

FACULDADE DE DIREITO DE VITÓRIA  
CURSO DE GRADUAÇÃO EM DIREITO

GABRIELLE ANDRIETA CARVALHO

**A DISPENSA DO PROCESSO LICITATÓRIO POR SITUAÇÕES DE URGÊNCIA: A  
PROBLEMÁTICA DA EMERGÊNCIA FABRICADA**

VITÓRIA

2023

**GABRIELLE ANDRIETA CARVALHO**

**A DISPENSA DO PROCESSO LICITATÓRIO POR SITUAÇÕES DE URGÊNCIA: A  
PROBLEMÁTICA DA EMERGÊNCIA FABRICADA**

Trabalho de Conclusão de Curso apresentado ao Curso de Graduação em Direito da Faculdade de Direito de Vitória – FDV, como requisito parcial para aprovação na disciplina Projeto de Conclusão de Curso.

Orientadora: Prof. Dra. Karoline Marchiori de Assis.

**VITÓRIA**

**2023**

## **AGRADECIMENTOS**

Primeiramente, quero agradecer à minha família, minha mãe e meu pai, que sempre me apoiaram em todas as minhas escolhas e desafios. Sem o amor e o incentivo de vocês, eu não estaria aqui hoje. À minha irmã, Amanda Andriêta, que compartilha a vida comigo, especialmente, por todos os momentos de reflexão e descontração, obrigado pelo apoio constante.

Ao meu namorado, Ygor Stein, saiba que você foi a minha âncora e meu porto seguro, me dando apoio e compreensão nos momentos mais desafiadores. Seu amor e encorajamento foram fundamentais para minha jornada acadêmica.

Aos meus melhores amigos, Júlia Weygand e Matheus Corona, que estiveram ao meu lado, sem a presença de vocês essa caminhada não teria sido a mesma. Saibam que cada conquista que alcancei é também de vocês, pois compartilhamos juntos risos, lágrimas e inúmeras memórias inestimáveis desta jornada.

À toda equipe do MPM & Advogados Associados, especialmente ao Dr. Marcelo Pacheco Machado, que me abriu as portas do estágio e sempre colaborou para minha evolução profissional.

Um agradecimento especial a Dra. Grazielly Ferreira e a Dra. Bianca Teotonio, por serem sinônimos de competência e profissionalismo, agradeço por todos os ensinamentos. A amizade de vocês foi um presente na minha vida.

Finalmente, gostaria de expressar minha sincera gratidão à minha orientadora, professora Karoline Marchiori de Assis. Sua orientação e sabedoria desempenharam um papel fundamental na concretização deste trabalho. Saiba que suas dedicações ao Direito, tanto em sala de aula quanto nas ministrações de palestras e congressos, me inspiram.

A todos vocês, minha gratidão é imensa. Este trabalho não teria sido possível sem o apoio e o amor de cada um de vocês. Obrigado por fazerem parte da minha trajetória acadêmica.

Que todos os nossos esforços estejam sempre focados no desafio à impossibilidade. Todas as grandes conquistas humanas vieram daquilo que parecia impossível.

- Charles Chaplin.

## SUMÁRIO

<b>1</b>	<b>INTRODUÇÃO</b> .....	<b>5</b>
<b>2</b>	<b>NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DO PROCESSO LICITATÓRIO</b> .....	<b>7</b>
2.1	PRINCIPAIS FUNDAMENTOS, CONCEITO E FINALIDADE DA LICITAÇÃO..	7
2.2	PRINCÍPIOS RELEVANTES DO PROCESSO DE LICITAÇÃO .....	9
2.2.1	<b>Legalidade da licitação</b> .....	10
2.2.2	<b>Moralidade da licitação</b> .....	11
2.2.3	<b>Igualdade da licitação</b> .....	14
2.3	DA CONTRATAÇÃO DIRETA: LICITAÇÃO DISPENSADA, DISPENSÁVEL E INEXIGÍVEL .....	17
2.4	HIPÓTESE DE DISPENSA DA LICITAÇÃO POR CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL .....	21
<b>3</b>	<b>DISPENSA DO PROCESSO LICITATÓRIO REGULAR EM RAZÃO DA EMERGÊNCIA FABRICADA</b> .....	<b>23</b>
3.1	ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO .....	24
3.2	POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU) 27	
3.3	POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ) 31	
<b>4</b>	<b>CONSEQUÊNCIAS DA DISPENSA POR EMERGÊNCIA FABRICADA EM FACE DO ADMINISTRADOR DESIDIOSO</b> .....	<b>33</b>
4.1	SANÇÕES ADMINISTRATIVA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD) .....	33
4.2	CONSEQUÊNCIAS TRAZIDAS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA).....	40
<b>5</b>	<b>CONCLUSÃO</b> .....	<b>48</b>
	<b>REFERÊNCIAS</b> .....	<b>52</b>

## 1 INTRODUÇÃO

A atuação do Estado na esfera administrativa está submetida a observância dos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, que estão intrinsecamente ligados à sociedade como um todo. Significa dizer que a legislação confere ao Estado, enquanto representante do conjunto social, a responsabilidade de proteger e garantir o interesse coletivo. Nesse sentido, Pietro (2022, n.p.) leciona que “o Direito deixou de ser apenas instrumento de garantia dos direitos do indivíduo e passou a ser visto como meio para consecução da justiça social, do bem comum, do bem-estar coletivo”.

No âmbito das contratações administrativas, o princípio mencionado se materializa, sobretudo, no dever de licitar, o qual impõe à Administração Pública a obrigação de conduzir um processo licitatório justo e equitativo, garantindo igualdade de condições para promover uma competição ampla e justa.

A exigência de licitação encontra-se substanciada no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, podendo ser extraído do dispositivo a obrigatoriedade do processo de licitação pública como garantia da igualdade de competição, da legalidade do processo mediante a adesão dos procedimentos adequados e da transparência de todas as ações empreendidas, visando o cumprimento efetivo do interesse público.

Todavia, em determinadas circunstâncias, as legislações vigentes admitem a flexibilização da condução do processo de licitação formal, como por exemplo nas hipóteses de dispensa da licitação previstas nos artigos 24 da Lei n. 8.666/93 e 75 da Lei 14.133/21. Estas situações são identificadas como exceções à regra e ocorrem quando a rigidez formal e o tempo despendido para a realização do certame se mostram inadequado ao cumprimento dos objetivos almejados pelo interesse público.

A problemática a ser aqui enfrentada se assenta nas hipóteses em que a Administração Pública utiliza as autorizações de dispensa da licitação em razão de circunstâncias emergenciais ou calamitosas previstas no artigo 24, inciso IV, da Lei n.

8.666/93 e no artigo 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/21, para justificar uma emergência fabricada oriunda do comportamento desidioso do próprio agente público que afeta não somente a administração interna, mas também o cumprimento efetivo do interesse relativo à coletividade.

A denominada “emergência fabricada” é o objeto principal do presente estudo, pois é de grande valia a compreensão desse instituto, desde sua aceitação no ordenamento jurídico brasileiro através de análises dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, até as possíveis consequências para a administração e para o próprio agente público, autor da desídia administrativa.

Compondo o escopo da pesquisa, o primeiro capítulo contemplará uma análise introdutória dos principais fundamentos e finalidades da licitação. Para tanto abordaremos algumas das noções principiológicas que orientam o processo licitatório, como a legalidade, a moralidade, a impessoalidade, a igualdade e a competitividade.

Tais noções serão essenciais para a compreensão da hipótese de dispensa da licitação por emergência, na qual se oriunda a chamada “emergência fabricada”, que será enfrentada no segundo capítulo, buscando-se entender, por meio da análise dos entendimentos doutrinários e jurisprudenciais, como se procede a admissibilidade dos casos em que a dispensa da licitação é justificada por uma situação emergencial fabricada, especialmente quando relacionada à atuação de um administrador desidioso.

No último capítulo, por fim, procederemos a verificação de quais as consequências da aceitação da dispensa do processo licitatório em razão da emergência fabricada, tendo como base a análise de possíveis sanções trazidas pela instauração do Processo Administrativo Disciplinar – PAD e das disposições da Lei de Improbidade Administrativa de n. 8.429/92.

Diante do exposto, o presente trabalho busca analisar a admissibilidade dos casos de dispensa do certame licitatório em situações de urgência<sup>1</sup>, especialmente no que tange as chamadas “emergências fabricadas”, a partir da análise de construções doutrinárias e de legislações vigentes no ordenamento jurídico, buscando compreender quais seriam as possíveis consequências enfrentadas pelo administrador desidioso.

## **2 NOÇÕES INTRODUTÓRIAS DO PROCESSO LICITATÓRIO**

Antes de adentrar na problemática da emergência fabricada no processo licitatório, torna-se imprescindível delinear determinados conceitos fundamentais do direito administrativo com base nas revisões de obras de juristas brasileiros, os quais servirão como base para a discussão acerca das ramificações resultantes da prática de dispensa do processo licitatório mediante a manipulação de uma suposta situação emergencial.

### **2.1 PRINCIPAIS FUNDAMENTOS, CONCEITO E FINALIDADE DA LICITAÇÃO**

A priori é necessário delimitar o conceito de licitação que, segundo Meirelles (2016, p. 310), é um procedimento administrativo que visa a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração, objetivando a celebração do contrato de seu interesse. Este processo é conduzido por uma sequência organizada de atos vinculantes tanto para a Administração quanto para os contratados, proporcionando igualdade de oportunidades a todos os interessados e operando como um elemento promotor de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Dessa forma, a licitação, no âmbito do ordenamento jurídico brasileiro, está intrinsecamente relacionada aos princípios da supremacia e indisponibilidade do interesse público, no sentido de estabelecer, como regra geral, a obrigatoriedade do certame prévio nas contratações realizadas pelo Poder Público. Autores, como Pietro (2022, n.p.), compreendem que a própria licitação configura um princípio ao qual a Administração Pública está atrelada, pois se origina como uma limitação à autonomia

---

<sup>1</sup>Registra-se que no presente trabalho os termos “urgência” e “emergência” serão abordados como sinônimos.



administrativa no tocante à seleção dos contratados. Neste contexto, a Administração é compelida a optar pelo proponente cuja oferta melhor sirva ao interesse público, nos termos do instrumento convocatório.

A doutrina reconhece, ainda, dois principais fundamentos implícitos na necessidade da licitação, sendo o primeiro pautado na moralidade das contratações públicas que, de acordo com Pietro (2022, n.p.), visa diminuir as relações ímprobas, pois “exige da Administração comportamento não apenas lícito, mas também consoante com a moral, os bons costumes, as regras de boa administração, os princípios de justiça e de equidade, a ideia comum de honestidade”.

Já o segundo está atrelado ao princípio da impessoalidade, o qual, para Meirelles (2016, p. 97), “impõe ao administrador público que só pratique o ato para o seu fim legal. E o fim legal é unicamente aquele que a norma de Direito indica expressa ou virtualmente como objetivo do ato, de forma impessoal”. Também traduzido por Nohara (2022, n.p.), em matéria de licitação, como a “impossibilidade de a Administração celebrar contrato com preterição da ordem de classificação das propostas ou com terceiros estranhos ao procedimento licitatório”, isto é, há necessidade de o Poder Público firmar contratos sem vínculos subjetivos pessoais.

Por estar enraizada no domínio do direito administrativo, a licitação está, sujeita à observância das disposições constitucionais (artigo 37 da CRFB/88) e de todas as normas procedimentais, definidas nas legislações específicas de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 8.666/92 e 14.133/21).

De certo que a licitação não se configura como uma ação sujeita à vontade arbitrária da Administração Pública, pelo contrário, o trâmite licitatório está submetido a inúmeras formalidades que corroboram para o cumprimento efetivo do interesse público. Nessa linha, conforme preceitua Medauar (2018, n.p.), um processo administrativo deve ser integralmente seguido em sua natureza fundamental para evitar a presença de falhas que possam invalidá-lo.

O processo administrativo de licitação propriamente dito envolve uma sequência concatenada de atos vinculantes que englobam a submissão de propostas, avaliação técnica e análise de tais propostas, por meio das quais a Administração Pública seleciona a melhor e mais vantajosa, prezando pela garantia da imparcialidade, da probidade e da clareza ao longo de todas as etapas do procedimento.

O propósito de impulsionar a escolha da proposta mais vantajosa para as demandas públicas surge através do incentivo à competição, a qual deve ser exercida de maneira isonômica entre os licitantes do processo. Nesse sentido, elucida Furtado (2016, n.p.) que:

Além da busca pela proposta mais vantajosa, a licitação deve realizar o princípio da isonomia. É evidente que a Administração deverá buscar nas propostas apresentadas pelos licitantes aquela que melhor realize seus interesses imediatos. Porém, a busca deste fim, isto é, a busca de maiores vantagens, não autoriza a violação de garantias individuais ou o tratamento mais favorecido a determinada empresa ou particular em detrimento dos demais interessados em participar do processo. (FURTADO, 2016, n.p.)

É possível concluir que a finalidade do processo licitatório se caracteriza nos desígnios preponderantes que conciliam os interesses da coletividade e, ao mesmo tempo, atuam como propulsores de transparência, eficácia e imparcialidade nos processos de contratações públicas. Ao se atentar para seus propósitos, a licitação atinge grande relevância, abrangendo diferentes perspectivas que colaboram para uma administração pública responsável e benéfica<sup>2</sup>.

## 2.2 PRINCÍPIOS RELEVANTES DO PROCESSO DE LICITAÇÃO

A licitação, como instrumento essencial da Administração Pública, repousa sobre um conjunto sólido de princípios que sustentam sua aplicabilidade, cabimento e procedimento. Tais fundamentos estão previstos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988; no artigo 5º da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos

---

<sup>2</sup>Ao prezar por uma Administração Pública responsável e benéfica aos administrados, podemos citar as considerações dos autores Alves e Leal (2020, p.18) acerca do conceito de um bom governo, que em suas palavras “comporta uma dimensão jurídica, que se encontra vinculada a princípios, padrões, procedimentos e práticas que buscam garantir o adequado exercício do poder e da tomada de decisão por parte dos governantes, constituindo-se como um princípio fundamental republicano, calcado nos valores que inspiram o próprio Estado Democrático de Direito, constituindo-se, assim, à luz do direito público contemporâneo, em um mecanismo de direção e de atuação estatal”.

n. 14.133/21; no art. 3º da Lei n. 8/.666/93 e no Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro - LINDB).

Sendo estes: a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a igualdade, a publicidade, a competitividade, a supremacia do interesse público, a probidade administrativa, o planejamento, a transparência, a eficácia, a segregação de funções, a motivação, a vinculação ao edital, o julgamento objetivo, a segurança jurídica, a razoabilidade, a proporcionalidade, a celeridade, a economicidade e o desenvolvimento nacional sustentável.

Entretanto, no âmbito desta pesquisa, serão analisados mais detalhadamente apenas os seguintes princípios: legalidade, moralidade, igualdade e competitividade. Tal escolha se justifica pelo fato de que esses princípios, quando considerados em conjunto, desempenham um papel fundamental na elucidação da questão central do presente estudo, pois orientam a própria razão de ser inerente ao processo licitatório.

### **2.2.1 Legalidade da licitação**

A observância rigorosa dos princípios licitatórios é de suma importância para a realização da licitação. Tais princípios, incluindo a legalidade, servem como alicerces éticos e normativos para garantir uma seleção justa, transparente e eficaz de propostas, de modo que, ao observar o efetivo cumprimento dos princípios, a Administração fortalece a confiança no processo licitatório e otimiza a aplicação dos recursos públicos.

Particularmente, a legalidade assume, no contexto do processo licitatório, um papel fundamental para assegurar os direitos individuais e garantir o efetivo cumprimento do interesse público. Isso se dá pelo fato de que toda atividade administrativa deve estar em conformidade com as normas legalmente estabelecidas, exercendo impacto tanto no controle da atuação pública quanto na prevalência do interesse coletivo sobre os direitos individuais.

Assim, a atividade administrativa deve se submeter a todo o ordenamento jurídico, isto é, todo o bloco de legalidade em decorrência do próprio Estado Democrático de Direito. Havendo violação das normas positivadas, o ato violador exarado pela Administração Pública será considerado ilegal, devendo ser anulado pela própria administração, devido a prerrogativa de revisão de seus atos, ou pelo Poder Judiciário ao declarar sua ilegalidade<sup>3</sup>.

Na concepção de Justen Filho (2016, n.p.), a legalidade está incorporada no conceito de democracia republicana, o que significa dizer que há preeminência da lei, de modo a limitar e fundamentar todas as ações administrativas. Nesse contexto, para Mello (2013, p.103), o princípio da legalidade contrapõe-se a qualquer inclinação personalista e arbitrária da atividade da Administração pública, se sobrepondo ao atendimento das necessidades oriundas da soberania popular.

Ainda em matéria de licitação pública, a legalidade constitui a premissa de que todos os procedimentos, critérios de seleção, documentações requeridas, opções de modalidades e outros elementos conexos estejam rigorosamente delimitados e guiados pelas disposições normativas apropriadas, isto é, pela própria Constituição Federal de 1988 e pelas legislações específicas vigentes (Lei n. 8.666/93 e 14.133/21). Esse princípio garante que as aquisições públicas sejam feitas nos moldes da lei, prevenindo quaisquer tendências à discricionariedade ou arbitrariedade por parte da Administração.

### **2.2.2 Moralidade da licitação**

A definição do princípio da moralidade administrativa gera determinada divergência de entendimentos no âmbito do direito administrativo. Isso porque parte da doutrina entende a moralidade como um desvio do poder exercido pelo administrador, já que

---

<sup>3</sup>Acerca dos poderes conferidos ao Estado é de grande valia o registro da ponderação trazida pelo professor Chai (2005, p.180), que estabelece a distinção entre as funções do poder e a separação de poderes, como elucida “a divisão de poderes consiste em dar cada uma das funções governamentais a diferentes órgãos, ou seja, cada órgão é especializado no exercício de uma função. A função legislativa pertence ao poder legislativo, a executiva cabe ao poder executivo e a função jurisdicional cabe ao poder judiciário. Contudo, todos exercem atividades administrativas, legiferantes e de decisão. Além disso, cada órgão é independente dos outros, o que possibilita ausência de meios de subordinação”.

estaria ligada a moral do próprio agente, sendo, na verdade, uma dimensão intrínseca do princípio da legalidade, se tornando um conceito impreciso (GARCIA, 2003, p. 225).

A doutrina de Pietro (2022, n.p.) traz certa ponderação acerca da moralidade no sentido de que “nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo próprio conceito de legalidade”. No entanto, é importante destacar que a autora ressalta a independência do princípio da moralidade ao argumentar que o direito (legalidade) e a moral se divergem entre si, conforme explica:

No entanto, antiga é a distinção entre Moral e Direito, ambos representados por círculos concêntricos, sendo o maior correspondente à moral e, o menor, ao direito. Licitude e honestidade seriam os traços distintivos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non omne quod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto). (PIETRO, 2022, n.p.)

Nesse sentido, acompanhando a concepção supra, a maior parte da doutrina compreende que a moralidade não deve ser limitada apenas a perspectiva da legalidade, pois possui valor próprio. Isso se deve ao fato de que nem tudo que é legal é necessariamente moral. Explica Furtado (2016, n.p.):

Quando a Constituição Federal expressamente menciona a moralidade administrativa e a eleva à qualidade de princípio distinto da legalidade, pretende que o primeiro princípio não se confunda com o segundo. A moralidade administrativa é o instrumento conferido pela Constituição Federal aos responsáveis pelo controle da Administração Pública a fim de que se possa exigir da Administração, sob pena de ilegitimidade dos atos decorrentes de condutas imorais, comportamento que, além de cumprir as exigências legais, seja ético (conforme observa o ilustre Celso Antônio Bandeira de Mello), observe padrões de boa-fé, de honestidade, que não incorra em desvio de finalidade. (FURTADO, 2016 n.p.)

Na tentativa de conceituar a moralidade administrativa, Carvalho Filho (2019, n.p.) compreende que o princípio da moralidade impõe que o agente público não negligencie os padrões éticos que devem permear seu comportamento, isto porque, há uma obrigação não apenas de considerar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também de discernir entre o comportamento honesto e o desonesto.

Segundo percepção doutrinária de Mello (2013, p. 547), a aplicação do referido princípio no âmbito da licitação implica na ideia de que “o procedimento licitatório terá de se desenrolar na conformidade de padrões éticos presáveis, o que impõe, para a Administração e os licitantes, um comportamento escorreito, liso, honesto, de parte a parte”, ou seja, a Administração deve conduzir o certame licitatório com total aderência à padrões de condutas éticas, englobando não apenas a proteção adequada dos interesses da entidade pública que o promove, mas também a observância dos princípios de lealdade e honestidade entre os concorrentes.

Na concepção de Moreira Neto (2014, n.p.), para que um ato administrativo seja considerado imoral, basta que o administrador utilize suas atribuições funcionais com o intuito de alcançar objetivos que não estejam alinhados com o interesse público específico. Dessa forma, o processo licitatório violará a moralidade administrativa sempre que houver desvio de finalidade da licitação, ou seja, quando o certame não atingir o objetivo traçado pelo interesse público.

Ainda na doutrina de Moreira Neto (2014, n.p.), compreende-se que “além da hipótese de desvio de finalidade, poderá ocorrer imoralidade administrativa nas hipóteses de ausência de finalidade e de ineficiência grosseira da ação do administrador público, em referência à finalidade que se propunha atender”.

Apesar da divergência de interpretações, tem-se que a moralidade determina que as ações desenvolvidas pela Administração Pública, também no que tange à realização da licitação, sejam coincidentes com os valores éticos e morais da sociedade, vinculados à integralidade das relações sociais e à decência dos atos. Deve este princípio orientar a adesão de padrões éticos que incluam lealdade, probidade e boa-fé (MARINELA, 2012, n.p.).

A concretização desse princípio se revela uma tarefa de considerável complexidade, e isto se deve à natureza inerentemente subjetiva da moralidade que dificulta a determinação de padrões absolutos em um ambiente caracterizado pela diversidade. Contudo, é importante ressaltar que essa flexibilidade não deve ser vista de forma

relativa, porque a moralidade administrativa está ligada aos valores que mantêm a união da sociedade.

Em síntese, a moralidade administrativa, relacionada à preservação da integridade e da ética na administração pública, desempenha um papel de extrema importância na sociedade, pois corrobora com a construção da confiança nas entidades governamentais, cooperando para a existência de um sistema que opera com justiça.

No contexto das licitações, o princípio também é de significativa relevância, pois garante que o processo de licitação se desenvolva de forma justa, transparente e equitativa, assegurando que os interesses públicos sejam protegidos e que os recursos sejam alocados de maneira eficaz e eficiente. Portanto, a moralidade administrativa é um pilar fundamental na busca por uma administração pública íntegra e capaz de atender às necessidades da sociedade de maneira ética e responsável.

### **2.2.3 Igualdade da licitação**

A noção de igualdade, também chamada de isonomia, tem origem no artigo 5º da Constituição Federal de 1988 como um direito fundamental. Significa dizer que o Estado, por meio das atividades da Administração Pública, deve tratar de maneira igual todos os indivíduos que estejam em uma situação jurídica semelhante. Conforme delimita Nohara (2022, n.p.):

[...] todos os fundamentos (finalidade, teoria do órgão, imparcialidade e igualdade) são indissociáveis, pois a consecução dos fins de interesse público deve guiar a atividade administrativa, na qual a manifestação da vontade estatal, pela teoria do órgão, não pode ser confundida com a vontade subjetiva do agente público que deve agir de forma imparcial, tratando a todos sem discriminações arbitrárias. (NOHARA, 2022, n.p.)

A noção da isonomia na licitação também é suscitada por Pietro (2022, n.p.) ao considerar que o princípio da igualdade desempenha um papel fundamental na estrutura da licitação, uma vez que seu propósito não se limita apenas a permitir à Administração a escolha da melhor proposta, mas também a garantir que todos os interessados em contratar gozem de igualdade de direitos.

Atualmente, o princípio da igualdade se encontra explicitamente previsto no artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988, proibindo a imposição de condições que favoreçam determinados licitantes em detrimento dos demais. Conforme elucida Mello (2013, p. 537), a própria licitação representa uma manifestação prática do princípio da igualdade, o qual, na Constituição Federal de 1988, encontra-se estabelecido como um dos direitos e garantias fundamentais:

A licitação é uma aplicação concreta do princípio da igualdade, o qual, na Constituição, está encartado como um dos direitos e garantias fundamentais. Assim, não há duvidar que, por força disto, os cidadãos têm o direito de participar de uma licitação segundo regras estabelecidas por lei - que direitos se regulam por lei, e não por atos de órgão da Administração. (MELLO, 2013, p. 537).

Nesse ínterim, o princípio da igualdade representa um pilar fundamental para o processo de licitação, pois, explica Niebuhr (2013, p. 54), representa a própria causa da licitação:

**O princípio mais importante para a licitação pública é o da isonomia ou da igualdade. Ele é, em análise acurada, a própria causa da licitação pública.** Melhor explicando: os contratos administrativos geram benefício econômico ao contratado. Como todos os interessados em colher tais benefícios econômicos devem ser tratados com igualdade, por força do caput do art. 5º da Constituição Federal, impõe-se à Administração seguir certas formalidades para escolher com quem contratar, quem será o beneficiário. (NIEBUHR, 2013, p. 54, *grifo nosso*)

Significa dizer que, ainda nas palavras do autor supracitado, a licitação pública é o “[...] procedimento utilizado para que a Administração selecione com quem futuramente irá celebrar contrato, de maneira respeitosa ao princípio da igualdade, sem privilegiar apadrinhados ou desfavorecer desafortunados”. (NIEBUHR, 2013, p. 54)

Em síntese, no contexto do Direito Administrativo, no que tange os aspectos da licitação, o princípio da igualdade confere aos licitantes a garantia de que, além da seleção da proposta mais vantajosa aos interesses da Administração Pública, será assegurado um tratamento isonômico, sendo vedada qualquer forma de discriminação entre os licitantes, afastando a prática de favorecimentos a determinadas marcas, modelos ou quaisquer outras manifestações de inclinação.



### **2.2.1 Competitividade da licitação**

Como um dos princípios mais caros da licitação, a competitividade possui grande relevância, pois se caracteriza como elemento que impulsiona todo o processo licitatório e guarda íntima correlação com o princípio da igualdade e da eficiência. Nas palavras de Niebuhr (2013 p. 57), a concretização do aspecto competitivo exige que a Administração Pública promova e busque atrair uma grande quantidade de participantes no processo de licitação pública com o objetivo de, em conformidade com os princípios da eficiência e igualdade, ampliar a gama de propostas apresentadas, permitindo, assim, a seleção legítima daquela que melhor atenda aos interesses públicos.

A competitividade representa um instrumento essencial para a licitação que une a isonomia e a eficiência “[...] formando a essência da licitação pública. A competitividade tem o condão de juntar a isonomia e a eficiência. Sem isonomia não há competitividade e, no mesmo plano, sem competitividade não há eficiência” (NIEBUHR, 1999, p. 131).

De igual modo, Amorim (2018, p. 38) preconiza que a competitividade se origina do princípio da isonomia, ancorado no artigo 3º, §1º, inciso I, da Lei Geral de Licitações (Lei nº 8.666/1993), impondo aos agentes públicos o dever de priorizar a ampliação da competição nas licitações, evitando a inclusão de disposições nos editais que sejam desnecessárias ou irrelevantes, as quais poderiam comprometer, restringir ou prejudicar o caráter competitivo dos processos licitatórios. Significa dizer que a Administração não pode tomar decisões ou estabelecer regras que prejudiquem, limitem ou atrapalhem a natureza competitiva do processo de licitação.

Para Pietro (2022, n.p.), o princípio da competitividade também guarda estrita relação com a ideia de impessoalidade, “significa que é de interesse da Administração Pública atrair o maior número possível de propostas no procedimento licitatório”, sem que haja discriminação na escolha dos participantes, de modo a ampliar a competitividade, garantindo tratamento isonômico e impessoal, visando o cumprimento efetivo do interesse público.

Como elucida o autor Carvalho Filho (2019, n.p.), “sem a competição, estaria comprometido o próprio princípio da igualdade, já que alguns se beneficiariam à custa do prejuízo de outros”. Assim, o processo licitatório deve criar condições que possibilitem os licitantes de competir e comparar suas propostas, a fim de que a escolha seja feita de maneira mais eficaz.

### 2.3 DA CONTRATAÇÃO DIRETA: LICITAÇÃO DISPENSADA, DISPENSÁVEL E INEXIGÍVEL

O raciocínio construído até o momento conduz ao entendimento de que a licitação é dever<sup>4</sup> constitucional da Administração Pública. Contudo, apesar de imperar a obrigatoriedade do certame, não é absoluta a presunção de que o processo licitatório será sempre viável e indicará a melhor e mais vantajosa proposta. Em determinadas circunstâncias, as legislações aplicáveis à licitação reconhecem que a realização do trâmite formal, em alguns casos, pode ser inviável ou inadequada.

Tais situações são tidas como exceções à regra, considerando que a rigidez formal e o tempo exigido para a realização do trâmite formal podem se mostrar desvantajosos e, em algumas circunstâncias, a licitação sequer é possível, pois torna-se inviável o caráter competitivo do procedimento.

Pautada nesse entendimento, a própria Lei de Licitações e Contratos Administrativos prevê hipóteses de contratações diretas entre a Administração Pública e terceiros interessados, sem o regular certame licitatório, como leciona Araújo (2015, p. 583):

[...] há certos casos em que certa liberdade não pode ser afastada mesmo para a Administração, em função do objeto, pessoas e circunstâncias do que se pretende contratar, estabelecendo no ordenamento exceções ao princípio geral constitucional da obrigatoriedade de licitar. (ARAÚJO, 2015, p. 583)

---

<sup>4</sup>Ao desenvolver a ideia de dever, segundo os autores Abikair Filho e Fabriz (2013, p. 04) acentuam que: “determinar a existência de um dever dentro de um conceito jurídico é algo que se apresenta de extrema dificuldade, pois os deveres se apresentam como uma categoria jurídica autônoma. Podemos ter, então, que um dever, seja dentro da juridicidade, tudo aquilo que a lei positivada obriga a fazer, ou seja, há uma regra deontica, para que assim possa surgir, em contrapartida, o direito a que se relaciona a obrigação”.

Dessa forma, a legislação estabelece as situações nas quais a Administração Pública tem permissão para realizar contratações diretas, ou seja, contratações sem a realização prévia da licitação. Dentre as autorizações, situam-se os casos de licitações inexigíveis, dispensadas e dispensáveis.

A inexigibilidade da licitação ocorre em razão da inviabilidade de competição entre os participantes do certame, seja em razão da exclusividade do objeto do contrato ou pela ausência de licitantes concorrentes, conforme leciona Justen Filho (2018, n.p.):

Inexigibilidade de licitação é conceito que, sob o ângulo teórico, antecede o de dispensa. É inexigível a licitação quando for inviável a disputa entre particulares pelo contrato. Havendo viabilidade de disputa, é obrigatória a licitação, excetuados os casos de “dispensa” autorizados por lei. (JUSTEN FILHO, 2018, n.p.)

Corroborando com o entendimento supra, a concepção do professor Meirelles (2016, p. 334):

[...] a licitação é inexigível em razão da impossibilidade jurídica de se instaurar competição entre eventuais interessados, pois não se pode pretender melhor proposta quando apenas um é proprietário do bem desejado pelo Poder Público ou reconhecidamente capaz de atender às exigências da Administração no que concerne à realização do objeto do contrato. Falta o pressuposto da licitação, que é a competição. (MEIRELLES, 2016, p. 334)

Ressalta-se que as hipóteses de inexigibilidade do certame são exemplificativas, pois decorrem da natureza das coisas e não da vontade do legislador, fato que impossibilita a previsão de um rol taxativo. Além disso, conforme pontua a doutrina de Medauar (2018, p. 199), a não taxatividade se dá também em razão da expressão “em especial” adotada no caput do artigo 25 da Lei 8.666/93 e do artigo 74 da Lei 14.133/21.

Nesse contexto, Justen Filho (2016, n.p.) contribui ao tema com uma análise comparativa em que “a inexigibilidade deriva da natureza das coisas, enquanto a dispensa é produto da vontade legislativa”, motivo pelo qual as situações de inexigibilidade previstas em lei são exemplificativas, enquanto as de dispensa são taxativas, de modo que as causas de inexigibilidade da licitação estão alheias a vontade do legislador, conforme explica:

É que somente a dispensa de licitação é criada por lei logo, a ausência de previsão legislativa impede o reconhecimento de dispensa de licitação. As hipóteses de inexigibilidade dependem das circunstâncias, impondo-se sua adoção independentemente da vontade do legislador. (JUSTEN FILHO, 2016, n.p.)

Compreende-se que tanto a inexigibilidade quanto a dispensa da licitação configuram exceções ao dever de licitar, contudo, a distinção fundamental entre ambas as situações está no fato de que, na dispensa, ainda é possível ter competição, permitindo a realização de uma licitação. Por outro lado, na inexigibilidade, não há competição, pois existe apenas um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração, tornando a licitação inviável. (FURTADO, 2016, n.p.)

Oliveira (2020, n.p.) explica que, embora a competição entre os interessados seja viável, permitindo a realização do certame, o legislador cuidou de estabelecer, no artigo 24 da Lei 8.666/93 e no artigo 75 da Lei 14.133/21, situações específicas em que o administrador está autorizado a optar pela contratação direta, dispensando a licitação com base em critérios de conveniência e oportunidade. Acentua ainda que o rol dos artigos supramencionados possui caráter taxativo e discricionário:

A dispensa de licitação possui duas características principais: a) rol taxativo, pois as hipóteses de dispensa são exceções à regra da licitação; e b) discricionabilidade do administrador, uma vez que a dispensa depende da avaliação da conveniência e da oportunidade no caso concreto, sendo admitida a realização da licitação. (OLIVEIRA, 2020, n.p.)

Nesse ponto, há divergência doutrinária, considerando que parte da doutrina faz uma distinção entre licitação dispensada e dispensável, e outra parte entende que não deve haver distinção entre as hipóteses de dispensa da licitação.

Como sustenta a renomada doutrina de Justen Filho (2016, n.p.), em relação às contratações diretas, existem, essencialmente, duas opções a serem consideradas, quais sejam, a dispensa e a inexigibilidade de licitação. Isto é, não há o que se falar em licitação dispensável ou dispensada, mas sim apenas utilizar o termo "dispensa", uma vez que a autorização, na maioria dos casos, depende do julgamento discricionário do administrador.

Em contrapartida, autores, como Niebuhr (2013, p. 116), defendem que as hipóteses de dispensa da licitação são subdivididas em duas categorias: licitação dispensada e licitação dispensável. Além disso, o autor supra sugere a necessidade de distinguir entre essas duas categorias:

É solar a diferença de sentido entre algo que se declara dispensado e outro que declara dispensável. Dispensada significa que a licitação pública já foi efetivamente afastada pelo legislador, em virtude do que a competência do agente administrativo é vinculada, cabendo-lhe, diante de uma das figuras contratuais enunciadas, apenas reconhecer a dispensa. [...] Já o dispensável denota que a dispensa ainda não foi ultimada, depende da avaliação do agente administrativo, que, diante de uma das hipóteses prescritas nos incisos do art. 24, deve analisar se a licitação pública realmente produz ou não gravame ao interesse público, retratando competência discricionária. (NIEBUHR, 2013, p. 116)

Corroborando com tal distinção, Rosa (2017, n.p.) igualmente discute o assunto ao distinguir a licitação dispensada, que se refere às situações especificadas nos incisos I e II do artigo 17 da Lei 8.666/93, e a licitação dispensável, que abrange os casos elencados no artigo 24 da mesma lei e suas subdivisões.

Assim, a licitação dispensada, prevista no rol taxativo das alienações de bens móveis e imóveis (artigo 76 da Lei n. 14.133/21), conforme delimita Oliveira (2020, n.p.), ocorre nos “casos em que a escolha do parceiro esteja associada a suas características particulares, vinculada a oportunidades de negócio definidas e específicas, justificada a inviabilidade de procedimento competitivo”.

Em complementação, Nohara (2022, n.p.) esclarece que a licitação dispensada “é compulsória, ou seja, não confere discricionariedade à Administração para avaliar se dispensará ou não a licitação nas situações contempladas na lei”. Assim, diante da alienação de bens móveis e imóveis, a Administração Pública, obrigatoriamente, deve dispensar o trâmite licitatório.

Já na licitação dispensável, da qual se refere o artigo 75 da Lei n. 14.133/21, a Administração Pública detém discricionariedade para optar pela realização do processo licitatório, sendo o rol do referido dispositivo taxativo. Conforme ensina Pietro (2022, n.p.), na licitação dispensável “existe possibilidade de competição, mas a lei faculta a dispensa; competência discricionária da Administração”.

Em síntese, a licitação será inexigível sempre que for inviável a disputa entre os participantes do certame, geralmente, em razão de seu próprio objeto ou dos profissionais a serem contratados. Por sua vez, a licitação será dispensada, obrigatoriamente, em caso de alienações de bens públicos móveis ou imóveis, conforme situações predefinidas nas legislações vigentes. Por fim, a licitação dispensável se caracteriza por conferir à Administração certa discricionariedade, permitindo a escolha de realizar ou não a licitação mediante consideração de critérios específicos, dentro das hipóteses taxativas dos artigos 24 da Lei 8.666/93 e 75 da Lei 14.133/21.

#### 2.4 HIPÓTESE DE DISPENSA DA LICITAÇÃO POR CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL

A hipótese de contratação direta em decorrência de situações de emergência ou calamidade pública está inserida no rol taxativo do artigo 75, inciso VIII, da Lei n. 14.133/21, e artigo 24, inciso IV, da Lei n. 8.666/93, dos quais se infere que será dispensável o processo licitatório sempre que for observada certa incompatibilidade entre o tempo despendido na realização de todos os atos do certame e a urgência do atendimento à situação emergencial ou calamitosa (CRETELLA, 2008, p. 232). A medida evita que o interesse público, isto é, a continuidade dos serviços públicos ou a segurança dos cidadãos, seja prejudicado pelas formalidades atinentes à licitação.

Apesar da legislação supra não discriminar as circunstâncias de emergência e calamidade pública, Carvalho Filho (2019, n.p.) caracteriza tais situações pela urgência que resultam em prejuízo ou representam riscos à segurança das pessoas, obras, serviços, equipamentos ou outros bens públicos ou particulares. Salienta ainda que “os contratos, nessas hipóteses, não podem ser prorrogados e somente podem abranger os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e, assim mesmo, devendo concluir-se as obras e serviços no prazo máximo de 180 dias”.

Importa ressaltar que há distinção entre situações emergenciais e calamitosas, vez que estas não são cumulativas, mas sim alternativas, ou seja, não se pode exigir a

ocorrência simultânea de ambas, pois, como elucida o professor Niebuhr (2013, p. 127), “muito embora a calamidade pública pressuponha situação de emergência, nem toda emergência pressupõe a calamidade pública”.

Na busca pela compreensão das implicações de ambas as situações, é importante destacar que o cenário de emergência é aquele que envolve um incidente parcial de baixo risco, o qual requer a tomada imediata de medidas para contê-lo. Conforme explicado pelo professor Tolosa Filho (2000, p. 70), as situações de emergência podem ser classificadas em duas categorias: (i) a emergência real, que ocorre quando o evento já aconteceu e a prioridade é adotar ações corretivas para prevenir danos ou riscos à segurança; e (ii) a emergência potencial, que envolve medidas preventivas com o objetivo de evitar a propagação de um evento, impedindo, assim, qualquer dano futuro ou risco à segurança das pessoas causado por tais circunstâncias.

Por sua vez, as situações de calamidade pública são caracterizadas pela ocorrência de eventos mais catastróficos em que o comprometimento é substancial, estando, geralmente, associada à desastres naturais e “outros eventos físicos flagrantes que afetam profundamente a segurança ou a saúde pública, os bens particulares, o transporte coletivo, a habitação ou o trabalho em geral” (MEIRELLES, 2016, p. 328).

Corroborando com o conceito de calamidade pública a concepção de Carvalho Filho (2019, n.p.) que argumenta que as situações calamitosas normalmente decorrem de fenômenos naturais, tais como chuvas intensas, inundações, transbordamentos de rios, entre outros. Diante desse contexto fático, a realização de licitação torna-se inviável, pois há uma urgência imperativa na contratação célere de obras e serviços.

Por fim, conforme preceitua Justen Filho (2014, p. 405), a urgência que emana das situações dessa hipótese deve ser capaz de demonstrar a potencialidade do dano, bem como comprovar a eficiência da contratação direta por dispensa do processo licitatório como alternativa adequada para contenção dos riscos do evento emergencial ou calamitoso.

### **3 DISPENSA DO PROCESSO LICITATÓRIO REGULAR EM RAZÃO DA EMERGÊNCIA FABRICADA**

Conforme explanado anteriormente nesse estudo, as legislações vigentes<sup>5</sup> que regulamentam o trâmite do processo licitatório (Leis n. 8.666/93 e n. 14.133/21) permitem que, nas situações de emergência ou calamidade pública, o processo administrativo de licitação seja dispensado.

A legislação não estabelece critérios precisos para determinar quando uma situação pode ser categorizada como emergencial ou calamitosa, o que torna os artigos suscetíveis a interpretações amplas por parte da Administração Pública. Isso, por vezes, abre margem para a utilização indevida dos dispositivos com o propósito de justificar situações de emergência fabricadas pelo próprio administrador.

Conforme elucida Justen Filho (2014, p. 408), a chamada emergência fabricada ocorre quando "a Administração não toma atempadamente as medidas necessárias para levar a cabo a licitação previsível". Isto é, trata-se de emergências que decorrem das circunstâncias nas quais a Administração, por desídia ou intenção premeditada do administrador, deixa de tomar as medidas apropriadas para a realização da licitação, resultando na necessidade de promover a contratação direta em razão de uma emergência fabricada.

A chamada "emergência fabricada", ensina Isoton (2015, p.134), ocorre predominantemente em contratos de natureza contínua, como aqueles relacionados à limpeza urbana, tratamento de resíduos sólidos, coleta de lixo, fornecimento de combustível, medicamentos, merenda escolar, manutenção de edifícios públicos, transporte coletivo e outros serviços administrativos rotineiros. Essas são necessidades que possuem alto grau de previsibilidade, em que a não realização de

---

<sup>5</sup>Por força da medida provisória n. 1.167/2023 publicada no Diário Oficial da União no dia 31 de março de 2023, o prazo de vigência da antiga lei de contratos administrativos e licitações foi prorrogada até o dia 30 de dezembro de 2023, motivo pelo qual enseja a vigência concomitante da Lei n. 8.666/93 e da Lei 14.133/21.



contratação dentro do prazo adequado pode resultar em danos irreparáveis ou ameaçar a integridade e segurança pública.

Exatamente por serem previsíveis, é imperativo que o gestor esteja atento ao término do contrato vigente e planeje, de forma antecipada e com tempo adequado, a realização de um novo processo licitatório que contemple o objeto do contrato em questão. Neste cenário, é evidente que a inércia do administrador pode resultar em prejuízo aos recursos públicos e violação do seu dever de agir com efetividade em relação ao estrito cumprimento do interesse público. (ISOTON, 2015, p. 127).

Nesse contexto, a legalidade da aceitação da dispensa da licitação justificada por uma situação de "emergência fabricada" se destaca como uma questão de significativa importância e controvérsia. No presente capítulo, empreenderemos uma análise da complexidade subjacente da prática de dispensa do processo licitatório por emergência fabricada, examinando os aspectos legais de sua aceitação do ordenamento jurídico sob a ótica da doutrina e da jurisprudência.

### 3.1 ENTENDIMENTO DOUTRINÁRIO

A aceitação da dispensa da licitação em razão da emergência fabricada tem sido exaustivamente discutida pela doutrina, sendo estabelecida duas correntes aplicáveis à temática. De forma minoritária, parte da doutrina sustenta a impossibilidade de dispensa da licitação em caso de emergência decorrente da omissão ou desídia do administrador, alinhada com a posição adotada pelo Superior Tribunal de Justiça, que será analisada em seguida. Sob essa ótica, cita-se Furtado (2001, p. 74):

É preciso que essa situação de urgência ou de emergência seja imprevisível. Seria absolutamente descabido que o administrador, sabendo que determinada situação iria ocorrer, e que sua ocorrência obrigaria a celebração do devido contrato, não adotasse as medidas necessárias à realização do procedimento licitatório. Jamais a inércia do administrador poderá justificar a adoção de contratos emergenciais, conforme já observamos (FURTADO, 2001, p. 74)

Corroborando com o entendimento o professor Spitzcovsky (2019, p. 556) ao sustentar que a imprevisibilidade da situação de emergência representa um elemento crucial

para a viabilização da contratação direta e, por conseguinte, não é cabível caracterizar tal situação quando esta decorre da inércia da Administração Pública.

Nesse sentido, entende Dallari (1997, p. 58) que, em se tratando de licitação, a urgência não pode, em hipótese alguma, funcionar como uma espécie de álibi para a prática de abusos, devendo a alegada urgência na licitação acompanhar extenso conteúdo probatório possibilitando o controle efetivo das contratações diretas:

Toda alegação de urgência deve ser devidamente motivada e instrumentada com a comprovação dos fatos que a houverem ensejado, para que possa haver efetivo controle administrativo ou judicial. Urgência não pode ser pretexto para burlar o princípio constitucional da isonomia. (DALLARI, 1997, p. 58)

Por outro lado, o entendimento doutrinário majoritário se assenta na intenção de garantir a legalidade do procedimento de contratação direta, ainda que em razão de emergência fabricada provocada por desídia do próprio administrador, visando à proteção do interesse público. Segundo argumentam os autores Figueiredo e Ferraz (1980, p. 42), ambas as situações (emergência real e fabricada) foram tratadas de forma similar pelas legislações vigentes no que diz respeito à viabilidade de contratação direta, de modo que a dispensa de licitação devido a uma emergência fabricada não constitui violação ao princípio da isonomia, pois busca assegurar a primazia do interesse coletivo sobre o interesse individual em tais circunstâncias.

Adota o mesmo entendimento o autor Niebuhr (2013, p. 128) que dita que, se diante de uma situação de emergência fabricada o interesse público exigir a realização de uma contratação direta e não for possível aguardar o processo licitatório, é imperativo reconhecer a legalidade da dispensa, uma vez que “não é razoável desautorizar a dispensa e, com isso, prejudicar o interesse público, que, sem o objeto a ser contratado, acabaria desatendido”. Entretanto, pontua o autor acerca da necessidade de responsabilização do agente administrativo como forma de contenção de comportamentos similares.

Partindo de uma interpretação mais ampla, leciona Fernandes (2016, p. 265) que, se a situação de emergência estiver claramente definida, não é relevante se esta resulta ou não da inação do administrador, vez que a configuração legal esteja presente, a

sociedade não deve ser penalizada duas vezes, isto é, pelo não atendimento do interesse público no tempo hábil em razão da má gestão administrativa e pela continuidade da situação devido à proibição da declaração de emergência fabricada; assim, a dispensa de licitação é justificada em todos os casos.

Nesse ponto, o autor Oliveira (2020, n.p.), acompanhando a corrente majoritária, ilustra a situação da execução de projetos atinentes aos eventos esportivos das Olimpíadas, defendendo que deve a Administração seguir com a contratação direta justificada pela urgência fabricada para que não seja a coletividade prejudicada pela inércia administrativa, contudo, devem ser responsabilizados os agentes desidiosos pelo não cumprimento de seus deveres, conforme explica o autor.

[...] ainda que seja configurada, eventualmente, desídia por parte de alguns administradores públicos no planejamento e na execução dos projetos necessários aos referidos eventos esportivos, naquilo que se convencionou denominar de “urgência fabricada”, certo é que não pode a sociedade ser prejudicada pela não realização da Copa do Mundo e das Olimpíadas no País, devendo, no entanto, ser aplicadas sanções aos administradores responsáveis. (OLIVEIRA, 2020, n.p.)

Da mesma forma, Justen Filho (2014, p. 408) enfatiza que, se houver risco de lesão ao interesse público, a contratação deve ser efetuada, desde que esta seja a opção mais apropriada nas circunstâncias do caso, uma vez que não se deve comprometer os interesses da coletividade devido ao comportamento desidioso do administrador.

Adepto do mesmo raciocínio, Oliveira (2020, n.p.) afirma que a contratação emergencial é válida mesmo quando a situação de emergência é causada pelo agente público visando o não comprometimento do atendimento ao interesse coletivo. No entanto, nesse cenário, a Administração é obrigada a investigar a responsabilidade do agente após a contratação.

Assim, sob a ótica do entendimento majoritário, foi possível verificar que há possibilidade de contratação direta justificada na aplicação das legislações vigentes que tratam da dispensa do processo administrativo de licitação, ainda que a situação emergencial esteja atrelada a uma emergência fabricada pelo administrador, de modo que negar ou anular tal contratação não seria apropriado, sob o risco de prejudicar o atendimento do interesse público. No entanto, é crucial investigar minuciosamente a

conduta ou omissão que levou à situação de risco, a fim de responsabilizar aqueles envolvidos e obrigá-los a reparar eventuais danos causados à coletividade e aos recursos públicos.

### 3.2 POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU)

Por um extenso período, o Tribunal de Contas da União (TCU) seguiu a interpretação minoritária, sustentando que a emergência resultante da desídia dos agentes públicos não justificaria a dispensa da licitação nos termos do inciso IV do artigo 24 da Lei n. 8.666/1993. Esse posicionamento foi estabelecido na Decisão paradigma n. 347/1994 do Tribunal de Contas da União:

[...]

O Tribunal Pleno, diante das razões expostas pelo Relator, DECIDE:

[...]

a.1) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não se tenha originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída à culpa ou dolo do agente público que tinha o dever de agir para prevenir a ocorrência de tal situação.

Nessa toada, conforme preconiza a autora Dotti (2007, p. 54), o entendimento jurisprudencial do TCU se baseava na observação da existência de quatro requisitos essenciais para aplicação da dispensa da licitação em razão de emergência: (i) a situação adversa, considerada emergencial, não poderia ter origem na desídia administrativa, ou seja, não poderia ser, de forma alguma, originada por culpa ou dolo do agente público responsável por prevenir sua ocorrência; (ii) a urgência deveria ser concreta e efetiva, tendo o atendimento emergencial como principal objetivo a contenção de danos à bens, à saúde ou à vida das pessoas; (iii) seria crucial que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se revelasse iminente e particularmente grave; e (iv) a contratação direta deveria, obrigatoriamente, representar o meio adequado, efetivo e eficiente de mitigar o risco iminente identificado.

Em síntese, a jurisprudência do Tribunal de Contas da União não admitia a contratação emergencial nos casos em que a administração possuía conhecimento prévio da situação ou quando era possível realizar prévia licitação.

Todavia, tal entendimento foi superado, tendo sido adotada nova interpretação em que o TCU sustenta que a ação desidiosa do administrador não pode ser obstáculo para a contratação emergencial quando houver o risco de danos irreversíveis a pessoas e propriedades, devendo ser priorizado o efetivo cumprimento do interesse público. Conforme se verifica no Acórdão 1.876/2007 – Plenário, de relatoria do ilustre Ministro Aroldo Cedraz.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO DE UNIDADE TÉCNICA. CONTRATAÇÃO FUNDAMENTADA EM SITUAÇÃO EMERGENCIAL. CONHECIMENTO. IMPROCEDÊNCIA. 1. A situação prevista no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93 não distingue a emergência real, resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa, sendo cabível, em ambas as hipóteses, a contratação direta, desde que devidamente caracterizada a urgência de atendimento a situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. [...] 13. De fato, se caracterizada a existência de situação em que a demora no atendimento possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou privados, faz-se não apenas recomendável, mas imperativa a adoção de imediata solução, ainda que implique na realização de contratação direta, sem licitação.

Nessa mesma linha, o Ministro Relator Raimundo Carreiro (Acórdão 287/2011) argumenta que a falta de uma ameaça significativa a ocorrência de danos substanciais a bens ou a integridade das pessoas, dada a natureza da contratação em questão, inviabiliza a classificação como uma situação emergencial que justificaria a dispensa de licitação, ou seja, o requisito da existência de risco eminente ao interesse público é essencial para que seja a dispensa da licitação autorizada para que a emergência seja sanada em tempo hábil.

Tal análise dos riscos e prejuízos deve ser feita minuciosamente no caso concreto, levando em consideração o princípio da proporcionalidade, devendo a contratação ser restringida à aquisição estritamente essencial de bens e serviços para mitigar os riscos, isto é, a contratação direta deve se restringir ao mínimo necessário, de acordo com o entendimento do TCU, o qual estabelece “[...] a contratação direta deve se

restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal.” (Acórdão 943/2011, Plenário, rel. Mim. Valmir Campelo).

Nesse contexto, o professor Justen Filho (2014, p. 410) argumenta que a contratação direta deve ter como único objetivo eliminar o risco de dano ou prejuízo. Visto por esta ótica específica, isso implica na aplicação do princípio da proporcionalidade onde a ação a ser tomada sem licitação deve ser a mínima indispensável para garantir a eliminação da situação emergencial, isto é, deve a contratação direta ser feita “pelo menor prazo e com o objeto mais limitado possível, visando a afastar o risco de dano irreparável”.

No que tange ao princípio da proporcionalidade, é válido o recorte do autor Neibuhr (2013, p. 58) para elucidar que este se presta como parâmetro que orienta as escolhas discricionárias da Administração Pública, impedindo a ocorrência de atos arbitrários e injustos que estejam em desacordo com o interesse público, motivo pelo qual é de grande relevância a observância da proporcionalidade no ato de autorizar a dispensa discricionária da licitação visando a eliminação da urgência e o efetivo cumprimento do interesse da coletividade.

No que tange à duração do contrato direto sem licitação prévia, as legislações vigentes (artigo 24, inciso IV, da Lei 8.666/93 e o artigo 75, inciso VIII, da Lei 14.133/21) consideram adequado para afastar os riscos emergenciais o prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias. Contudo, a atual orientação do TCU considera possível a prorrogação do prazo de vigência estabelecido pelos dispositivos, desde que seja imprescindível para o pleno atendimento do bem protegido, conforme desprende a redação do Acórdão 3222/2010, proferido pelo Plenário:

[...] é possível, em casos excepcionais, firmar termo aditivo para prorrogar contrato oriundo da dispensa de licitação prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, por período adicional estritamente necessário à conclusão da obra ou serviço, além do prazo máximo fixado nesse dispositivo legal, **desde que essa medida esteja fundamentada na ocorrência de fato excepcional ou imprevisível, estranho à vontade das partes, que impossibilite a execução contratual no tempo inicialmente previsto.**  
(grifo nosso)

Na análise dos autores Luciani Carvalho e Leonardo Carvalho (2014, p. 26) é reafirmado que a nova interpretação do Tribunal de Contas da União vai além da típica relação entre a necessidade e a solução nas contratações públicas. Essa abordagem concentra-se na avaliação da imprevisibilidade da necessidade e na atribuição de responsabilidade aos servidores que contribuíram para a situação de emergência decorrente da falta de planejamento, descuido ou má administração dos recursos disponíveis.

Importa enfatizar que a nova interpretação abarca também a necessidade de se responsabilizar o agente público como forma de reprovação de seu comportamento inerte e desidioso, conforme exposição do Ministro relator Walton Alencar Rodrigues no julgamento do Acórdão 46/2002 – Plenário.

Mais adiante, vai distinguir a emergência 'real', resultante do imprevisível, daquela resultante da incúria ou inércia administrativa. A ambas dá idêntico tratamento, no que atina à possibilidade de contratação direta. Porém, não exime o responsável pela falha administrativa de sofrer as sanções disciplinares compatíveis. [...] em nosso entender somente dessa forma ficaria satisfeito o princípio da moralidade administrativa: isto é, se, realmente, responsabilizado for o funcionário que deu causa à situação surgida.

A Orientação Normativa nº 11/2009 da Advocacia-Geral da União (AGU), igualmente, estabelece que, em situações de contratação direta por motivo de emergência, "seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da lei".

Dessa forma, conclui-se que houve uma modificação do entendimento jurisprudencial do TCU que, atualmente, admite a realização da contratação direta efetuada por meio de dispensa de licitação, mesmo diante de uma emergência fabricada por desídia e negligência do administrador, com objetivo de poupar a coletividade de uma dupla penalização. Além disso, como forma de prevenção da emergência fabricada, a jurisprudência defende que para esses casos deve haver a responsabilização do agente encarregado pela inércia. Fica evidente, assim, uma significativa convergência com a posição predominante na doutrina.

### 3.3 POSIÇÃO JURISPRUDENCIAL DO SUPERIOR TRIBUNAL DE JUSTIÇA (STJ)

O entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) considera inadmissível a dispensa do devido processo licitatório para as situações em que a emergência foi ocasionada pela inércia da Administração Pública, isto é, a mera alegação de emergência em situações previsíveis não caracteriza justificativa adequada para a dispensa da licitação.

O referido Tribunal, inclusive, reitera a importância de seguir os requisitos legais e os princípios que norteiam a contratação pública, mesmo em situações de emergência. Isso implica na necessidade de comprovar a real urgência e a impossibilidade de aguardar um processo licitatório, preservando a integridade e a isonomia do processo licitatório, sem que haja prejuízo à competitividade e à transparência na seleção dos contratados.

Nesse sentido, como se observa nos precedentes do referido órgão "não se considera situação de emergência aquela originada na própria Administração. Tal situação torna ilegal o contrato e determina a devolução do prejuízo ao Erário, que se apurará em liquidação de sentença" (REsp 1.192.563/SP).

No julgamento do caso paradigma (REsp 1.760.128/SP), envolvendo a contratação direta de uma empresa para o serviço de locação de ônibus destinados ao transporte escolar pelo Município de Jacareí/SP, em que a contratação foi realizada pouco antes do início do ano letivo sob a justificativa de emergência, foi observado pela Segunda Turma do STJ, no voto de relatoria do Ministro Herman Benjamin, que, se tratando de serviço de caráter continuado, a previsibilidade e a viabilidade da licitação estavam evidentes, sendo irregular a alegação de situação emergencial, uma vez que a emergência decorreu da má administração do Município:

Como é incontroverso, em anos letivos anteriores, houve a devida realização de concorrência pública para a contratação dos mesmos serviços. Portanto, a Administração Pública tem plena ciência de que o procedimento deve ser renovado periodicamente e também de quanto tempo, aproximadamente, é necessário para se percorrer todas as suas fases, até a adjudicação do contrato administrativo. **Nesta esteira, não se sustenta o argumento**



**segundo o qual a emergência se fazia presente devido à proximidade da data do início do ano letivo sem que o procedimento licitatório tivesse se encerrado. Se isso, de fato, aconteceu, ou seja, se o contrato ainda não havia sido celebrado mesmo às vésperas do início das aulas, a omissão se deveu única e exclusivamente por desídia do agente público.** [...]. Destarte, a continuidade do serviço público de transporte escolar de alunos era medida de rigor. Entretanto, tal continuidade deveria se dar pelos trâmites regulares e não com a dispensa irregular da licitação. *(grifo nosso)*

Em síntese, a jurisprudência do STJ acompanha a vertente minoritária da doutrina ao defender que não há permissão para aplicação da dispensa da licitação fundamentada no inciso IV do artigo 24 da Lei 8.666/93 quando a emergência é resultado de má gestão administrativa, ou seja, o tribunal reforça a necessidade de observância estrita da legalidade, isonomia e transparência nas contratações públicas, rejeitando as justificativas pautadas no comportamento desidioso do agente público.

As premissas apresentadas pelo entendimento minoritário da doutrina, respaldadas pela atual jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), convergem para a recusa da dispensa do procedimento licitatório em situações onde a emergência é criada pela desídia do agente administrativo. Esta abordagem levanta dúvidas quanto à sua idoneidade, uma vez que a rejeição da contratação direta pode ser interpretada como uma dupla penalização à comunidade: primeiro, pela má gestão administrativa e, em seguida, pela permanência de uma situação "emergencial" decorrente da desídia.

Dentro desse panorama, a abordagem majoritária parece ser mais fundamentada, já que não descarta a viabilidade da contratação direta através da dispensa de licitação, mesmo diante de uma emergência fabricada, assegurando que, apesar do comportamento desidioso, inicialmente, frustrar o cumprimento efetivo do interesse público, a dispensa da licitação solucionará de forma mais célere a emergência imposta. No entanto, é fundamental que se levante uma investigação minuciosa sobre a conduta desidiosa ou omissão que gerou a emergência, visando responsabilizar os agentes envolvidos e exigir a reparação de possíveis danos causados à coletividade e aos recursos públicos.

## **4 CONSEQUÊNCIAS DA DISPENSA POR EMERGÊNCIA FABRICADA EM FACE DO ADMINISTRADOR DESIDIOSO**

O presente tópico visa explorar as consequências decorrentes da dispensa da licitação sob a justificativa de uma emergência fabricada, especialmente quando relacionada à atuação de um administrador desidioso. A análise, no entanto, não se aprofundará em uma investigação exaustiva das implicações, mas sim buscará uma compreensão inicial das consequências que podem advir desse cenário, destacando a importância de considerar tais desdobramentos ao se examinar situações de dispensa de licitação baseadas em alegações de emergência fabricada.

### **4.1 SANÇÕES ADMINISTRATIVA DO PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR (PAD)**

O Estado, representado por seus agentes, possui a obrigação de orientar todas as suas ações em prol do atendimento ao interesse público. Nesse contexto, para Neibuhr (2013, p. 48) “a Administração Pública ergue-se sobre os pilares dos poderes que lhe são conferidos para a consecução do interesse público e das restrições que lhe são impostas para preservá-lo de atos imorais, discriminatórios e pessoais”. Isso implica que os agentes públicos estão submetidos a penalidades administrativas caso assumam condutas contrárias ao que é estipulado pela legislação.

É primordial estabelecer uma diferenciação entre o poder disciplinar da Administração Pública e o poder punitivo do Estado, pois conforme estabelece Meirelles (2016, p. 146), o poder disciplinar representa uma competência punitiva interna da Administração e, como tal, se limita a abranger infrações relacionadas ao contexto do serviço público. Por outro lado, a punição penal visa cumprir uma função social, destinada a reprimir crimes e contravenções definidos nas leis penais. Devido a essa distinção, a aplicação de punições criminais é realizada fora da esfera da Administração ativa, ficando a cargo do Poder Judiciário.

É válido também, nesse contexto, pontuar que o poder disciplinar não se confunde com o poder de polícia, apesar do exercício de ambos serem conferidos à

Administração Pública. Isto porque, como ensina o renomado autor Justen Filho (2016, n.p.), o poder de polícia se destina a disciplinar as liberdades individuais e coletivas, com o propósito de viabilizar a satisfação das necessidades de terceiros. Dessa forma, se manifesta tanto na repressão, ao coibir ações indesejáveis, quanto na promoção de comportamentos, ou seja, fomentar aquelas ações consideradas essenciais para a consecução dos valores e princípios almejados pela coletividade.

Assim, no que tange o poder disciplinar, o Estatuto Federal dos Servidores Públicos (Lei Federal n. 8.112/90<sup>6</sup>), estipula, em seu artigo 143, que “a autoridade que tiver ciência de irregularidade no serviço público é obrigada a promover a sua apuração imediata, mediante sindicância ou processo administrativo disciplinar, assegurada ao acusado ampla defesa”.

Nesse contexto, segundo Gomes (2020, n.p.), existem dois procedimentos para a apuração de responsabilidade nos casos de infrações cometidas por servidores públicos. O primeiro consiste na abertura de uma sindicância investigativa, cujo propósito é identificar os indícios de materialidade e autoria das infrações administrativas. Acentua o autor que esse procedimento se assemelha ao inquérito policial devido a sua natureza essencialmente inquisitória. Somente após a confirmação da materialidade e autoria, é que se dá início ao segundo procedimento, sendo este a instauração do processo administrativo disciplinar.

Sobre esse ponto, o chamado Processo Administrativo Disciplinar (PAD), é utilizado como instrumento de investigação de eventuais infrações cometidas por agentes públicos e funciona como uma ferramenta que regulamenta e supervisiona a Administração Pública, com o intuito de garantir os resultados necessários para o eficaz desenvolvimento da gestão pública<sup>7</sup>. Como ensina Bacellar Filho (2013, n.p.):

---

<sup>6</sup>Ressalta-se que a menção à Lei Federal n. 8.112/90 neste trabalho tem caráter meramente exemplificativo, não sendo o foco central da análise.

<sup>7</sup>Sobre esse ponto, os autores May e Filó (2015, p. 156) traduzem a importância da instauração do PAD como garantia constitucional de preservação da legalidade e da segurança jurídica do ordenamento, ao sustentarem que “o processo administrativo disciplinar é uma exigência do Direito Moderno, que assegura às partes a correta investigação dos fatos controvertidos em busca da verdade. Atualmente, é inconcebível que alguém possa ser condenado sob a acusação de infração à lei, sem o uso desse instrumento de apuração da responsabilidade civil, penal ou administrativa.”.

[...] o processo disciplinar é o instrumento destinado a apurar a responsabilidade (administrativa) do servidor por infração praticada no exercício de suas atribuições, ou que tenha relação com as prerrogativas do cargo ou função em que se encontre investido. (BACELLAR FILHO, 2013, n.p.)

Uma vez evidenciados os indícios de autoria e materialidade pela sindicância investigativa, a instauração do PAD tem como finalidade determinar a punição mais adequada para a falta cometida pelo servidor público, conforme estabelece o artigo 128 da Lei Federal n. 8.112/90: “na aplicação das penalidades serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para o serviço público, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes funcionais”.

Elucida o autor Meirelles (2016, p. 147) que “conforme a gravidade do fato a ser punido, a autoridade escolherá, entre as penas legais, a que consulte ao interesse do serviço e a que mais bem reprima a falta cometida”, de modo que a punição deve ser proporcional à gravidade da conduta, devendo sua análise se submeter ao princípio da proporcionalidade, visto que esse funciona como um instrumento essencial para estabelecer diretrizes que evitem a aplicação de medidas arbitrárias e injustas que sejam contrárias ao interesse público, que, nesse caso, é punir adequadamente o servidor público na medida do ilícito administrativo praticado. Acentua o autor:

Neste campo é que entra o discricionarismo disciplinar. Isto não significa, entretanto, que o superior hierárquico possa punir arbitrariamente, ou sem se ater a critérios jurídicos. Não é este o significado da discricionariedade disciplinar. O que se quer dizer é que a Administração pode e deve, atendendo-se aos princípios jurídicos, em especial os da razoabilidade e da proporcionalidade, e às normas administrativas específicas do serviço, conceituar a falta cometida, escolher e graduar a pena disciplinar, em face dos dados concretos apurados pelos meios regulares - processo administrativo ou meios sumários - conforme a maior ou menor gravidade da falta, ou a natureza da pena a ser aplicada. (MEIRELLES, 2016, p. 147)

Nessa toada, as punições trazidas pela Lei Federal n. 8.112/90 se dividem em seis espécies. Destaca o autor Mello (2013, p. 328) que as sanções, conforme estipulado no artigo 127 da norma supra, incluem: (I) advertência; (II) suspensão, que pode ser convertida em multa; (III) demissão; (IV) cassação de aposentadoria ou disponibilidade; (V) remoção de cargo em comissão; (VI) destituição de função comissionada. Ressalta o autor que a imposição de tais sanções devem ser sempre

devidamente justificada, conforme estabelecido no artigo mencionado, parágrafo único da referida lei.

Passando à análise de cada sanção, com o auxílio das ponderações do autor Mello (2013, p. 328) temos que a advertência, prevista no artigo 129 da legislação supra, deve ser aplicada por escrito e indica que a falta cometida pelo servidor possui menor gravidade, como aquelas descritas no artigo 117, incisos I, VIII e XIX, da mesma lei.

A suspensão, ainda segundo o autor citado, é aplicada em caso de reincidência de infrações que tenham sido previamente sancionadas com a advertência e nas demais transgressões que não se enquadram nas categorias que resultam em demissão. A suspensão possui duração de no máximo 90 (noventa) dias, conforme estabelecido no artigo 130 da Lei n. 8.112/90. Quando apropriado, pode ser convertida em multa, equivalente a 50% (cinquenta por cento) do vencimento ou remuneração, por dia de serviço, com a condição de que o servidor continue desempenhando suas funções, conforme disposto no parágrafo 2º do mesmo artigo.

A demissão, conforme se extrai do artigo 132 da Lei n. 8.112/90, representa a efetiva retirada do servidor do serviço público do cargo por ele investido e é aplicada em situação de infrações graves listadas no rol do referido artigo. Já a cassação da aposentadoria ou disponibilidade, como ensina o autor Mello (2013, p. 330), é aplicada quando um servidor aposentado ou em disponibilidade comete uma falta durante sua carreira ativa que justificaria essa penalidade. Mesmo que a lei não estipule especificamente, essa punição acarretará as mesmas consequências previstas para os casos de demissão, devido à similaridade na natureza da infração. (MELLO, 2013, p. 330)

Ainda conforme os ensinamentos do autor supra, a destituição de ocupantes de cargos em comissão ou funções comissionadas ocorre nas mesmas circunstâncias que ensejariam as penalidades de suspensão ou demissão, de acordo com o artigo 135 da Lei n. 8.112/90. Além disso, pode resultar em inabilitações, restrições de direitos e sujeição às consequências decorrentes dessas infrações, conforme definido nos artigos 136 e 137 da mesma lei (MELLO, 2013, p. 330).

Importa ponderar que as penalidades estão submetidas a diferentes competências, como sustenta o professor Rosa (2017, n.p.), ou seja, a aplicação da sanção que resulta na demissão ou na cassação da aposentadoria/disponibilidade do agente público que incorreu no comportamento inadequado serão de competência exclusiva do Presidente da República, dos Presidentes das Casas do Poder Legislativo, dos Tribunais Federais e do Procurador-Geral da República, conforme disposição do artigo 141, inciso I, da Lei n. 8.112/90. Por outro lado, a advertência e a suspensão, com duração de até 30 (trinta) dias, são aplicadas de acordo com os regulamentos internos, enquanto a suspensão com período superior a 30 (trinta) dias, mas inferior a 90 (noventa) dias, poderá ser imposta por autoridades como Ministros de Estado. (ROSA, 2017, n.p.)

Expostas as possíveis penalidade enfrentadas pelo servidor público que não agir em conformidade com os deveres impostos pelo ordenamento jurídico, vale reiterar que o objetivo central do presente estudo se limita a questionar quais seriam as consequências oriundas da aceitação da dispensa indevida do processo administrativo de licitação em razão da emergência fabricada que se origina do comportamento desidioso do agente público.

Sobre esse ponto, vale ressaltar que na elaboração do presente estudo foi possível concluir que tanto a doutrina quanto a jurisprudência não contam com grandes colaborações acerca da questão, o que gerou certa dificuldade na compreensão das minúcias de como a Administração Pública se comporta diante da situação de emergência fabricada. Por esse motivo, passo a uma reflexão simplória de como poderia se desenvolver a aplicação de sanções efetivas ao agente público que, por desídia, frustra o processo licitatório com a criação de uma emergência fabricada.

Entende-se que o primeiro passo fundamental na investigação do comportamento desidioso que gerou a situação de emergência fabricada seria a abertura de uma sindicância investigativa, que, segundo o autor Rosa (2017, n.p.), se caracteriza como um procedimento sumário de apuração, direcionado à análise preliminar dos fatos para indicar os possíveis indícios de autoria e materialidade do ilícito administrativo, sendo “cabível para a apuração de falta funcional capaz de permitir a aplicação das

sanções de advertência e suspensão por até trinta dias”, hipótese que pode ou não ensejar a posterior instauração de um Processo Administrativo Disciplinar - PAD.

Superada a investigação preliminar da sindicância investigativa e restando verificado que ao dispensar indevidamente o processo administrativo de licitação o comportamento desidioso do agente público gerou prejuízos mais graves ao erário e ao cumprimento efetivo do interesse público, será cabível a instauração do Processo Administrativo Disciplinar – PAD que, conforme Rosa (2017, n.p.), é utilizado para promover a apuração da falta funcional mais gravosa, podendo acarretar a imposição de sanções disciplinares, tais como suspensão por um período que varia de trinta a noventa dias, demissão, cassação de aposentadoria, disponibilidade, destituição de cargo em comissão ou destituição de função comissionada.

Essas etapas têm o propósito de avaliar minuciosamente a gravidade da conduta desidiosa do administrador e as consequências dela decorrentes com o intuito de estabelecer a sanção adequada. Conforme pontuado acima, diante da dificuldade de encontrar casos concretos para ilustrar a aplicação das sanções administrativas, especificamente no que tange as situações de emergência fabricada em razão da desídia administrativa, utilizaremos a posição do STJ no julgamento do Mandado de Segurança n. 21859/DF, para demonstrar as sanções enfrentadas pelo agente público que dispensou indevidamente o processo licitatório para contratação de serviço público.

No caso em tela (MS n. 21859/DF), o relatório final do Processo Administrativo Disciplinar indicou que o Reitor da Universidade de Brasília, em suas atribuições, contratou irregularmente a Fundação de Estudos e Pesquisas em Administração e Desenvolvimento - FEPAD para executar a primeira parte de um projeto. O contrato foi firmado com dispensa irregular de licitação, com omissão de procedimentos necessários, como a avaliação da necessidade de contratação, a capacidade da FEPAD para execução, a ausência de pesquisa de preços, fato que acarretou na violação de princípios fundamentais, como a igualdade, a supremacia do interesse público e a economicidade. Além disso, essa ação resultou em prejuízo ao erário, uma

vez que o Reitor, em detrimento da integridade da função pública, permitiu que a FEPAD obtivesse vantagens indevidas usando seu cargo.

Foi concluído que a ação assumida pelo Reitor infringiu as disposições do artigo 117, inciso IX, da Lei n. 8.112/90 e artigo 10, *caput*, bem como incisos I, VIII e XII, e artigo 11, *caput* e inciso I, todos dispositivos da Lei n. 8.429/92. Assim, o Superior Tribunal de Justiça concluiu que, diante das infrações cometidas, o Reitor estaria sujeito às penalidades mais gravosas previstas no artigo 132, incisos IV, X e XIII, da Lei n. 8.112/90, ou seja, a demissão com remoção imediata do cargo, salientando que, a Administração Pública não dispõe de discricionariedade para aplicar uma penalidade menos severa quando a conduta do investigado se enquadra nas situações que justificam demissão ou cassação de aposentadoria, pois se trata de um ato vinculado.

[...] compreendida sua conduta nas disposições dos arts. 117, IX, e 132, IV, X e XIII, da Lei n. 8.112/90, combinado com os arts. 10, *caput*, e incisos I, VIII e XII, e 11, *caput*, e inciso I, da Lei n. 8.429/92 – valer-se do cargo para lograr proveito pessoal ou de outrem, em detrimento da dignidade da função pública, lesão aos cofres públicos e prática de ato de improbidade administrativa que atenta contra os princípios da Administração Pública e causa prejuízo ao erário – **não existe para o administrador discricionariedade para a aplicação de pena diversa de demissão.** (*grifo nosso*)

Com base em tais ponderações, por mais que estas sejam atribuídas ao caso de dispensa indevida do processo administrativo da licitação, considerando que é gerado prejuízo não somente para o erário, mas, principalmente, para o devido cumprimento do interesse público, tanto nos casos de fraude com enriquecimento ilícito de terceiro e proveito próprio trazido pelo julgado citado, quanto nas situações de emergência fabricada em razão de desídia administrativa, deve o agente público ser submetido a investigação preliminar da sindicância, e, se demonstrado os indícios de autoria e materialidade do ilícito administrativo, a posterior instauração do PAD com a análise de proporcionalidade e razoabilidade do ato, podendo ser responsabilizado com a remoção efetiva de seu cargo.

Portanto, a sindicância investigativa e o Procedimento Administrativo Disciplinar são mecanismos cruciais para conduzir uma análise pormenorizada das ações do administrador com objetivo de determinar as responsabilidades pertinentes e aplicar



as penalidades apropriadas. Tal abordagem não visa apenas a punição pela negligência, mas também a preservação da integridade, transparência e ética na administração pública.

Ressalta-se que a responsabilização do administrador não se limita ao âmbito administrativo e, apesar da análise penal não adentrar no escopo do presente trabalho, é necessário registrar que as condutas desidiosas e negligentes podem também acarretar em responsabilização no campo penal. Desse modo, a combinação de procedimentos administrativos com possíveis repercussões no âmbito penal assegura que a justiça seja efetivada sem prejudicar a devida responsabilização das partes envolvidas.

#### 4.2 CONSEQUÊNCIAS TRAZIDAS PELA LEI DE IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA (LIA)

Em conformidade com o que foi analisado anteriormente, é imperativo que o agente público seja responsabilizado por sua omissão, caso tenha agido com má-fé ou desídia ao não adotar as medidas necessárias para conduzir adequadamente o processo licitatório. No que concerne à responsabilização, o agente público estará sujeito às sanções em duas esferas distintas: no âmbito administrativo, por meio do Processo Administrativo Disciplinar (PAD), como discutido na seção anterior, e na esfera de improbidade administrativa, acarretando as penalidades previstas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal, regulamentadas pela Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/92).

Sobre essa última, conforme preceitua a Barboza (2013, p. 15), a improbidade administrativa é compreendida como uma conduta inadequada por parte do agente público durante o exercício de suas funções, seja por desonestidade, negligência ou qualquer outro comportamento impróprio. De modo geral, a improbidade administrativa é identificada sempre que estiver caracterizado que a ação ou omissão administrativa foi marcada pela “deslealdade ou ausência de caráter, que viesse a acarretar enriquecimento ilícito, lesão ao patrimônio das pessoas jurídicas mencionadas no artigo 1º da LIA” ou que contrariou qualquer dos princípios

fundamentais da Administração Pública, sem necessariamente gerar um prejuízo financeiro real ao erário. (NEIVA, 2006, p. 13)

A Lei de Improbidade Administrativa – LIA (n. 8.429/92) categoriza os atos de improbidade administrativa em: ações que resultam em efetivo danos ao erário (artigo 10), práticas que levam ao enriquecimento ilícito do agente público (artigo 9º) e ações que podem ou não ocasionar danos ao erário, bem como aquelas que desrespeitam os princípios da Administração Pública (artigo 11).

Nesse íterim, as penalidades atribuídas aos agentes públicos envolvidos em atos de improbidade administrativa são delineadas no artigo 37, parágrafo 4º, da Constituição Federal de 1988 e consagradas pelo artigo 12 da Lei de Improbidade Administrativa. Garcia e Alves (2014, p. 626) classificam as sanções em três categorias distintas: aquelas de caráter patrimonial (multa, impedimento de contratar com o poder público, vedação de receber vantagens fiscais ou incentivos creditícios, ressarcimento do dano e perda de bens), as de cunho político (suspensão dos direitos políticos) e as de natureza funcional/patrimonial, caracterizadas pela sanção da perda da função pública.

Neste momento nos interessa compreender de maneira sucinta, visto que o tema é bastante extenso e digno de um estudo próprio, a responsabilidade do administrador que, por desídia ou má gestão, contribuiu para a dispensa indevida do certame licitatório. Para tanto, a arguição da improbidade administrativa prevista nos artigos 10 e 11 da Lei de Improbidade Administrativa (n. 8.429/92) se mostra apropriada, pois contemplam sanções possíveis de serem aplicadas nas situações de dispensa indevida da licitação por emergência fabricada.

O artigo 10 da mencionada Lei estabelece que constitui improbidade administrativa qualquer ação ou omissão intencional que, de forma comprovada, resulte em prejuízo efetivo ao erário. Nessa toada, ao definir o conceito de erário, Pazzaglini Filho (2009, p. 61) entende que este representa um componente essencial do patrimônio público, e restringe-se aos ativos e direitos de natureza econômica, ou seja, aos recursos financeiros do Estado, compreendido como o "Tesouro Público".

Mais especificamente, o inciso VIII desse mesmo dispositivo caracteriza como ato de improbidade administrativa aquele que contribui para a frustração da licitude do processo licitatório. Assim, quando um agente público adota uma conduta negligente, como a falta de planejamento adequado para a realização de uma licitação dentro dos prazos e requisitos adequados, tal conduta comissiva ou omissiva acaba por criar uma situação emergencial (emergência fabricada) que resulta em danos aos recursos públicos. Isso ocorre porque o processo de licitação regular é dispensado indevidamente, impedindo a competição e a busca pela proposta mais vantajosa para o interesse público.

Nesse contexto, importa mencionar que o entendimento consolidado pelo Superior Tribunal de Justiça (AgRg no REsp 1499706/SP), nos casos de dispensa indevida da licitação, direciona que a responsabilização do agente causador do prejuízo ao erário estaria fundamentada no “*dano in re ipsa*”, ou seja, o dano seria presumido.

[...] 2. Segundo entendimento consolidado no âmbito das Turmas que compõem a Primeira Seção, o prejuízo decorrente da dispensa indevida de licitação é presumido (*dano in re ipsa*), consubstanciado na impossibilidade da contratação pela Administração da melhor proposta, não tendo o acórdão de origem se afastado de tal entendimento. [...].

A discussão foi suspensa, sendo afetado o Tema Repetitivo n. 1.096, no ano de 2021, visando “definir se a conduta de frustrar a licitude de processo licitatório ou dispensá-lo indevidamente configura ato de improbidade que causa dano presumido ao erário (*in re ipsa*)”, contudo, ainda aguardando nova interpretação do Tribunal.

Entretanto, salienta-se que o Supremo Tribunal Federal (STF), por sua vez, já determinava a impossibilidade de presunção do dano, conforme julgamento do Recurso Extraordinário (ARE nº 1.265.026/RJ) de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes:

[...] o dano não se presume, salvante as hipóteses excepcionais do chamado *dammum in re ipsa*, ocorrente em situações absolutamente típicas, nas quais não se incluem os danos decorrentes de infrações apuráveis. Também convém por em destaque que, na ação de improbidade administrativa, a natureza, a extensão e a grandeza do dano são elementos axiais da dosimetria da sanção, de modo que a sua quantificação depende

do dano devidamente apurado, o que exclui a alternativa de ele ser presumido.

Acompanhando a posição do STF no que tange à imprescindibilidade de comprovação do prejuízo financeiro aos recursos públicos para incidência do inciso VIII do artigo 10 da Lei de Improbidade Administrativa, é relevante citar a consideração de Dinamarco (2001, p. 291), expressa nos seguintes termos:

[...] para se ter um ato como lesivo, e, portanto, indenizável, é necessário que ele já tenha causado danos. [...] daí o motivo para só caber a invalidação do ato ou o pedido de ressarcimento quando algum efetivo prejuízo existir. Se o ato se realizou e não causou prejuízo algum, ou se prejuízo algum foi provado (o que traz o mesmo resultado prático, pois *quod non est in actis non est in mundo*), a proclamação de eventual nulidade ou a procedência do pleito ressarcitório não têm lugar. (Dinamarco, 2001, p. 291)

Nesse sentido, a mera presunção da ocorrência de danos ao erário em todas as situações de má gestão administrativa, especialmente no que se refere aos cenários de emergência fabricada por desídia do próprio administrador, não parece apropriada, uma vez que tais situações são passíveis de apuração e individualização da responsabilidade, sendo, portanto, fundamental estabelecer uma análise da extensão do prejuízo causado pela dispensa indevida. De acordo com os autores Faria e Bianchi (2018, p.173).

À luz de uma interpretação sistemática do ordenamento jurídico brasileiro, sobretudo no que tange a doutrina da impossibilidade de enriquecimento sem causa ou presunção de inocência nas relações sociais, deve-se reputar que o entendimento que se mostra mais coerente é o da necessidade de comprovação efetiva do prejuízo, não podendo ele ser meramente presumido (*in re ipsa*), nas ações de improbidade por dispensa indevida de licitação. (FARIA E BIANCHI, 2018, p. 173).

De igual modo, a autora e ilustre promotora Isoton (2015, p. 140) afasta a ideia de dano presumido e sustenta que, além da comprovação do dano efetivo ao erário, deve a conduta do agente desidioso ser responsabilizada mediante a verificação de três pressupostos: (i) que a inércia que resulta na emergência seja originada pelo próprio contratante e não por seu antecessor; (ii) que a contratação direta tenha sido causada por negligência ou intenção dolosa; e (iii) que é fundamental fazer a distinção entre dolo e má-fé, visto que o dolo genérico, caracterizado pela vontade e consciência de se omitir quando, legalmente, se deveria agir, é suficiente para justificar a

responsabilização. A má-fé do agente, por outro lado, apenas resulta em um agravamento na aplicação da sanção.

Ressalta-se que parte da doutrina entende que os atos de improbidade administrativa que ocasionam prejuízo ao erário também podem derivar de conduta culposa do agente público. Nesse ínterim, Neves e Oliveira (2018, n.p.) argumentam que “apenas os atos de improbidade administrativa que causam prejuízos ao erário podem ser praticados sob a forma culposa, uma vez que, ao contrário dos demais tipos de improbidade, o artigo 10 da Lei 8.429/1992 é o único que menciona a culpa”

Na concepção de Mazzilli (2012, p. 205), os atos administrativos que acarretam danos ao erário são puníveis também por culpa, uma vez que o comportamento negligente do administrador não encontra conformidade com o princípio da eficiência, sendo incompatível com o adequado exercício das funções públicas, pois “se ele é negligente com a coisa pública, ele é desonesto: um administrador negligente está violando o dever de eficiência e lealdade da Administração”.

Seguindo a mesma argumentação, Garcia e Alves (2014, p. 179) consideram imperativo destacar que a ignorância ou a alegação de desconhecimento não pode ser utilizada como escudo ou imunidade contra o cumprimento das normas jurídicas, isto é, não pode ensejar o descumprimento da lei. Ao assumir o cargo, presume-se que o gestor possui ciência das normas a serem observadas. Não é admissível alegar desconhecimento da legislação como base para evitar responsabilização, especialmente nos dias atuais, em que o acesso à informação está disponível a todos.

Todavia, é importante retratar que a possibilidade de responsabilização culposa do agente público não é mais aceita pela legislação, tendo sido revogado o artigo 5º da LIA pela Lei Federal n. 4.230/21. O próprio STF, no julgamento do ARE n. 843989/PR, de relatoria do Ministro Alexandre de Moraes, se posicionou no sentido de enfatizar a necessidade do dolo para que a improbidade seja caracterizada, eliminando assim a modalidade culposa.

Considerando tal contexto, infere-se que, para caracterizar um ato de improbidade administrativa por lesão ao erário, é essencial que ocorra um efetivo dano de caráter patrimonial aos recursos públicos. Portanto, o dano não pode ser presumido; ele deve ser comprovado de forma completa, demonstrando-se integralmente o prejuízo ocasionado ao erário. Caso contrário, se o dano não for efetivamente comprovado, na situação descrita no inciso VIII do artigo 10 da LIA, a presunção dele representa uma ameaça à segurança jurídica, podendo originar uma nova forma de improbidade administrativa, não contemplada na legislação.

De qualquer forma, se o dano não for efetivamente comprovado, mas persistir a ilegalidade na dispensa ou a frustração do processo licitatório, tal comportamento se enquadrará naquele descrito no artigo 11 da LIA, que trata da violação dos princípios da Administração Pública, dada sua natureza subsidiária, conforme constata o autor Santos (2009, p. 237).

[...] o tipo do art. 11 é, por via de regra, subsidiário aos outros tipos de atos de improbidade administrativa, podendo-se afirmar que uma conduta que importe em enriquecimento ilícito ou lesão ao erário passaria necessariamente por uma violação aos princípios da Administração Pública. (SANTOS, 2009, p. 237)

Acentua ainda que o artigo 11 da LIA, possui caráter exemplificativo, isto é, seria possível a aplicação do referido dispositivo nas hipóteses descritas em seu rol e nas demais situações que represente uma clara violação dos princípios da Administração Pública. Isto porque o referido artigo é considerado norma que protege a própria probidade administrativa em sua essência. Conclui o autor que:

Novamente o legislador utilizou a expressão “notadamente”, deixando claro que as condutas descritas nos incisos do art. 11 são exemplificativas. [...] Ainda, deve-se registrar que o art. 11 tem incidência independentemente de qualquer prejuízo ao erário ou enriquecimento ilícito do agente público, sendo norma que tutela a probidade administrativa em si mesma considerada. (SANTOS, 2009, p. 237)

Com base nessas considerações, podemos concluir que, nos casos em que um agente público dispensa o processo licitatório devido a emergência fabricada, este estará sujeito, em primeiro lugar, as sanções estabelecidas na violação do artigo 10, inciso VIII, da Lei de Improbidade Administrativa (LIA). Sendo, para tanto, necessário

comprovar o prejuízo efetivo o erário, uma vez que, ao dispensar a licitação, o agente público elimina o elemento fundamental da competição entre possíveis participantes do certame, tornando mais difícil a identificação da proposta mais vantajosa que melhor atenda ao interesse público.

Todavia, se, no caso concreto, não for possível a comprovação efetiva do dano causado ao erário, impedindo, assim, a aplicação do artigo 10 da LIA, o agente público poderá responder pela violação do artigo 11 da mesma lei, tendo em vista que a conduta desidiosa ou a má gestão que corroborou para a criação da situação de emergência fabricada viola os princípios da competitividade, da igualdade, da transparência, da eficiência, da moralidade, da impessoalidade, entre outros considerados fundamentos primordiais da própria Administração Pública, conforme já tratado neste estudo.

No que tange as sanções abordadas pela LIA, o artigo 12, incisos II e III, confere penalidades àqueles que incorrerem em violação dos artigos 10 e 11 da mesma lei, sendo essas:

[...] II - na hipótese do art. 10 desta Lei, **perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio**, se concorrer esta circunstância, **perda da função pública, suspensão dos direitos políticos** até 12 (doze) anos, **pagamento de multa civil equivalente ao valor do dano e proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 12 (doze) anos; (grifo nosso) III - na hipótese do art. 11 desta Lei, **pagamento de multa civil** de até 24 (vinte e quatro) vezes o valor da remuneração percebida pelo agente e **proibição de contratar com o poder público ou de receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios**, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoa jurídica da qual seja sócio majoritário, pelo prazo não superior a 4 (quatro) anos; (grifo nosso)

A título de exemplo, pode-se citar as sanções atribuídas ao ex-prefeito do município de Bertioga/SP, Lairton Gomes Goulart, no julgamento da apelação cível oriunda da ação civil pública n. 0002471-12.2010.8.26.0075/SP, pela prática de dispensa indevida do processo administrativo de licitação em razão de desídia e má gestão que favoreceu a contratação direta da empresa Terracom Construções Ltda. para prestação de serviços de coleta de lixo.

CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVO AÇÃO CIVIL PÚBLICA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL DE SERVIÇOS DE COLETA DE LIXO MEDIANTE DISPENSA DE LICITAÇÃO DESÍDIA E NEGLIGÊNCIA NA REALIZAÇÃO DE LICITAÇÃO - DISPENSA DE LICITAÇÃO FORJADA SITUAÇÃO DE EMERGÊNCIA FABRICADA AUSÊNCIA DE DANO MATERIAL AO ERÁRIO - OFENSA AOS PRINCÍPIOS CONSTITUCIONAIS DA ADMINISTRAÇÃO. 1. Ação civil pública fundada em improbidade administrativa. O dever de licitar está intimamente ligado ao dever de probidade (art. 37, XXI, CF). Contratação de empresa para prestação de serviços de coleta de lixo mediante dispensa de licitação, com fundamento no art. 24, IV, da Lei nº 8.666/93. Vencimento do prazo da contratação emergencial. **Prorrogação contratual por igual período. Hipótese expressamente vedada. Desídia e negligência da Administração na realização de licitação. Forjada situação emergencial que serviu de base para o afastamento do dever legal de licitar. Configurada a ofensa aos princípios constitucionais da Administração (art. 11 da Lei nº 8.429/92). Improbidade administrativa caracterizada.** Sentença mantida. [...] (TJ-SP - AC 0002471-12.2010.8.26.0075/SP, Rel. Décio de Moura Notarangeli, 9ª Câmara de Direito Público, DJe: 08 de outubro de 2020)

No caso concreto restou provado que o ex-prefeito, na época de seu mandato, frustrou a licitude do certame ao promover a contratação direta justificada pela situação emergencial criada para encobrir a falta de planejamento de sua gestão violando o artigo 10, inciso VIII, da LIA, bem como agiu contra os princípios constitucionais da Administração incorrendo na violação do artigo 11 da mesma norma. Na construção do voto, o Relator Décio de Moura Notarangeli, cuidou de enfatizar o “caráter aflitivo e pedagógico que devem ter no sentido de sancionar o administrador ímprobo e aqueles que se beneficiaram do ato de improbidade”, em suas palavras:

É inconcebível que um administrador público, diante da previsível e premente necessidade de realização de procedimento licitatório, simplesmente deixe de tomar tempestivamente as providências necessárias e depois se valha de forjada situação emergencial para contratar ou prorrogar contrato com empresa determinada. [...] Além disso, também evidente a violação dos princípios da isonomia, impessoalidade e moralidade, que impõem ao administrador, no exercício da função pública, o dever jurídico de atendimento aos ditames da conduta ética, honesta e de boa-fé, de modo a assegurar a probidade na Administração.

O comportamento desidioso descrito no julgado supramencionado, gerou para o agente administrativo desidioso, ex-prefeito do município de Bertioga/SP, as seguintes sanções previstas pelo artigo 12, incisos II e III, da LIA: a) perda da função pública; b) suspensão de seus direitos políticos pelo prazo de cinco anos; c) pagamento de multa civil no valor de 50 vezes o valor da remuneração percebida no cargo que ocupava; e d) proibição de contratar com o Poder Público ou dele receber benefícios ou incentivos



fiscais ou creditícios, direta ou indiretamente, ainda que por intermédio de pessoas jurídicas da qual seja sócio majoritário, pelo prazo de três anos.

Em síntese, a análise dos entendimentos pertinentes, revelam que a arguição de improbidade administrativa se respalda na comprovação efetiva de prejuízo ao erário, no que tange a aplicação do artigo 10 da LIA, estando excluídos os casos de conduta culposa do agente público, ou na comprovação de que o ato de dispensa indevida do processo licitatório violou quaisquer dos princípios inerentes a Administração Pública (artigo 11 da LIA), afastando a possibilidade de imputação baseada apenas na negligência ou descuido, preservando, assim, o princípio da legalidade e garantindo a proporcionalidade na aplicação das sanções.

## **5 CONCLUSÃO**

A essência do processo licitatório reside na busca dos objetivos primordiais que harmonizam os interesses da coletividade e, simultaneamente, promovem a supremacia do interesse público, a impessoalidade, a moralidade, e a igualdade. Ao considerarmos tais propósitos, a licitação assume uma importância substancial, incorporando diversas facetas que contribuem para a construção de uma Administração Pública responsável e compatível com devido cumprimento do interesse público.

Assim, a dispensa do processo administrativo de licitação, que autoriza a contratação direta, é tida como um instrumento de exceção à regra prevista pelo ordenamento jurídico, destinada a assegurar a supremacia do interesse público frente às situações inesperadas e imprevisíveis de emergência ou calamidade pública. Contudo, tal prerrogativa dá margem à problemática da "emergência fabricada", sendo aquela situação emergencial provocada pela desídia administrativa.

A fabricação de situações de urgência pautadas na falta de planejamento da gestão administrativa revela um comprometimento grave dos princípios fundamentais da Administração Pública, principalmente porque a desídia do agente público acaba por afastar das contratações públicas de bens, obras e serviços público a observância da

moralidade, da igualdade, da legalidade, da impessoalidade e da competitividade garantida pelo certame regular. Isso pode resultar em prejuízos ao erário, favorecimento indevido de terceiros e desgaste da confiança dos administrados nas instituições governamentais.

Embora haja discordância doutrinária e jurisprudencial no que concerne à aceitação da "emergência fabricada" como justificação para a contratação direta, baseada nas disposições legais que permitem a dispensa de licitação, o entendimento majoritário da doutrina acompanha a orientação jurisprudencial do Tribunal de Contas da União – TCU, no sentido de favorecer a dispensa de licitação, mesmo quando se trata de uma emergência criada devido à desídia e má gestão por parte do administrador. Tal abordagem é vista como uma maneira viável de evitar um ônus duplo para a coletividade, ao mesmo tempo em que responsabiliza o agente público que, por desídia, contribuiu para o desenvolvimento de uma emergência previsível.

Nesse ponto, foi possível concluir que a aceitação da dispensa do processo licitatório por emergência fabricada no ordenamento jurídico encontra justificativa na inibição de uma dupla penalização da coletividade, esta que não pode ser prejudicada pela persistência da não contratação ou pela descontinuidade de um contrato de bens, obras ou serviços cotidianos, razão pela qual a autorização da contratação direta por dispensa da licitação soluciona a situação emergencial imposta e atende ao interesse público de maneira efetiva.

Por outro lado, é importante ressaltar que o Superior Tribunal de Justiça mantém uma posição que se alinha com o entendimento doutrinário minoritário, rejeitando a aceitação da contratação direta motivada pela conduta desidiosa do agente público. Além disso, sustenta que, o dano ao erário oriundo da desídia administrativa é presumido (*in re ipsa*). Pontua-se que, em 2021, o Tribunal (STJ) afetou o Tema Repetitivo n. 1.096, o qual ainda aguarda julgamento para definir e consolidar esse entendimento.

Em contrapartida, o Supremo Tribunal Federal (STF) apresenta uma posição distinta em relação à presunção de dano decorrente da emergência fabricada. Argumenta que

a responsabilização do agente público desidioso deve ser baseada na análise minuciosa do dano e na comprovação do prejuízo financeiro aos recursos públicos. Isso ocorre porque a situação de emergência fabricada permite a individualização da conduta desidiosa e facilita a efetiva responsabilização do agente público.

Nessa toada, foi abordado como seria desenvolvida a análise da extensão do dano e quais seriam as possíveis consequências direcionadas ao agente público desidioso, isso porque, o desenvolvimento do presente estudo revelou que os materiais doutrinários e jurisprudenciais são escassos de reflexões minuciosas sobre a responsabilização do agente público que, por desídia, incorreu no ilícito administrativo e no ato de improbidade administrativa.

Por esse motivo, a pesquisa se prestou a refletir sobre as consequências abordando um recorte na Lei n. 8.112/90, concluindo que a situação de emergência fabricada configura como ilícito administrativo, estando conferida à Administração Pública a prerrogativa interna do exercício do poder disciplinar com a possibilidade de abertura de uma sindicância investigativa voltada a apuração preliminar dos indícios de autoria e materialidade do ilícito administrativo, e posterior instauração do Processo Administrativo Disciplinar (PAD) para desenvolver a análise de proporcionalidade e razoabilidade, podendo o agente público desidioso ser, a depender do caso concreto, responsabilizado com a sanção mais gravosa de demissão, por se tratar de ato vinculado à norma previamente estabelecida e desrespeitada por aquele que deveria zelar pelo estrito cumprimento da lei.

A responsabilização do agente público também se desenvolve no âmbito penal, embora não seja o ponto central da pesquisa, foram abordadas de maneira sucinta as consequências da desídia no que tange a aplicação da Lei de Improbidade Administrativa n. 8.429/92. Essa legislação estabelece que, diante da violação das disposições do artigo 10, inciso VIII, e do artigo 11, quando comprovada a frustração da lisura do processo administrativo de licitação e a transgressão dos princípios que regem a Administração Pública, o agente público negligente está sujeito às penalidades delineadas no artigo 12, incisos II e III da LIA. Conclui-se que a aplicação de tais sanções deve ser pautada pela análise de proporcionalidade e razoabilidade,

e pode envolver a perda da função pública, a obrigação de ressarcimento dos danos ao erário, a imposição de multa civil e a proibição de contratar com o Poder Público, ou a inibição de usufruir de incentivos fiscais.

De modo geral, foi possível verificar nas reflexões trazidas pela pesquisa que a solução para a problemática da autorização da dispensa do processo licitatório em razão de uma emergência fabricada pela desídia e má gestão do agente público, requer um aprimoramento da legislação e dos procedimentos administrativos, bem como pela fiscalização rigorosa por parte dos órgãos de controle. É de suma importância que a Administração Pública atue de maneira íntegra, responsável e transparente, colocando o interesse público no cerne de suas ações.

Nessa perspectiva, este estudo realça a relevância de um diálogo contínuo sobre a autorização e as consequências da contratação direta pautada por situações de urgência oriundas da desídia administrativa, visando aperfeiçoar a regulamentação, estabelecer critérios mais claros e, assim, prevenir abusos. A integridade e a legalidade nas contratações públicas são fundamentais para fomentar a garantia de que os recursos públicos sejam aplicados de forma eficiente e em prol da coletividade. Portanto, o debate acerca da "emergência fabricada" deve ser uma preocupação constante de todos os que atuam na gestão pública e na fiscalização dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS

ABIKAIR FILHO, Jorge; FABRIZ, Daury César. **A teoria geral da prestação do dever fundamental, sob a ótica de Lévinas**. Derecho y Cambio Social, Lima-Perú, ano 10, n. 31, p. 2-15, jan. 2013. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/647>. Acesso em: 06 nov. de 2023.

ALVES, F. D.; LEAL, M. C. H. O direito fundamental ao bom governo e o dever de proteção estatal: uma análise das competências federativas à implementação de políticas de prevenção e repressão aos atos de malversação do patrimônio público. **Revista de Direitos e Garantias Fundamentais**, [S. l.], v. 21, n. 2, p. 11–46, 2020. DOI: 10.18759/rdgf.v21i2.1487. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/1487>. Acesso em: 6 de novembro de 2023.

AMORIM, Victor Aguiar Jardim de. **Licitações e contratos administrativos: teoria e jurisprudência**. 2ª ed. Brasília: Senado Federal, Coordenação de Edições Técnicas, 2018, p. 38. Disponível em: <https://www2.senado.leg.br/bdsf/bitstream/handle/id/547165/licitacoes.pdf?sequence=1&isAllowed=y>. Acesso em: 20 out. 2023.

ARAÚJO, Edmir Netto. **Curso de Direito Administrativo**. 7ª ed. São Paulo: Saraiva, 2015.

BACELLAR FILHO, Romeu Felipe. **Processo administrativo disciplinar**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 2013.

BARBOZA, Márcia Noll (coord.). **Cem Perguntas e Respostas sobre Improbidade Administrativa: Incidência e Aplicação da Lei n. 8.429/1992**. 2ª ed. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União, 2013.

BRASIL. Advocacia Geral da União. **Orientação Normativa AGU nº 11**. Ementa: a contratação direta com fundamento no inc. iv do art. 24 da Lei nº 8.666, de 1993, exige que, concomitantemente, seja apurado se a situação emergencial foi gerada por falta

de planejamento, desídia ou má gestão, hipótese que, quem lhe deu causa será responsabilizado na forma da Lei, 01 de abril de 2009. Disponível em: <urn:lex:br:advocacia.geral.uniao:orientacao.normativa:2009-04-01;11>. Acesso em: 16 out. 2023.

**BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.** Brasília, Distrito Federal: Senado Federal, 1988. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicao.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm). Acesso em: 26 out. 2023.

**BRASIL. Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942.** Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro. Diário Oficial da União, Rio de Janeiro, RJ, 9 set. 1942. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/decreto-lei/del4657compilado.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/decreto-lei/del4657compilado.htm). Acesso em: 17 set. 2023.

**BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/l14133.htm). Acesso em: 14 set. 2023.

**BRASIL. Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.** Dispõe sobre o regime jurídico dos servidores públicos civis da União, das autarquias e das fundações públicas federais. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 12 dez. 1990. Seção 1, p. 17097. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8112cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8112cons.htm). Acesso em: 11 out. 2023.

**BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992.** Dispõe sobre as sanções aplicáveis em virtude da prática de atos de improbidade administrativa, de que trata o § 4º do art. 37 da Constituição Federal. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/L8429compilada.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/L8429compilada.htm). Acesso em: 14 set. 2023.

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. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993. Disponível em: [https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em: 14 set. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Interno nos Embargos de Divergência em Recurso Especial 1.512.393/SP**. Agravante: Aldomir José Sanso. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 17 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/860373738/inteiro-teor-860373748>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo Regimental no Recurso Especial 1499706/SP**. Agravante: Paulo Ramos de Oliveira. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Gurgel de Faria, 14 de março de 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/443450717>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 1655489/RS**. Partes sob sigilo. Relator: Min. Sérgio Kukina, 28 de setembro de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1658843694>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 176337/SE**. Agravante: Ministério Público do Estado de Sergipe. Agravado: Raimundo Santos. Relator: Min. Sérgio Kukina, 13 de fevereiro de 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/449816134>. Acesso em: 18 out 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 2043590/SP**. Agravante: Rogelio Barcheti Urrea e outros. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Ministro Benedito Gonçalves, 04 de novembro de 2022.

Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1679291051/inteiro-teor-1679291054>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 2080738/RJ**. Agravante: César Epitácio Maia e outros. Agravado: Ministério Público Federal. Relator: Manoel Erhardt, 11 de maio de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1497308507>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 2113284/DF**. Agravante: NJ Lavanderia Industrial e Hospitalar Ltda. Agravado: Ministério Público do Distrito Federal e Territórios. Relator: Min. Assusete Magalhães, 23 de agosto de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1621981689>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 2380545/SP**. Agravante: Lairton Gomes Goulart e outro. Agravado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Gurgel de Faria, 10 de agosto de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1997954278/inteiro-teor-1997954319>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Mandado de Segurança 21859/DF**. Impetrante: Timothy Martin Mulholland. Impetrado: Ministro de Estado da Educação. Relatora: Min. Regina Helena Costa, 19 de dezembro de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/860373341>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **PET no Agravo em Recurso Especial 1470504/SP**. Partes sob sigilo. Relator: Min. Benedito Gonçalves, 10 de fevereiro de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1467281920>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.192.563/SP**. Recorrente: Paulo Roberto Gomes Mansur. Recorrido: Marcus Vinicius Augusto. Relator: Min.



Herman Benjamin, 6 de agosto de 2015. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/863990026/inteiro-teor-863990028>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.642.465/MG**. Recorrente: Indústria e Comércio Eurides Maia Ltda. Recorrido: Ministério Público do Estado de Minas Gerais. Relator: Min. Og Fernandes, 11 de maio de 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/457776849>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.732.761/SP**. Recorrente: Cleber Michael Paganeli e outros. Recorrido: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Min. Herman Benjamin, 16 de novembro de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/860312945>. Acesso em: 18 out 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1.760.128/SP**. Recorrente: Marco Aurélio de Souza. Recorrido: José Milton Batista de Matos. Relator: Min. Herman Benjamin, 8 de fevereiro de 2019. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/673855748/inteiro-teor-673855776>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1353773/SP**. Agravante: Marco Aurelio Migliori. Agravado: Danilo Jose Cheruti. Relator: Min. Assusete Magalhães, 27 de setembro de 2018. Disponível em: [https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num\\_registro=201802206614&dt\\_publicacao=16/09/2020](https://processo.stj.jus.br/processo/revista/inteiroteor/?num_registro=201802206614&dt_publicacao=16/09/2020). Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 1405584/SE**. Recorrente: Ministério Público Federal. Recorrido: Fernando Lima Costa e outro. Relator: Min. Sérgio Kukina, 04 de junho de 2018. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/585219479>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial 2045450/RS**. Recorrente: Todescato Terraplenagem Ltda. Recorrido: Município de Bento Gonçalves. Relator:

Min. Herman Benjamin, 28 de junho de 2023. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/1882425727>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Agravo em Recurso Especial 1101348/SP**. Agravante: Orapois Entretenimento e Tecnologia da Informação Ltda. – EPP. Agravado: Município de Campinas. Relator: Ministro Mauro Campbell Marques, 17 de novembro de 2017. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stj/521843302>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 843989/PR**. Reclamante: Rosmery Terezinha Cordova. Reclamado: Instituto Nacional Do Seguro Social – INSS. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 04 de março de 2022. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/1721349221>. Acesso em: 18 out. 2023.

BRASIL. Superior Tribunal Federal. **Agravo em Recurso Extraordinário 1.265.026/RJ**. Reclamante: Luiz Fernando de Souza. Reclamado: Ministério Público Federal. Relator: Min. Alexandre de Moraes, 15 de maio de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/stf/853385517>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1.876/2007**. Interessado: Renato Basco Visco e outro. Entidade: Instituto Nacional da Propriedade Industrial – INPI. Relator: Min. Aroldo Cedraz, Brasília, 12 de setembro de 2007. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-09-12;1876>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1022/2013**. Interessado: Ângela Semíramis de Andrade Freitas e outros. Entidade: Banco da Amazônia S/A - Basa. Relatora: Ana Arraes, Brasília, 24 de abril de 2013. Ata 14/2013. Cód. AC-1022-14/13-P. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2013-04-24;1022>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1030/2008**. Responsáveis: Gismar Gomes e outros. Entidade: Secretaria Estadual de Saúde de Tocantins (SESAU/TO). Relator: Min. Valmir Campelo, Brasília, 04 de junho de 2008. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2008-06-04;1030. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1138/2011**. Responsáveis: Ariovaldo Silva de Medeiros e outros. Entidade: Companhia Hidroelétrica de São Francisco - CHESF. Relator: Min. Ubiratan Aguiar, Brasília, 04 de maio de 2011. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-05-04;1138. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1162/2014**. Interessados: Heriberto Escolástico Bezerra Júnior e outro. Entidade: Município de Natal. Relator: Min. José Jorge, Brasília, 7 de maio de 2014. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-05-07;1162. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1192/2008**. Interessados: Conselho Federal de Medicina – CFM. Relator: Min. Guilherme Palmeira, Brasília, 22 de abril de 2008. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.1:acordao:2008-04-22;1192. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1217/2014**. Responsáveis: Eleuza Teresinha Manzoni dos Santos Lores e outros. Entidade: Empresa Brasileira de Infraestrutura Aeroportuária - Infraero. Relator: Min. ANA ARRAES, Brasília, 14 de maio de 2014. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2014-05-14;1217. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1599/2011**. Recorrente: Eduardo Requião de Mello e Silva. Entidade: Agência Nacional de Transportes Aquaviários - ANTAQ/MT. Relator: Min. Ubiratan Aguiar, Brasília, 15 de junho de 2011. Disponível

em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2011-06-15;1599. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 1667/2008**. Recorrentes: Maria Cristina Chaves Silvério e outro. Entidade: Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração do Ministério da Agricultura, Pecuária e Abastecimento - SPOA/SE/MAPA. Relator: Min. Ubiratan Aguiar, Brasília, 13 de agosto de 2008. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2008-08-13;1667. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 186/2008**. Interessado: Ministério Público Federal e outro. Entidade: Fundação Nacional de Artes – Funarte. Relator: Min. Guilherme Palmeira, Brasília, 20 de fevereiro de 2008. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2008-02-20;186. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 202/2015**. Interessado: parte sob sigilo. Entidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia de São Paulo - CREA/SP. Relator: Min. Augusto Sherman, Brasília, 04 de fevereiro de 2015. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2015-02-04;202. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 2055/2013**. Responsável: Jaldo de Souza Santos. Entidade: Conselho Federal de Farmácia – CFF. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, 16 de abril de 2013. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2013-04-16;2055. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 224/2007**. Responsáveis: José Ribamar Tavares e outros. Entidade: Departamento Nacional de Estradas de Rodagem (DNER) - 15º Distrito Rodoviário Federal - DRF/ MA. Relator: Min. Marcos Vinícios Vilaça, Brasília, 28 de fevereiro de 2007. Disponível em:

urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-02-28;224. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 285/2010**. Recorrentes: Jose Kogut e outros. Entidade: Instituto Nacional do Câncer - INCA/RJ. Relator: Min. Benjamin Zymler, Brasília, 24 de fevereiro de 2010. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2010-02-24;285. Acesso em: 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 3521/2010**. Responsáveis: Elingiton de Barros Soares e outro. Entidade: Departamento Nacional de Produção Mineral - DNPM. Relator: Min. Benjamin Zymler, Brasília, 06 de julho de 2010. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2010-07-06;3521. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 287/2011**. Recorrentes: Brasil Américo Louly Campos e outro. Entidade: Conselho Federal de Engenharia, Arquitetura e Agronomia - CONFEA. Relator: Min. Raimundo Carreiro, Brasília, 25 de janeiro de 2011. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2011-01-25;287. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 425/2012**. Interessado: TX Comércio de Produtos Médicos Ltda. e outro. Entidade: Hospital Clementino Fraga Filho. Relator: Min. José Jorge, Brasília, 29 de fevereiro de 2012. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2012-02-29;425. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 46/2002**. Responsáveis: Simon Scharzman, Presidente e outros. Entidade: Fundação Instituto Brasileiro de Geografia e Estatística - IBGE. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues, Brasília, 27 de fevereiro de 2002. Disponível em: urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2002-02-27;46. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 645/2007**. Responsáveis: Plínio Ivan Pessoa da Silva e outros. Entidade: Superintendência da Zona Franca de Manaus - Suframa. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, 18 de abril de 2007. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-04-18;645>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 7557/2010**. Recorrente: Alan Kardec Martins Barbiero. Entidade: Fundação Universidade Federal do Tocantins – UFT. Relator: Min. Benjamin Zymler, Brasília, 07 de dezembro de 2010. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;camara.2:acordao:2010-12-07;7557>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão 763/2007**. Responsáveis: Janilson Veras Barbosa e outros. Entidade: Secretaria de Segurança Pública do Estado do Tocantins - SSP/TO e outro. Relator: Min. Marcos Bemquerer Costa, Brasília, 02 de maio de 2007. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-05-02;763>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Decisão 347/1994**. Relator: Min. Carlos Átila Álvares da Silva, Brasília, 01 de junho de 1994. Disponível em: <urn:lex:br:tribunal.contas.uniao;plenario:acordao:2007-04-18;645>. Acesso em: 19 out. 2023.

BRASIL. Tribunal de Justiça de São Paulo. **Apelação Cível n. 0002471-12.2010.8.26.0075/SP**. Apelantes: Lairton Gomes Goulart e outro. Apelado: Ministério Público do Estado de São Paulo. Relator: Décio Notarangeli, 08 de outubro de 2020. Disponível em: <https://www.jusbrasil.com.br/jurisprudencia/tj-sp/943008403>. Acesso em: 19 out. 2023.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019.

CARVALHO. Luciani Coimbra; CARVALHO. Leonardo Chaves. **Contratações emergenciais: análise da visão do tribunal de contas da união**. Revista da Faculdade de Direito – UFPR, Curitiba, vol. 59, n. 1, p. 7-34, 2014. Disponível em: <https://revistas.ufpr.br/direito/article/viewFile/36363/22431>. Acesso em: 10 out. 2023.

CHAI, Cássius Guimarães. **Da Competência e dos limites regulamentadores e de fiscalização do TCE**. Revista do Ministério Público do Estado do Maranhão: Juris Itinera/Procuradoria Geral de Justiça, São Luís, n. 12, p. 177-194, jan./dez. 2005. Disponível em: <http://repositorio.fdv.br:8080/handle/fdv/1116>. Acesso em: 06 de nov. 2023.

CRETELLA JR., José. **Das licitações públicas**. 18ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2008.

DALLARI, Adilson Abreu. **Aspectos jurídicos da licitação**. 4ª ed. São Paulo: Saraiva, 1997.

DINAMARCO, Pedro da Silva. **Ação civil pública**. São Paulo: Saraiva, 2001, p. 291.  
DOTTI. Marinês Restelatto. A contratação emergencial e a desídia administrativa. Revista do TCU, 108ª ed., p. 54, 2007. Disponível em: <https://revista.tcu.gov.br/ojs/index.php/RTCU/article/view/469>. Acesso em: 10 de outubro de 2023.

FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. **Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça**. **A&C**. Revista de Direito Administrativo & Constitucional, Belo Horizonte, ano 18, n. 73, p. 163-187, jul./set. 2018.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Contratação Direta Sem Licitação**. 10. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2016.

FIGUEIREDO, Lúcia Valle; FERRAZ, Sérgio. **Dispensa de Licitação**. São Paulo: Revistas dos Tribunais, 1980.

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 33ª ed. São Paulo: Atlas, 2019. *E-book*

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de direito administrativo**. 5ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2016. *E-book*

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Licitações e Contratos Administrativos**. 1. ed. São Paulo: Atlas, 2001.

GARCIA, Emerson. **A moralidade administrativa e sua densificação**. Revista da Escola da Magistratura do Estado do Rio de Janeiro – EMRJ. Rio de Janeiro, vol. 6. n. 21, p. 211-234, 2003. Disponível em: [https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj\\_online/edicoes/revista21/revista21\\_sumario.htm](https://www.emerj.tjrj.jus.br/revistaemerj_online/edicoes/revista21/revista21_sumario.htm). Acesso em: 09 nov. 2023.

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade administrativa**. 8ª ed. São Paulo: Saraiva, 2014.

GOMES, Reginaldo Gonçalves. **Manual de processo administrativo disciplinar, sindicância investigatória e acusatória: comentários às infrações previstas no estatuto dos servidores públicos federais – Lei n. 8.112/90**. Belo Horizonte: Editora Dialética, 2020.

ISOTON, Geruza. **Contratação Direta Por Dispensa de Licitação: Análise Sob o Viés da Emergência Fabricada**. Revista Jurídica do Ministério Público Catarinense: Florianópolis, v. 27, n. 12, p. 140-141.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários a Lei de licitação e contratos administrativos**. São Paulo: Revista dos tribunais, 2014.



JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo**. 5. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2018. *E-book*.

MARÇAL FILHO, Justen. **Curso de direito administrativo**. 4ª ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2016, *E-book*

MARINELA, Fernanda. **Direito Administrativo**. 6ª ed. Rio de Janeiro: Impetus, 2012. *E-book*.

MAY, Y. de O.; FILÓ, M. da C. S. Os princípios do contraditório e da ampla defesa como instrumentos históricos garantidores da eficácia e legitimidade do processo administrativo disciplinar. *Revista de Direitos e Garantias Fundamentais, [S. l.]*, v. 16, n. 2, p. 149–164, 2015. DOI: 10.18759/rdgf.v16i2.670. Disponível em: <https://sisbib.emnuvens.com.br/direitosegarantias/article/view/670>. Acesso em: 6 nov. 2023.

MAZZILLI, Hugo Nigro. **A defesa dos interesses difusos em juízo: meio ambiente, consumidor, patrimônio cultural, patrimônio público e outros interesses**. 25ª ed. São Paulo: Saraiva, 2012.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 21ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2018. *E-book*

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 42ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2016.

MELLO, Celso Antônio Bandeira. **Curso de direito administrativo**. 30ª ed. São Paulo: Malheiros Editores, 2013.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de direito administrativo**. 16ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2014.

NEIVA, José Antonio Lisboa. Improbidade administrativa: estudo sobre a demanda na ação de conhecimento e cautelar. Rio de Janeiro: Impetus, 2006.

NEVES, Daniel Amorim Assumpção; OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Manual de Improbidade Administrativa: Direito Material e Processual**. 6. ed. São Paulo: Método, 2018.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação Pública e Contrato Administrativo**. 3ª ed. Belo Horizonte: Fórum, 2013

NIEBUHR, Joel Menezes. **Princípio da isonomia na licitação pública**. Tese (Mestrado em Direito) - Universidade Federal de Santa Catarina Centro de Ciências Jurídicas. Florianópolis/SC, 1999.

NOHARA, Irene Patrícia. **Direito Administrativo**. 11ª ed. São Paulo: Atlas Ltda., 2022. E-book.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática**. 9ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020. *E-book*.

PAZZAGLINI FILHO, Marino. **Lei de improbidade administrativa comentada: aspectos constitucionais, administrativos, civis, criminais, processuais e de responsabilidade fiscal; legislação e jurisprudência atualizadas**. 4ª ed. São Paulo: Atlas, 2009.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella Di. **Direito Administrativo**. 31. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. *E-book*

ROSA, Márcio Fernando Elias. **Direito administrativo**. 5ª ed. São Paulo: Saraiva, 2017.

SANTOS, Raphael Otávio Bueno. **O elemento subjetivo do tipo do art. 11 da Lei de Improbidade Administrativa**. Boletim Científico. Brasília: Escola Superior do Ministério Público da União – ESMPU. n. 30/31, p. 235-270 – jan/dez. 2009.

SPITZCOVSKY, Celso. **Direito administrativo esquematizado**. 2ª ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

TOLOSA FILHO, Benedicto. **Contratação sem licitação: comentários teóricos e práticos**. 2ª ed. Rio de Janeiro: Forense, 2000, p. 70.