isso é importante que todas as decisões sejam lançadas em atas de reuniões, fazendo constar informações das sessões de habilitação e julgamento, por exemplo, bem como a classificação de propostas, pois sendo a análise de documentos de responsabilidade da Comissão de Licitação, todos os seus atos devem ser devidamente registrados (RESENDE, 2018).

Complementa Dantas (2017) que os gestores públicos precisam se conscientizar de que a seleção dos integrantes da Comissão de Licitação é de suma importância, pois a escolha da melhor proposta para a Administração Pública é de grande relevância e a boa contratação irá repercutir sobremaneira no desempenho das atividades públicas. Logo, uma interpretação em sentido contrário evidencia que caso a Comissão de Licitação não atue de forma eficiente, a Administração Pública será comprometida e, em última análise, a sociedade sofrerá as consequências.

Além da competência, que está intrinsecamente relacionada aos conhecimentos prévios ou adquiridos pelo servidor integrante da Comissão de Licitação, há também de se atentar para a capacidade na tomada de decisões. Portanto, os membros da Comissão devem ser servidores públicos dotados de competências e habilidades que permitam a rápida seleção, dentre os licitantes, daquele que melhor atenderá aos anseios da Administração Pública. Processos morosos, logo, podem decorrer da inaptidão dos membros da Comissão.

Ao tratar das principais dificuldades do procedimento licitatório, Veloso (2018) ressalta a burocratização decorrente da legislação vigente, que tornou o certame moroso e ineficiente, fator este que acaba incentivando, por exemplo, a

dispensa de licitação, o privilégio na contratação de determinada empresa, dentre outras condutas que vão de encontro ao interesse público e à finalidade precípua da licitação.

Outro problema levantado por Veloso (2018) diz respeito à falta de transparência e aos altos custos. O autor cita, como exemplo, os gastos com curso de aperfeiçoamento e especialização profissional, treinamento e qualificação no âmbito da Administração Pública. Apenas no ano de 2018, ainda segundo o mesmo autor, e com base em dados do Ministério do Planejamento, foram gastos mais de 60 milhões de reais. Porém, para o aperfeiçoamento de pregoeiros, os valores são inexpressivos, o que demonstra a falta de interesse da Administração Pública em treinar aqueles que diretamente lidam com as licitações.

Veloso (2018) apresenta, ainda, dados acerca da capacitação dos integrantes de Comissões de Licitação e pregoeiros. Aponta que, dentre 65 entrevistados, apenas 38 já tinham participado de alguma espécie de treinamento, sendo que 27 servidores nunca participaram de nenhum curso de capacitação, embora o tempo médio dos servidores na atuação em certames, seja de 5 anos.

Duda (2017), por sua vez, destaca que dificilmente são constituídas Comissões Especiais de Licitação e, mesmo em se tratando de questões de grande complexidade e os membros não possuindo suficiente qualificação, sem o devido assessoramento técnico, realizam o julgamento das licitações.

Nesse contexto é que a autora chama a atenção para a inexistência de preocupação, no âmbito da Administração Pública, com os critérios na escolha dos membros da Comissão de Licitação. E, por se tratar de atividade não remunerada, aqueles servidores públicos que, de fato, possuem conhecimento e qualificação para desempenhar as funções não demonstram interesse, em virtude da complexidade das licitações e do nível de responsabilidade que lhe é imposto. Logo, é comum a designação de servidores sem formação jurídica ou técnica necessária à análise e ao julgamento dos documentos e processos relativos à licitação (DUDA, 2017).

Tal questão vai de encontro ao que preconiza a legislação vigente pois, segundo Oliveira (2019), o art. 51 da Lei Geral de Licitações impõe que haja agentes com conhecimento técnico. Logo, uma comissão composta por três pessoas, pelo menos duas delas devem, obrigatoriamente, ter qualificação. E aumentando o número de integrantes, a proporção também deve ser considerada.

Contudo, na prática este requisito é ignorado, como pontua a autora:

Via de regra, a habilitação do membro qualificado não é requerida, apenas é exigida expertise sobre o objeto da licitação, ou seja, que o sujeito tenha conhecimento do assunto que será licitado. Já nos casos de comissão de julgamento dos pedidos de inscrição, modificação ou cancelamento em registro cadastral de obras, serviços ou aquisições de equipamentos a habilitação de seus integrantes se faz devida. Todos os membros, sejam eles habilitados ou não, devem ter conhecimento e competência para analisar e julgar as propostas, que normalmente contém informações técnicas (OLIVEIRA, 2019, p.24).

Em meio a esse cenário, o autor aponta que, dentre as principais queixas daqueles que atuam nos procedimentos licitatórios, se encontram a dificuldade na elaboração do termo de referência, projeto básico e obtenção de orçamento; a falta de planejamento na fase interna; a demora na análise da assessoria jurídica; a falta de profissionais capacitados na área; a falta de conhecimentos técnicos; dentre outros (VELOSO, 2018).

No que tange especificamente à documentação, as principais dificuldades são os editais mal planejados, principalmente na área técnica; a exigência de atestados-técnicos; os recursos administrativos e impugnações, que atrasam o certame; mais uma vez o desconhecimento das normas técnicas, para análise dos documentos (VELOSO, 2018).

Veloso (2018) também analisou as dificuldades relativas aos recursos humanos e financeiros, momento em que ficou evidente a falta de equipe de apoio, comprometendo o trabalho da Comissão de Licitação; a ausência de foco na coletividade; atrasos em pagamentos dos contratos; a concorrência desleal, dentre outros.

De fato, a legislação assegura aos membros da Comissão de Licitação, caso entendam necessário, solicitar assessoramento técnico ou jurídico, de órgãos ou profissionais especializados (RESENDE, 2018), o que evidencia a relevância da equipe de apoio, ao mesmo tempo que imputa à Administração Pública o dever de assegurar meios para que a Comissão tenha acesso a apoio técnico especializado.

Em meio a esse cenário, Veloso (2018) ressalta que os principais problemas enfrentados pelos licitantes, mormente a Comissão de Licitação, se apresentam na fase interna e estão relacionadas ao projeto básico, estabelecimento de preços de referência, planejamento e demora nas análises jurídicas, o que se deve ao fato, por exemplo, da legislação ser complexa e, ao mesmo tempo, falha, pois não traz detalhamento em relação ao que é um projeto básico ou um termo de referência.

Contudo, se a Comissão de Licitação contar com servidores capacitados, decerto superará tais problemas, devendo a Administração investir nas equipes de apoio, a exemplo da assessoria jurídica, imprescindível para a concretização do certame e que nem sempre trabalha em consonância com os membros da Comissão (VELOSO, 2018).

Outra questão apontada por Veloso (2018) diz respeito à falta de interessados em participar de determinadas licitações. Logo, a falta de concorrentes compromete o certame, já que obsta a própria finalidade da licitação, que é a escolha da proposta mais vantajosa.

Veloso (2018) apresenta, ainda, uma queixa recorrente dos licitantes, mas que evidencia um claro problema das Comissões de Licitação. Diz respeito à elaboração dos editais, a exigências descabidas e excesso de impugnações e recursos.

De fato, quando o edital não é bem preparado pela Comissão de Licitação, todos os envolvidos enfrentarão problemas, principalmente os licitantes, o que gera insegurança jurídica e conduz a impugnações, recursos, questionamentos.

Uma constatação importante, apresentada por Veloso (2018), diz respeito ao reconhecimento, por parte da Administração Pública, mormente dos membros da Comissão de Licitação e dos licitantes quanto aos benefícios de uma licitação bem planejada e bem conduzida. A economia de recursos públicos é apontada pela maioria dos entrevistados, embora, na prática, muitos são os problemas para que a licitação seja eficiente.

Destarte, em que pese a conclusão supra, a que chegaram licitantes e a Administração Pública, na pesquisa apresentada por Veloso (2018), o que se percebe é a escassez de estudos que relacionem não apenas os benefícios de uma licitação bem planejada e executada, mas principalmente que enfrente os problemas vivenciados no âmbito das Comissões de Licitação. Significa dizer que há estudos sobre a licitação, procedimento, relação com o princípio da eficiência, dentre outros pontos. Porém, a atuação da Comissão de Licitação é mitigada também na doutrina, o que se percebe pela limitação dos autores à exposição dos dispositivos legais.

3 METODOLOGIA

Metodologicamente a pesquisa classifica-se como qualitativa, descritiva e bibliográfica, sendo também realizada estudo de caso.

Assim, a pesquisa, quanto ao método de abordagem, se classifica como qualitativa. Para Vergara (2015), a pesquisa qualitativa está relacionada à compreensão e interpretação de determinados comportamentos, opiniões e expectativas dos indivíduos de uma população. De acordo com Malhotra (2012, p.111), a pesquisa qualitativa é “não estruturada e exploratória, baseada em pequenas amostras que proporciona percepções e compreensão do contexto do problema”. Já Nique e Ladeira (2017) observam que a pesquisa qualitativa busca o entendimento da ação humana, por meio das suas vivências práticas e tendo base em seus argumentos.

Quanto ao método de procedimento, a pesquisa classificou-se como descritiva. Segundo Severino (2017), tal modalidade analisa determinado fenômeno e o conecta com outros. Malhotra (2012, p. 61) define a pesquisa descritiva como aquela que se propõe a “descrever alguma coisa – normalmente, características ou funções de mercado”. Nesse tipo de pesquisa “as informações necessárias estão claramente definidas. Em consequência disso, a pesquisa descritiva é pré-planejada e estruturada, normalmente, baseia-se em amostras grandes e representativas”.

Quanto a técnica de pesquisa, adotou-se a revisão bibliográfica. Ou seja, “aquela que se realiza a partir do registro disponível, decorrente de pesquisas anteriores, em documentos impressos, como livros, artigos, teses etc.” (SEVERINO, 2017, p. 213). Logo, os textos se apresentam como principal fonte do tema a ser pesquisado. Ou, como enfatiza Vergara (2015), o estudo sistematizado se desenvolve com base em materiais publicados, em fontes físicas ou não, e acessíveis ao público em geral.

É, também, um estudo de caso, pois em virtude da pandemia do Covid-19 e das dificuldades de elaboração de um estudo mais amplo, a exemplo de uma pesquisa de campo, em virtude das medidas de isolamento social, optou-se por averiguar as dificuldades enfrentadas especificamente no âmbito do CBMMA.

Segundo Severino (2017, p.217), o estudo de caso tem por objetivo, a partir de um caso particular, considerado representativo de um conjunto de casos análogos, coletar informações que permitam analisar determinado fenômeno. Não se distingue,

porém, da análise e coleta de dados adotada em uma pesquisa de campo que, segundo o autor, é feita “nas condições naturais em que os fenômenos ocorrem, sendo assim diretamente observados, sem intervenção e manuseio por parte do pesquisador”.

Anote-se, ainda, que o caso escolhido para estudo, segundo Severino (2017, p. 06), deve ser significativo e representativo, o que possibilita fundamentar uma generalização de casos análogos. Fato que se assemelha ao CBMMA, pois é instituição de representação estadual e que conta com várias Comissões de Licitação, o que permite uma visão geral dos problemas enfrentados no curso do certame.

A produção desse trabalho foi feita com base em uma pesquisa bibliográfica realizadas em artigos, livros, revistas, internet e questionários aplicados à população do CBMMA que trabalha diretamente nas Comissões de Licitação, visando ainda à possibilidade de aplicar sugestões para a solução das dificuldades diagnosticadas com o resultado da pesquisa.

Portanto, com a finalidade de análise das principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação na efetivação das contratações no setor público, escolheu-se, o CBMMA.

Os dados foram coletados através de questionário, respondido através da internet, com membros integrantes da referida instituição, com a intenção de identificar os principais problemas vivenciados no processo de licitação e efetivação de contratações públicas.

O alvo da pesquisa, qual seja, o conjunto de pessoas ou empresas, é chamado de universo ou campo da pesquisa. Neste trabalho os sujeitos são os membros integrantes das Comissões de Licitação do CBMMA.

O Estado do Maranhão conta com 12 (doze) Comissões de Licitação no âmbito do Corpo de Bombeiro Militar (CBM), num total de 44 (quarenta e quatro) integrantes. A pesquisa foi aplicada no segundo semestre do ano de 2020.

Dentre o instrumento de coleta de dados, foi elaborado um roteiro a ser seguido pelos entrevistados, composto de 12 (doze) perguntas, elaboradas a partir dos estudos bibliográficos. O pesquisador aplicou o roteiro através de questionário online, haja vista as limitações imprimidas pela pandemia do Covid-19 e das orientações de distanciamento social, que inviabilizaram a entrevista presencial.

Cumprе ressaltar que, antes de encaminhar o questionário aos membros das Comissões de Licitação, foi explicado o objetivo da pesquisa e a importância da

colaboração dos integrantes das Comissões para aferir as principais dificuldades enfrentadas.

Por fim, os dados foram analisados com base na literatura sobre o tema, levantada na primeira parte deste estudo, contrapondo as informações às respostas apresentadas pelos integrantes do CBMMA. E o tratamento de dados se deu com base em análise de conteúdo que, de acordo com Severino (2017, p. 200), é a metodologia adotada para o tratamento de informações constantes em documentos, “sob forma de discursos pronunciados em diferentes linguagens”, ou seja, “trata-se de se compreender criticamente o sentido manifesto ou oculto das comunicações”.

3.1 Amostra

Dentro da população de 44 militares, integrantes de 12 Comissões de Licitação do CBMMA, foram aplicados 44 questionários, um para cada militar. Porém, apenas 28 (vinte e oito) militares o responderam. Desta feita, a amostra apresentou um percentual de 63,63% da população de integrantes das Comissões de Licitação do CBMMA.

Nos questionamentos, foi perguntado aos mesmos sobre a principais dificuldades enfrentadas pela Comissão de Licitação na efetivação das contratações no setor públicas.

Destarte, com a estratificação da pesquisa em diferentes níveis, obteve-se um resultado mais homogêneo da opinião dos militares que integram as Comissões de Licitação do CBMMA. Pode-se, assim, analisar melhor as principais dificuldades enfrentadas dentro da estrutura da instituição no processo de contratação pública.

4 APRESENTAÇÃO E ANÁLISE DOS RESULTADOS

Depois da obtenção das informações colhidas dos questionários, das análises das questões e dos dados transmitidos pelos militares integrantes das Comissões de Licitação do CBMMA, observaram-se as principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões dentro da estrutura administrativa e no que tange ao processo de contratação pública.

Em seguida, estruturaram-se alguns gráficos, que demonstraram os resultados da pesquisa de forma estatística, ou seja, revelaram o percentual sobre a opinião dos militares em relação às dificuldades enfrentadas no processo de contratação pública para atender ao CBMMA, no tocante aos produtos e serviços.

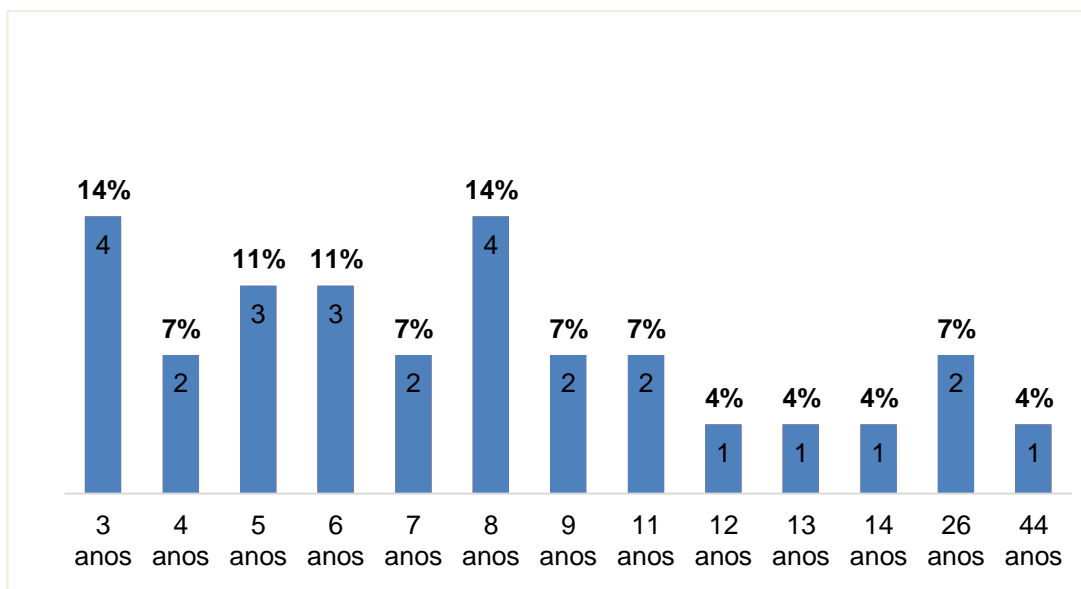
Não é demais ressaltar que inicialmente foi explicado o questionário e perguntado aos entrevistados sobre aceitabilidade da participação na pesquisa, bem como a sua finalidade, qual seja, de verificar as principais dificuldades enfrentadas no âmbito dos órgãos públicos para a efetivação de contratação. Tal questionamento, de forma ampla, permite compreender as principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação, a partir da análise dos problemas vivenciados no âmbito do CBMMA.

Como já dito anteriormente, o questionário foi composto de 12 (doze) perguntas direcionadas a 44 (quarenta e quatro) militares, integrantes das Comissões. Contudo, apenas 28 (vinte e oito) responderam às perguntas, sendo esta a amostra utilizada para aferir as principais dificuldades enfrentadas para a efetivação da contratação pública.

Buscando compreender as peculiaridades das Comissões de Licitação do Corpo de Bombeiro, questionou-se, inicialmente, há quanto tempo o militar ingressou no CBMMA.

Obteve-se os seguintes resultados, conforme exposto gráfico a seguir:

Gráfico 1 - Representa o tempo de ingresso dos servidores no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Diante das respostas apresentadas à questão, verificou-se que 14% (quatorze por cento) dos militares integrantes das Comissões de Licitação ingressaram no CBMMA há 08 (oito) anos, sendo que o mesmo percentual se encontra no cargo há 03 (três) anos, enquanto 11% (onze por cento) ingressaram há 05 (cinco) e 06 (seis) anos, respectivamente.

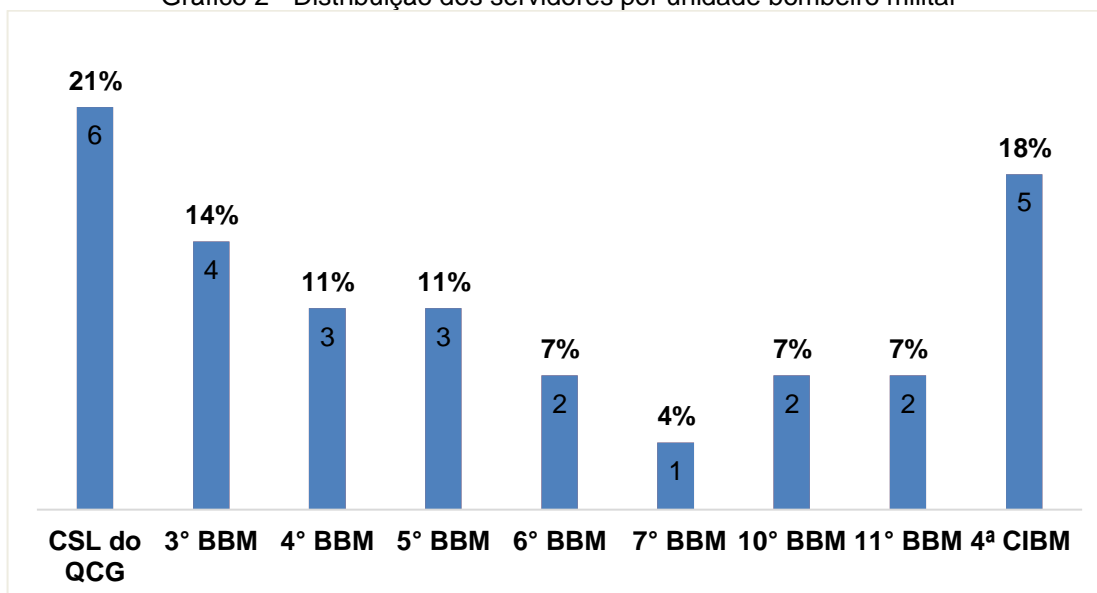
Percebeu-se, ainda, que há grande diversidade de tempo no cargo de militar, sendo que 04 (quatro) integrantes se encontram apenas há 03 (três) anos no CBMMA, ao passo que 01 (um) militar está no cargo há 44 (quarenta e quatro) anos.

Aferiu-se, ainda, que 7% (sete por cento) dos integrantes se encontram no CBMMA há 26 anos, representando, do público entrevistado, 02 (dois) militares. Em suma, 04 (quatro) militares ingressaram no CBMMA há 03 (três) anos, enquanto 01 (um), que se encontra há 44 (quarenta e quatro) anos na corporação.

Portanto, percebe-se que dos 28 (vinte e oito), apenas 08 (oito) contam com mais de 10 (dez) anos na instituição, sendo as Comissões compostas, em sua maioria, por militares com menos de 10 (dez) anos no cargo.

A segunda pergunta do questionário buscou compreender em qual unidade se encontra lotado o Bombeiro Militar e, conseqüentemente, qual Comissão de Licitação representa.

Gráfico 2 - Distribuição dos servidores por unidade bombeiro militar

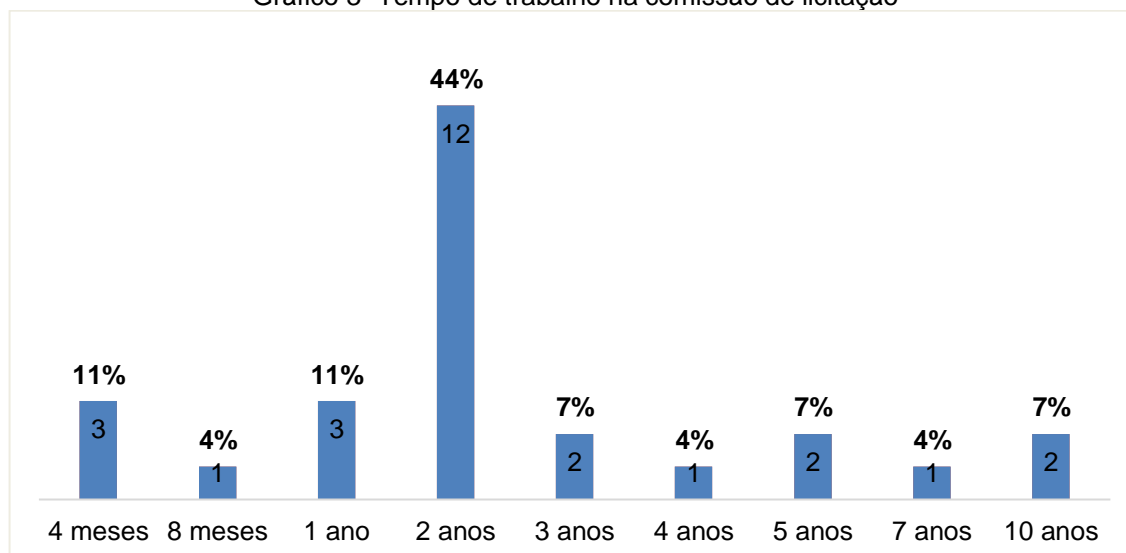


Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Diante das respostas foi possível constatar que dos 28 (vinte e oito) bombeiros militares que responderam ao questionário, 06 (seis) se encontram na Comissão Setorial de Licitação do Quartel do Comando Geral; 05 (cinco) na Campanha Independente de Bombeiros Militares; 04 (quatro) integram o 3º Batalhão de Bombeiro Militar (BBM); 03 (três) estão lotados no 4º BBM e o mesmo número no 5º BBM; 02 (dois) estão servindo no 6º BBM, 10º BBM e 11º BBM, e apenas 01 (um) integra o 7º BBM. Como obteve-se resposta de vários batalhões, é possível ter uma visão geral das comissões.

Dando seguimento e buscando aferir melhor as dificuldades enfrentadas, após compreender há quanto tempo o servidor se encontra na Corporação e em qual unidade se encontra lotado, questionou-se há quanto tempo integra a Comissão de Licitação, questionamento representado pelo gráfico abaixo.

Gráfico 3- Tempo de trabalho na comissão de licitação

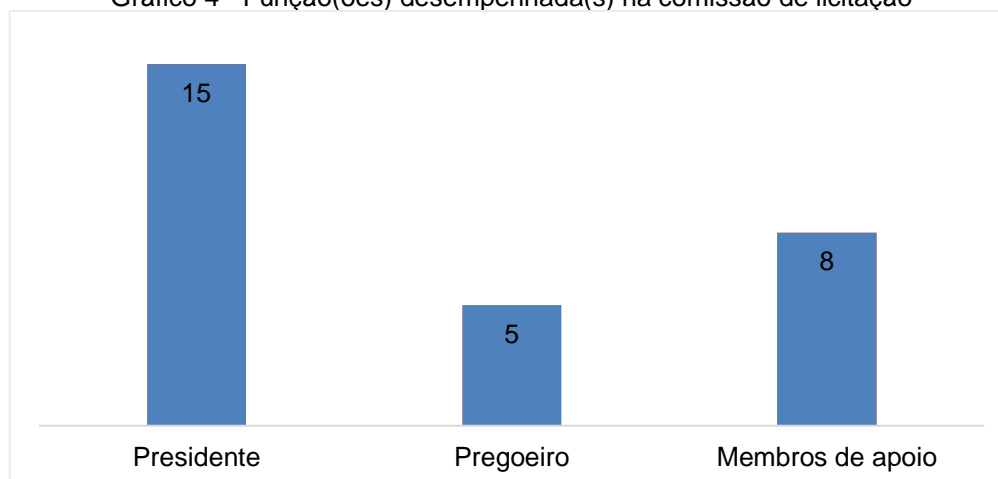


Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Percebe-se, do gráfico supra, que a maioria dos entrevistados, 44% (quarenta e quatro) por cento, integram a Comissão de Licitação há 02 (dois) anos. 11% (onze por cento), por sua vez, representado por 03 (três) militares, se encontram na Comissão apenas há 04 (quatro) meses, enquanto 02 (dois) bombeiros militares, que representa 7% (sete por cento) dos entrevistados, integram a Comissão de Licitação há 10 (dez) anos, maior prazo evidenciado na pesquisa.

Buscando compreender a composição das Comissões de Licitação do Corpo de Bombeiro Militar do Maranhão, questionou-se aos entrevistados a função exercida no âmbito da comissão, sendo representadas as respostas pelo Gráfico abaixo, nos seguintes termos:

Gráfico 4 - Função(oes) desempenhada(s) na comissão de licitação



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

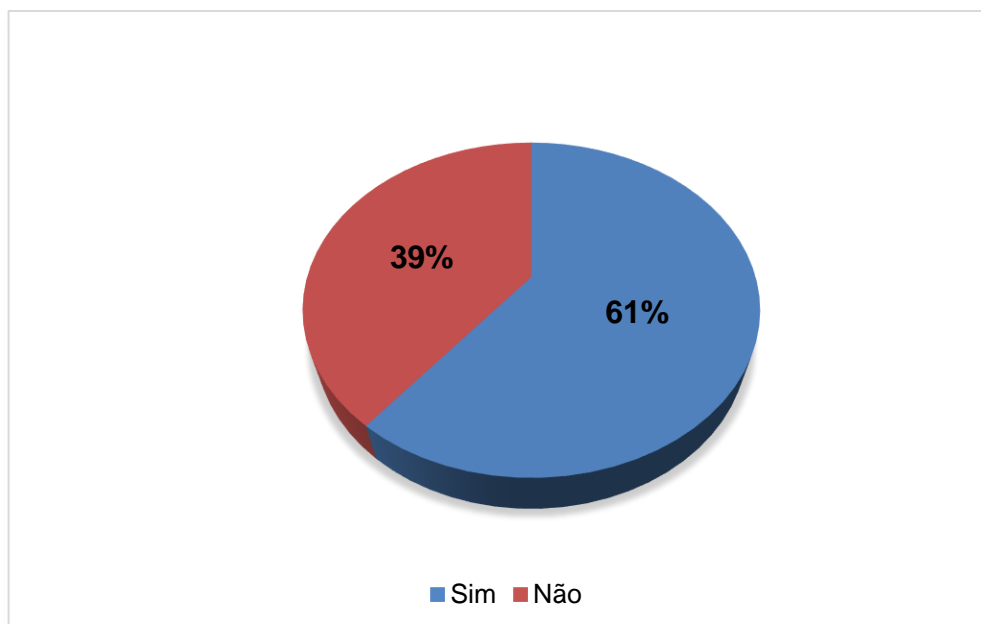
No que diz respeito à função exercida pelo integrante da Comissão de Licitação, constatou-se que a maioria dos entrevistados, 15 (quinze) bombeiros militares exercem a função de Presidente, enquanto 08 (oito) integram o grupo de apoio. E, dos entrevistados, 05 (cinco) militares são pregoeiros.

Percebe-se, portanto, que, por assumirem posições diversas, no âmbito das Comissões, as respostas apresentadas também permitem uma visão geral dos problemas vivenciados pela corporação no que tange a contratação pública.

Ainda com relação a este quesito, nota-se que o menor percentual das funções ocupadas pelos entrevistados foi a função de pregoeiro. Tal fato está relacionado à obrigatoriedade posta em lei, uma vez que todo pregoeiro deve possuir curso que o habilite para ocupar a função, no entanto a exigência não abrange as demais funções.

Dando seguimento, indagou-se se o militar já realizou algum curso de capacitação, respostas representadas pelo gráfico 05.

Gráfico 5 - Curso de capacitação ou treinamento na área de licitação



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

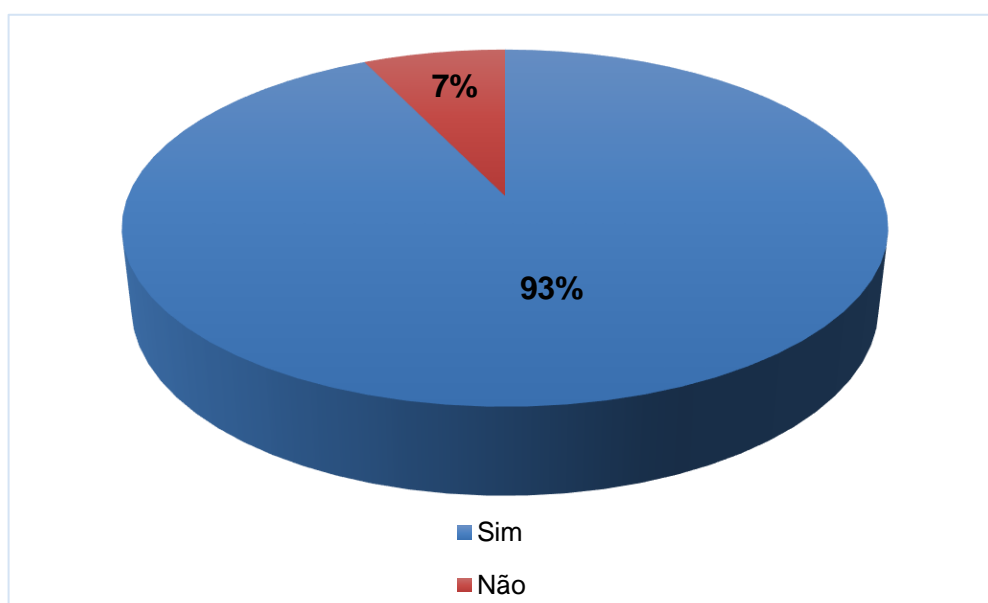
De acordo com os dados acima, percebe-se que 61% (sessenta e um por cento) da amostra já realizou cursos de capacitação, sendo que os outros 39% (trinta e nove por cento) não realizou nenhum curso ou treinamento. Em uma pesquisa realizada por Veloso (2018), onde foram entrevistados 65 servidores, constatou que apenas 38 (58,4%) já tinham participado de alguma espécie de treinamento, sendo

que 27 (41,5%) servidores nunca participaram de nenhum curso de capacitação, embora o tempo médio dos servidores, na atuação em certames, seja de 5 anos. Sendo assim, as duas pesquisas apresentaram resultados aproximados com relação a este quesito.

Tal constatação corrobora com o levantamento bibliográfico, no sentido de que não há preocupação dos órgãos públicos com o aperfeiçoamento dos integrantes das Comissões de Licitação. Conforme já exposto na análise da questão de nº 4, somente o pregoeiro é obrigado ter o curso. Assim Niebuhr (2016) chama a atenção para esta situação, uma vez que tal exigência não abrange o presidente e nem os membros das Comissões de Licitação. Conforme Vergara (2011), os integrantes das Comissões de Licitação atuam desde o recebimento de documentos à análise e julgamento e, por isso, devem ter competência adequada. Segundo Veloso (2018), o Ministério do Planejamento gastou mais de 60 milhões com curso de aperfeiçoamento e especialização profissional, treinamento e qualificação no âmbito da Administração Pública no ano de 2018. No entanto, os valores para o aperfeiçoamento de servidores que trabalham ligado a licitação foram inexpressivos.

Outra preocupação foi aferir se o militar, integrante da Comissão de Licitação acumulava atividades ou se atuava exclusivamente nas referidas comissões.

Gráfico 6 - Função(ões) desempenhada(s) em outra(s) atividade(s)



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Nesse ponto constatou-se que 93% (noventa e por cento) dos entrevistados acumulam atividades, sendo que 7% (sete por cento) atuam exclusivamente na Comissão de Licitações.

Verificou-se que o resultado corrobora com o levantamento bibliográfico, onde não há preocupação dos órgãos públicos com o aperfeiçoamento dos integrantes das Comissões de Licitação do levantamento na doutrina, no CBMMA quase a totalidade dos integrantes das Comissões de Licitação atuam em outras funções.

Como visto na parte bibliográfica, um dos problemas apresentados no dia a dia das Comissões de Licitação é a falta de assessoria jurídica. Por isso indagou-se os entrevistados acerca de tal situação, representada pelo Gráfico abaixo.

Gráfico 7 - Existência de assessoria jurídica no CBMMA



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Ao questionar os integrantes das Comissões se contam com assessoria jurídica, 96% (noventa e seis) por cento afirmaram não contar com referida assessoria. Logo, apenas 4% (quatro por cento) das Comissões de Licitação possuem profissional jurídico para orientar os procedimentos de contratação pública. Embora tendo um participante informando que a Unidade Bombeiro Militar que ele trabalha possui assessoria, cabe ressaltar que o CBMMA não possui assessoria, os processos são analisados pela assessoria jurídica da Secretaria de Estado da Segurança Pública do Maranhão.

As respostas convergem com o apresentado pela doutrina, uma vez que a assessoria jurídica é escassa e, portanto, tende a não auxiliar nos procedimentos

licitatórios, o que evidencia um grave problema, haja vista a falta de conhecimentos técnicos de grande parte dos membros das Comissões.

Buscando elucidar a questão, questionou-se, ainda, para aqueles que responderam negativamente à existência de assessoria jurídica, se acreditam que a colaboração desta agilizaria o serviço desempenhado nas Comissões, pelos integrantes do CBMMA.

Gráfico 8 - Assessoria jurídica e o desempenho das Comissões de Licitação

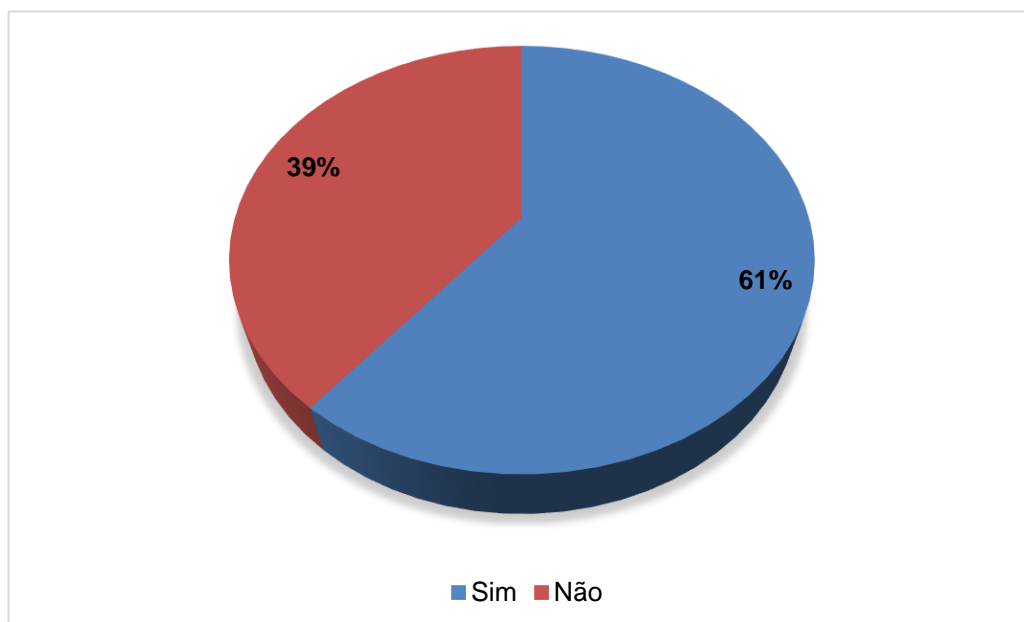


Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Percebeu-se que dos 96% (noventa e seis por cento) dos entrevistados, que não contam com assessoria jurídica, acreditam que sim, que a presença de assessoria jurídica agilizaria o serviço desempenhado pelas Comissões de Licitação. Para Veloso (2018), a assessoria jurídica é imprescindível para a concretização do certame e que nem sempre trabalha em consonância com os membros da Comissão.

Mais uma vez, percebe-se que os dados levantados junto ao CBMMA corroboram com o posicionamento doutrinário quanto à importância da assessoria jurídica para o bom desempenho das Comissões de Licitação. Significa dizer que, embora a maioria não conte com assessoria jurídica, há consciência de que o profissional do Direito corroboraria para melhores resultados, agilizando o procedimento licitatório e, conseqüentemente, contribuindo para a maior eficiência nas contratações públicas.

Gráfico 9 - Projeto Básico ou Termo de Referência e as especificações quanto ao objeto



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Quando questionados se já receberam algum Projeto Básico ou Termo de Referência com poucas especificações do objeto a ser contratado pelo CBMMA, 61% (sessenta e um por cento) ressaltou que sim, já teve acesso a projeto ou termo obscuro, pouco claro, sem especificações precisas quanto ao objeto da contratação.

Contudo, 39% (trinta e nove por cento) ressaltou não ter recebido Termo de Referência ou Projeto Básico com poucas especificações do objeto, o que representa a preocupação, ainda que em menor percentual, de apresentação detalhada do que de fato se pretende contratar, seja produto, seja serviço.

Gráfico 10 - Os resultados de licitação: deserta ou fracassada



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

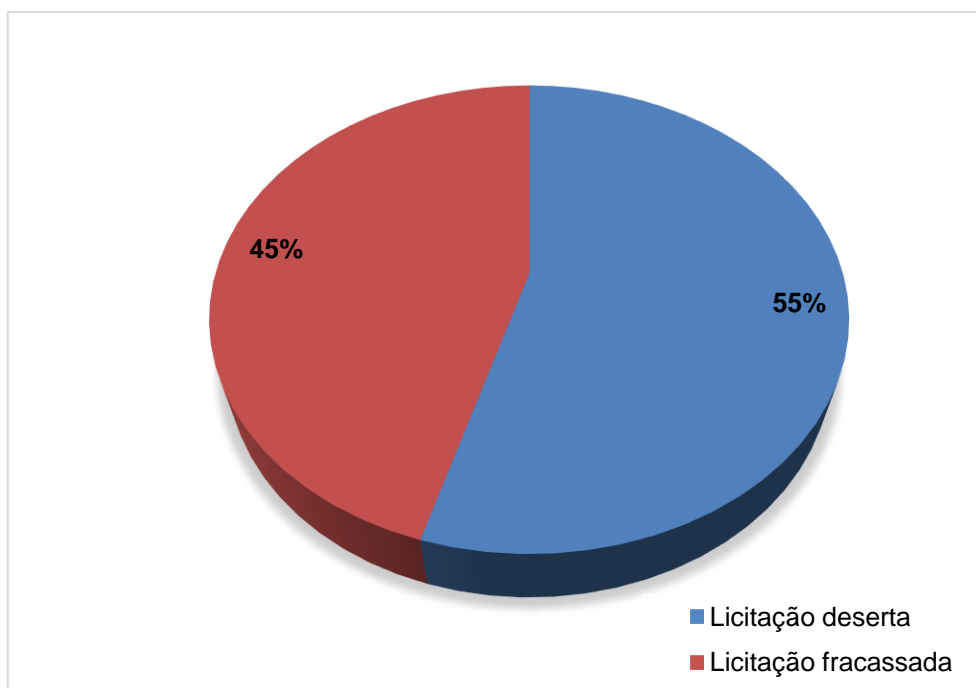
Buscando aferir, ainda, a eficácia do procedimento licitatório, relacionado ao resultado insatisfatório, por ser deserta ou fracassada a licitação, 64% (sessenta e quatro por cento) respondeu negativamente, o que representa que a maioria dos certames foram concluídos com êxito.

Porém, 36% (trinta e seis por cento) dos procedimentos culminaram como resultado em licitação deserta ou fracassada, o que decerto representa um alto índice, já que esforços são envidados e recursos públicos direcionados ao procedimento que é insatisfatório.

Portanto, percebe-se a necessidade de aprimoramento nas Comissões de Licitação, para que o percentual de sucesso seja próximo dos 100% (cem por cento), sob pena de corroborar para gastos indevidos, investimentos sem retorno e, conseqüentemente, a ineficácia do serviço público.

Ainda, no afã de compreender qual o resultado mais recorrente, foram os militares questionados sobre o que é mais comum, licitação deserta (sem nenhum proponente) ou licitação fracassada (aquela em que os licitantes não preenchem os requisitos necessários), respostas representadas pelo Gráfico 11.

Gráfico 11 - O resultado mais recorrente: deserta x fracassada

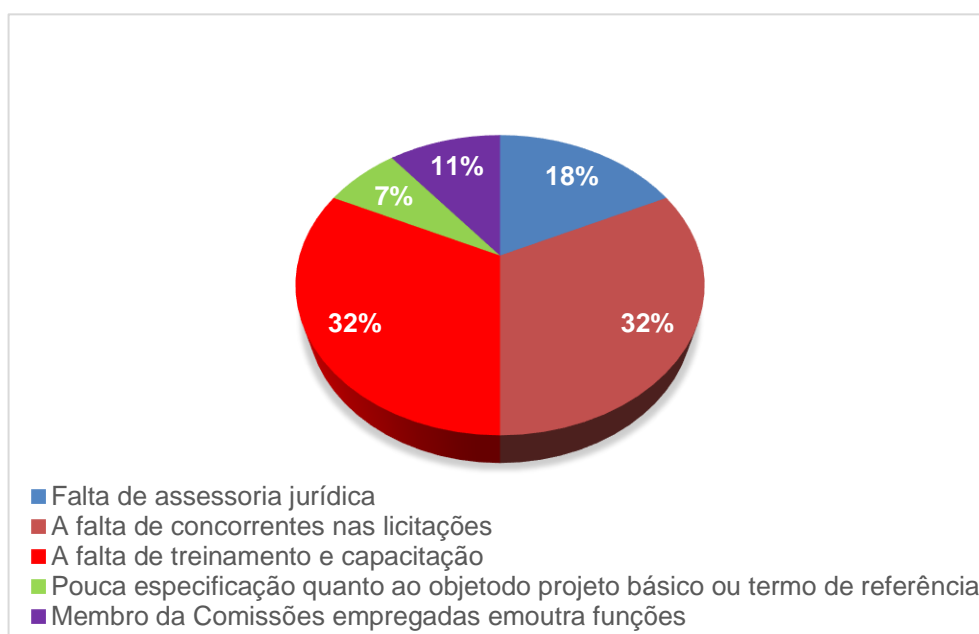


Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

Das respostas apresentadas pelos militares, integrantes das Comissões de Licitação do CBMMA, percebe-se que tanto é comum a licitação fracassada, quanto a

licitação deserta. Obteve o seguinte resultado: 55% responderam que o resultado mais recorrente é de licitação com resultado deserto e 45% responderam que o resultado mais recorrente é fracassado. Vale ressaltar que licitação deserta é aquela que no dia do certame não aparecem licitantes interessados no objeto licitado, já licitação fracassada é aquela que os participantes do certame foram desclassificados por não atenderem os requisitos exigidos no instrumento convocatório.

Gráfico 12 - Os problemas mais enfrentados pelas Comissões de Licitação



Fonte: Elaborado pelo autor (2021).

O último questionamento apresentado aos militares, integrantes das Comissões de Licitação do CBMMA, foi quanto aos problemas mais enfrentados, sendo apresentadas as seguintes opções: pouca especificação quanto ao objeto do projeto básico ou termo de referência; membro da Comissão empregadas em outras funções; Falta de Assessoria Jurídica; falta de concorrentes nas licitações e, ainda falta de treinamento e capacitação.

Constatou-se que o principal problema é a falta de treinamento e capacitação, bem como a falta de concorrentes, respostas apresentadas por 32% (trinta e dois por cento) dos entrevistados. Percebe-se que a falta de capacitação, de treinamento dos membros da Comissão de Licitação, assim como a licitação deserta, ou seja, aquela que não conta com interessados em contratar com a Administração Pública, são os principais problemas enfrentados no âmbito do CBMMA no que tange aos processos de contratação pública.

Dando seguimento, 18% (dezoito por cento) afirmaram que o principal problema é a falta de assessoria jurídica, questão que, como dito alhures, se deve ao fato de que nem todas as Comissões de Licitação contam com assessoramento específico, se valendo, não raras vezes, de profissionais que atuam em outras áreas, e que emitem pareceres para atender aos anseios das Comissões sem, contudo, estar à disposição dos seus integrantes para sanar dúvidas diárias e enfrentar os problemas de cunho jurídico, orientando a tomada de decisões.

Anote-se, ainda, que também é apontado como problema o fato de 11% (onze por cento) dos membros da Comissão de Licitação no âmbito do CBMMA acumularem atividades, ou seja, não se dedicam exclusivamente à Comissão de Licitação. Portanto, por não estarem à disposição das Comissões, não raras vezes os trabalhos são comprometidos.

Por último, mas não menos importante, 7% (sete por cento) apontou como principal problema a falta de especificação do objeto da contratação. Trata-se de questão que complete todo o certame, gera insegurança jurídica e pode corroborar para recursos, indagações e mesmo a nulidade do procedimento, comprometendo o resultado e, conseqüentemente, a escolha da melhor proposta para a Administração Pública.

Na sua pesquisa, Veloso (2018) constatou que os principais problemas enfrentados pela Comissão de Licitação estão relacionados à elaboração do termo de referência, projeto básico e obtenção de orçamento; a falta de planejamento na fase interna; a demora na análise da assessoria jurídica; a falta de profissionais capacitados na área; a falta de conhecimentos técnicos. Tais problemas vêm corroborar com esta pesquisa, pois verifica-se que o problema não é somente do CBMMA, mas da administração pública no que tange o setor de licitações.

Nesse cenário, e considerando que a licitação é procedimento obrigatório no âmbito da Administração Pública, para a contratação de bens e serviços, assim como para a alienação de bens, ganha relevância compreender os principais problemas enfrentados pelas Comissões, tendo por base o CBMMA.

Embora a Lei nº 8.66/1993 estabeleça regras gerais acerca da sua instituição, não adentra em questões importantes, como a exigência de comprovação de capacitação dos membros. Trata-se apenas de um exemplo, mas que demonstra, de plano, as dificuldades enfrentadas nos certames, o que reflete no procedimento em

si, alcançando a Administração Pública, os licitantes e a sociedade, principalmente quando mal conduzida.

Em que se pese a busca de estudos acerca das principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação, o que se percebe é a escassez de estudos doutrinários e a superficialidade daqueles encontrados, geralmente limitados à reprodução dos artigos de lei, que tratam da Comissão de Licitação. Logo, o aprofundamento na questão restou prejudicado na seara bibliográfica e justificou a busca de informações mais precisas, tendo-se escolhido como objeto de estudo as Comissões de Licitação do CBMMA.

Assim, o levantamento em campo convergiu com a análise doutrinária e evidenciou que o principal problema diz respeito à falta de treinamento e capacitação dos membros da Comissão de Licitação, pois apenas em se tratando de pregoeiro a legislação exige a realização de curso. Nada menciona, portanto, acerca dos membros da Comissão, situação que reflete sobremaneira na qualidade dos serviços, pois, não raras vezes, os servidores com maior qualificação, em virtude da complexidade dos procedimentos e da responsabilização imposta por lei, se furtam de participar das Comissões, sendo designados servidores sem o conhecimento técnico devido.

Outra dificuldade comum, enfrentada pelas Comissões de Licitação, diz respeito à falta de concorrentes nas licitações, o que compromete a escolha de um bom fornecedor e reflete na qualidade dos serviços públicos prestados. Portanto, a licitação deserta é um problema que compromete as licitações, sendo importante compreender os motivos que levam a não apresentação de concorrentes, ficando desde já a sugestão para futuros estudos sobre esse problema, em específico.

Não bastasse isso, inexistente previsão legal de exclusividade, ou seja, os servidores que integram a Comissão de Licitação podem comumente realizar outras tarefas e, de forma simultânea. O levantamento, no âmbito do CBMMA, evidencia que a maioria dos militares integrantes das Comissões de Licitação atuam em outras atividades, como aquelas de cunho operacional ou outras de natureza administrativa.

Há, também, pouca especificação quanto ao objeto do projeto básico ou termo de referência, já que a lei, embora os exija, nada menciona sobre a forma. Portanto, principalmente quando as Comissões são compostas por servidores não qualificados, é um problema a ser enfrentado. E em que pese os termos de referência, por exemplo, no âmbito do CBMMA ser apresentado de forma adequada, no que tange

ao objeto, percebe-se a necessidade de aprimoramento, o que decerto está relacionado à qualificação dos profissionais envolvidos.

De igual forma, a ineficiência ou falta de apoio externo, ou melhor, de uma equipe de apoio, também compromete o trabalho realizado pela Comissão, principalmente quando necessário conhecimento técnico. Nesse ponto, a falta de assessoria jurídica é evidenciada tanto na doutrina como na pesquisa de campo como problema enfrentado pelas Comissões.

Resta evidente, sem a pretensão de se esgotar a questão, principalmente pela escassez bibliográfica, que várias são as dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação, sendo que a qualificação técnica e a capacitação são os principais problemas apresentados pelos estudiosos, o que não exclui outros, e evidencia a necessidade de se repensar o papel da Comissão, sua importância e como a Administração Pública vem lidando com a questão, já que reflete em uma licitação eficiente.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Buscou-se compreender ao longo do presente estudo, e em linhas gerais, os principais problemas enfrentados pelas Comissões de Licitação que comprometem a eficiência do procedimento licitatório.

Constatou-se que a licitação enquanto procedimento administrativo pelo qual a Administração Pública, pretendendo alienar, adquirir ou locar bens, realizar obras ou serviços, dentre outros, segundo condições por ela previamente ajustadas, visa a assegurar a isonomia dos participantes e a competição, na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração.

Desta feita, o procedimento licitatório é a regra para as contratações de obras, serviços, compras, locações, concessão e permissão de serviço público ou alienações pela Administração Pública, podendo ser realizada em qualquer das modalidades previstas na legislação brasileira, observando, claro, os ditames legais. Logo, a contratação direta, quando se tratar de hipótese de dispensa ou inexigibilidade de licitação, é situação excepcional, bem como exige a observância ao disposto na legislação pátria, sob pena de responsabilização do administrador público.

Exatamente por isso a discricionariedade do administrador público, nos casos de dispensa de licitação, é limitada pelos princípios gerais e específicos que norteiam o instituto, já que a regra é a realização do certame.

Em que pese a relevância da licitação no âmbito da Administração Pública, o que se percebe é a pouca atenção dispensada às Comissões de Licitação, que incumbem ao órgão licitante. Logo, conclui-se que a atuação das Comissões, na atualidade, corrobora para evidenciar a ineficiência dos procedimentos licitatórios, pois, embora a Lei nº 8.666/1993 tenha criado um procedimento rígido, problemas de cunho prático revelam a necessidade de se repensar o papel das Comissões, ressaltar sua importância e a necessidade de maior atenção por parte do órgão licitante quando da sua instituição.

Com base nisso e apesar das dificuldades enfrentadas, em especial a escassez de material, já que a doutrina geralmente se limita a apresentar as atribuições da Comissão de Licitação, sem, contudo, enfrentar eventuais entraves à efetivação do certame, percebe-se que as dificuldades enfrentadas pela Comissão de Licitação tendem a refletir o resultado final do certame.

Portanto, o primeiro passo quando da instituição de uma Comissão é a escolha de servidores qualificados, detentores de conhecimentos técnicos, o que não afasta o dever da Administração Pública de proporcionar treinamento adequado.

Ademais, acredita-se que a instituição de comissões permanentes atende melhor à finalidade da licitação, proporcionando aos integrantes, principalmente se a dedicação for exclusiva, meios para exercer seu mister de forma segura, célere e eficiente.

Outra questão importante diz respeito ao apoio externo, pois nem sempre os membros da Comissão conhecerão do objeto, principalmente em se tratando de contratações que versem sobre questões peculiares. Portanto, ganha relevo a instituição de comissões especiais para acompanhar o trabalho da permanente, de forma autônoma. De igual forma, ganha relevo o trabalho de uma equipe de apoio, mormente profissionais com conhecimento técnico, órgãos especializados, o que nem sempre é disponibilizado às Comissões de Licitação.

Outro problema evidenciado diz respeito à assessoria jurídica, pois as Comissões não contam, em sua maioria, com assessores próprios, o que reflete na demora da apresentação de pareceres, comprometendo a eficiência que se espera do procedimento licitatório.

Por último, mas não menos importante, buscaram-se dados junto ao CBMMA. Informações coletadas através de questionário aplicado aos membros das 12 (doze) Comissões evidenciou o que a doutrina aponta como principal problema a falta de treinamento, seguido pela licitação deserta, a falta de assessoria jurídica, a cumulação de funções e, ainda, a pouca especificação do objeto como os cinco principais problemas vivenciados pelas Comissões de Licitação.

Portanto, resta claro que para que o procedimento licitatório de fato atenda ao princípio da eficiência muito precisa ser feito, seja na forma de se conduzir o certame, seja na própria legislação que, infelizmente, acaba por comprometer a eficácia e o bom resultado, o que reflete na sociedade, já que a proposta mais vantajosa nem sempre é alcançada.

REFERÊNCIAS

ALBUQUERQUE, Isabel Helena Almeida de; VIEIRA, Carolina Sena. “Notória especialização” como requisito para a inexigibilidade de licitação para a contratação de advogados pelo poder público – uma análise crítica. **Cadernos de Iniciação Científica**, 2018, vol.3, n.1. Disponível em: <https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKewicyebSjL7wAhWUnpUCHYAQBqsQFjAAegQIAxAD&url=https%3A%2F%2Fwww.cesusvirtual.com.br%2Findex.php%2FCIC-CESUSC%2Farticle%2Fdownload%2F204%2F192&usg=AOvVaw0tCmh66iUTS7S_w_AozXqp>. Acesso em 05 mai 2021.

BATISTA JÚNIOR, Onofre Alves. **Princípio constitucional da eficiência**. Belo Horizonte: Mandamentos, 2012.

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. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8666compilado.htm>. Acesso em 15 mar. 2021.

_____. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 663256 AgR**. Relator Ministro Gilmar Mendes, jul. 22 nov. 2012. Disponível em: <<http://www.stj.jus.br/portal/site/STJ>>. Acesso em: 13 mar. 2021.

CARVALHO FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Atlas, 2017.

CRETELLA JUNIOR, José. **Curso de Direito Administrativo**. 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 1975.

DANTAS, A. **Elaboração do edital**. In: Seleção de Estudos e Instruções – Licitações e Contratos. Informativo do Instituto Negócios Públicos. Curitiba: Negócios Públicos Instituto, 2017.

DI PIETRO, Mara Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 27. ed. São Paulo: Atlas, 2014.

DUDA, Carina Aziliero. **Processo licitatório em contratações públicas e seus procedimentos**. 2017, 35 f. Monografia (Pós-graduação em Gerenciamento de Obras) – Universidade Tecnológica Federal do Paraná, Curitiba, 2017.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de direito administrativo**. 6. ed. São Paulo: Malheiros, 2008.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. São Paulo: 16ª ed. Revista dos Tribunais, 2014.

MALHOTRA, Naresh K. **Pesquisa de marketing: uma orientação aplicada**. 6. ed. Porto Alegre: Bookman, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 17. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 39. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. São Paulo, 2015.

MUKAI, Toshio. **Licitações e Contratos Públicos**. São Paulo: Saraiva, 2008.

NASCIMENTO, Elyesley Silva do. **Curso de direito administrativo**. Niterói, Rio de Janeiro: Impetus, 2013.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Dispensa e inexigibilidade de licitação pública**. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016.

NIQUE, Walter; LADEIRA, Wagner. **Como fazer pesquisa de marketing: um guia prático para a realidade brasileira**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

OLIVEIRA, Luíza Hey Toscano de. Comissão de licitação: limites da atuação administrativa à luz dos princípios constitucionais. **Revista Jurídica da Escola Superior de Advocacia da OAB-PR**, a. 4, n. 2, out. 2019.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 4. ed. São Paulo: Método, 2015.

RESENDE, Juliana Aparecida Bergo. **A evolução dos procedimentos licitatórios: mudanças previstas pelo Projeto de Lei 6.814/2017**. 2018, 37 f. Trabalho de Conclusão de Curso (Pós-graduação em Gestão Pública) - Universidade Federal de São João Del Rei, São João Del Rei-MG, 2018.

RIGOLIN, Ivan Barbosa. **Manual Prático das Licitações**. São Paulo: Saraiva, 2008.

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito Administrativo**. São Paulo: 5ª ed. Saraiva, 2003.

SÃO PAULO. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação n. 9123445582007826**, Relator Desembargador Francisco Bianco, julg. 07 fev. 2011. Disponível em: <<https://tj-sp.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/18248938>>. Acesso em: 12 abr. 2021

SEVERINO, Antonio Joaquim. **Metodologia do trabalho científico**. 2. ed. São Paulo: Cortez, 2017.

TORRES, Ronny Charles Lopes de. **Lei de licitações públicas comentadas**. 3. ed. Salvador: JusPodivm, 2010.

VELOSO, Ana Caroline de Azevedo. **Compras públicas: benefícios e dificuldades em contratações públicas, por meio de licitação, na perspectiva dos licitantes e da Administração Pública.** 2018, 35 f. Monografia (Bacharelado em Administração) – Universidade de Brasília, Brasília, 2018.

VERGARA, Sylvia Constant. **Métodos de pesquisa em administração.** 6. ed. São Paulo: Atlas, 2015.

VIEIRA, Gêlsica. As etapas do procedimento licitatório – Lei 8.666/1993. **Direito Net**, 2012. Disponível em: <<http://www.direitonet.com.br/artigos/exibir/7571/As-etapas-do-procedimento-licitatorio-lei-8666-1993>>. Acesso em: 25 abr. 2019.

APÊNDICE A: TERMO DE ACEITAÇÃO PARA PARTICIPAÇÃO VOLUNTÁRIA PELOS MEMBROS DAS COMISSÕES DE LICITAÇÃO DO CBMMA

Termo de aceitação para participação voluntária pelos membros das Comissões de Licitação do CBMMA sobre a pesquisa intitulada: “CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: As principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação com foco no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão.

Senhor (a) Respondente das Comissões de Licitação do Bombeiros Militar do Maranhão.

Você está sendo convidado (a) a participar da pesquisa intitulada: “CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: As principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação com foco no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão. Essa pesquisa tem como objetivo a análise das principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação na efetivação das contratações no setor público com foco no corpo de bombeiro militar do Maranhão”.

Este trabalho está vinculado ao curso de Ciência Contábeis da Universidade Federal do Maranhão (UFMA), sob a orientação do Prof. Esp. Jose de Ribamar Marques Coimbra. A pesquisa será conduzida através do questionário eletrônico enviado aos Membros das Comissões de Licitação do corpo de bombeiro militar do Maranhão.

Ressaltamos que sua participação é voluntária e o anonimato das respostas é garantido. Os dados coletados serão tratados conjuntamente, com apoio de softwares estatísticos. Caso tenha interesse, você será esclarecido (a) sobre a pesquisa em

qualquer aspecto que desejar e a qualquer momento por meio de contato direto com um dos pesquisadores responsáveis.

Agradecemos a sua disponibilidade e contribuição à pesquisa.

Discente: Carlos Antonio Santos Santos, e-mail: carlosjck76@gmail.com ou carlos.ass@discente.ufma.br

Prof. Esp. Jose de Ribamar Marques Coimbra, e-mail: prof_coimbra@hotmail.com

**APÊNDICE B: QUESTIONÁRIO ELETRÔNICO ENVIADO AOS MEMBROS DAS
COMISSÕES DE LICITAÇÃO DO CORPO DE BOMBEIRO MILITAR DO
MARANHÃO**

Questionário eletrônico enviado aos Membros das Comissões de Licitação do Corpo de Bombeiro Militar do Maranhão sobre a CONTRATAÇÕES NO SETOR PÚBLICO: As principais dificuldades enfrentadas pelas Comissões de Licitação com foco no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão.

- 1) Há quanto tempo você ingressou no Corpo de Bombeiros Militar do Maranhão?
- 2) A qual unidade bombeiro militar você está servindo?
- 3) Há quanto tempo você trabalha na comissão de licitação
- 4) Qual(is) a sua função(oes) desempenhada(s) na comissão de licitação?
- 5) Você já realizou algum curso de capacitação ou treinamento na área de licitações?

() SIM

() NÃO

- 6) Além da sua função desempenhada na comissão de licitação, você desempenha outra atividade?

SIM

NÃO

7) A unidade de bombeiro militar que você trabalha possui assessoria jurídica?

SIM

NÃO

8) Caso a sua resposta anterior tenha sido negativa, você acredita que uma assessoria jurídica agilizaria o serviço desempenhado pelas Comissões de Licitação ?

SIM

NÃO

9) Você já recebeu algum Projeto Básico ou Termo de Referência com pouca especificação quanto ao objeto?

SIM

NÃO

10) Você já realizou algum certame na sua unidade que teve como resultado licitação deserta ou fracassada?

SIM

NÃO

11) Com base na resposta anterior, caso tenha respondido sim, qual o resultado mais recorrente?

Licitação deserta

Licitação fracassada

12) Qual desses problemas são mais enfrentados pela Comissão de Licitação de sua Unidade?

Falta de assessoria jurídica

A falta de concorrentes nas licitações

A falta de treinamento e capacitação

() Pouca especificação quanto ao objeto do projeto básico ou termo de referência

() Membro da Comissões empregadas em outras funções