

## A DISPENSA DAS LICITAÇÕES EM CASOS DE CALAMIDADE PÚBLICA E O PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA

Gisele dos Santos Marineli<sup>1</sup>

Esp. André Marques Bittencourt Amorim<sup>2</sup>

### RESUMO

O procedimento licitatório tem como um de seus objetivos a garantia de princípios da Administração Pública, acolhendo a melhor e mais vantajosa proposta para a Administração e assegurando a participação de todo e qualquer interessado. Desta feita, o presente trabalho busca fazer uma análise acerca da dispensa das licitações, que representa hipóteses nas quais a realização de um procedimento licitatório, embora fosse possível, seria incompatível com o interesse público. Tal análise será realizada à luz do princípio da moralidade administrativa e em decorrência do atual cenário nacional e internacional – pandemia do coronavírus, popularmente conhecido como COVID-19. O presente trabalho tem como objetivo analisar as vantagens e consequências da dispensa do processo licitatório em casos de calamidade pública, em análise conjunta ao que diz o princípio da moralidade administrativa, em tempos de pandemia do coronavírus. O estudo é baseado em uma revisão bibliográfica, e será realizado de maneira metodológica quantitativa de modo descritivo, construindo conhecimento sobre o tema. Assim disseminado, é insubstituível desatrelar da pauta em que prevê a desobrigação do gerente do emprego de processo licitatório na calamidade pública ou urgência, contudo, autônomo disto, há de ser assistido os requisitos inerentes a essa dispensa. Portanto, ainda que uma simulada autonomia para a gestão pública, essa deve obedecer aos fundamentos e critérios básicos, especialmente pela discricionariedade da própria lei consoante o princípio da legalidade. Portanto, este estudo revela a necessidade de respeitar a moralidade da administração pública.

**Palavras-chave:** Dispensa de Licitação. Calamidade Pública. Princípio da Moralidade.

### ABSTRACT

One of the objectives of the bidding procedure is to guarantee the principles of Public Administration, welcoming the best and most advantageous proposal for the Administration and ensuring the participation of any and all interested parties. This time, the present work seeks to make an analysis about the waiver of bids, which represents hypotheses in which the realization of a bidding procedure, although possible, would be incompatible with the public interest. Such analysis will be carried out in the light of the principle of administrative morality and due to the current national and international scenario - coronavirus pandemic, popularly known as COVID-19. The present work aims to analyze the advantages and consequences of waiving the bidding process in cases of public calamity, in a joint analysis of what the principle of

---

<sup>1</sup> <https://lattes.cnpq.br/1386587115430761>

<sup>2</sup> <https://www.faculdadeiguacu.edu.br/>

administrative morality says, in times of the coronavirus pandemic. The study is based on a bibliographic review and will be carried out in a quantitative methodological way in a descriptive way, building knowledge on the topic. Thus disseminated, it is irreplaceable to unstick the agenda in which the manager of the job is released from the bidding process in public calamity or urgency. Therefore, although a simulated autonomy for public management, it must obey the basic foundations and criteria, especially due to the discretion of the law itself, according to the principle of legality. Therefore, this study reveals the need to respect the morality of public administration.

**Keywords:** Waiver of Bidding. Public calamity. Principle of Morality.

## INTRODUÇÃO

A licitação se trata de um procedimento administrativo formal e obrigatório por força constitucional, o qual deve ser seguido para assuntos pertinentes a obras, serviços, inclusive de publicidade, compras, alienações e locações no âmbito dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios – Lei de licitações nº 8.666/93, art. 1º.

O procedimento licitatório tem como um de seus objetivos a garantia de princípios da Administração Pública, acolhendo a melhor e mais vantajosa proposta para a Administração e assegurando a participação de todo e qualquer interessado. Assim, seguindo esse entendimento, a regra será a melhor escolha será sempre da proposta que traga mais vantagens para a administração pública. Para José Afonso da Silva (1992, p. 573), isto “constitui um princípio instrumental de realização dos princípios da moralidade administrativa e do tratamento isonômico dos eventuais contratantes com o Poder Público”.

A ideia de que a exigibilidade de licitação tem por causa o princípio da isonomia é reforçada por Joel de Menezes Niebuhr (2008), o qual, de uma forma indireta, acabaria por respaldar os princípios da impessoalidade e da moralidade administrativa. Celso Antônio Bandeira de Mello (2016) esclarece que são licitáveis unicamente aqueles tipos de objeto que possam ser fornecidos por mais de uma pessoa, tendo em vista que a licitação pressupõe disputa, fazendo com que haja uma concorrência entre os ofertantes.

Desta feita, o presente trabalho busca fazer uma análise acerca da dispensa das licitações, que representa hipóteses nas quais a realização de um procedimento licitatório, embora fosse possível, seria incompatível com o interesse público. Tal análise será realizada à luz do princípio da moralidade administrativa e em

decorrência do atual cenário nacional e internacional – pandemia do coronavírus, popularmente conhecido como COVID-19.

O COVID-19 é uma doença causada pelo coronavírus, surgiu na cidade de Wuhan, na China, em dezembro de 2019. Trata-se de uma doença que causas dificuldades respiratórias e suas consequências podem levar o paciente ao óbito em poucos dias. De acordo com a Organização Mundial de Saúde (OMS), já são mais de 100 países afetados pelo vírus, com mais de 40.000.000 de casos e mais de 1.000.000 de mortes confirmadas até o momento.

O assunto será aprofundado com enfoque na dispensa de licitação por calamidade pública ou por emergência, prevista no art. 24, inc. IV, da Lei de licitações nº 8.666/93, o qual diz, in verbis:

IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares, e somente para os bens necessários ao atendimento da situação emergencial ou calamitosa e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência ou calamidade, vedada a prorrogação dos respectivos contratos.

A medida só é autorizada quando caracterizada a urgência de atendimento, ou seja, nos casos em que a demora na realização do processo licitatório e consequente prestação do serviço ou compra de equipamentos, poderá resultar numa contratação ineficaz, sem resultados práticos e ainda, prejuízos ao interesse público.

Se a Administração Pública não agir, poderá ser considerada omissa, inclusive respondendo pela omissão. Para Hely Lopes Meirelles (1999), a emergência caracteriza-se pela urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Situação de emergência é, portanto, toda aquela que põe em perigo ou causa dano à segurança, à saúde ou à incolumidade de pessoas ou bens de uma coletividade, exigindo rápidas providências do Poder Público para debelar ou minorar suas consequências lesivas.

Nesse contexto, foram autorizadas inúmeras modificações legislativas em nosso ordenamento jurídico, a fim de garantir, bem como viabilizar soluções jurídicas adequadas para que determinada administração possa enfrentar a pandemia do COVID-19. Dentre as várias, no dia 6 de fevereiro de 2020, a Presidência da

República, no uso de suas atribuições, sancionou a Lei nº 13.979, com alterações através da Medida Provisória nº 926 de 20 de março de 2020, a qual prescreve medidas a serem adotadas para enfrentar a pandemia, dentre elas a previsão da dispensa de licitação.

Conforme relatado acima, o art. 37, da Constituição da República Federativa do Brasil traz os princípios que devem ser seguidos pela administração pública, dentre eles o princípio da moralidade administrativa, do que é imposto ao administrador público, o dever de observar e cumprir suas funções em conformidade com os preceitos éticos, visando o bem comum e coletivo. Assim, como problematização do presente trabalho, trilharemos um caminho para verificar e responder a questão referente: “até que ponto as mudanças legislativas são promissoras para a administração pública e quais suas consequências práticas à luz do princípio da moralidade administrativa na dispensa das licitações?”.

Cediço que os processos licitatórios no Brasil são extremamente morosos, muitas vezes se tornando irrelevantes ou ineficientes a longo prazo, em virtude de sua demorada ocasionar prejuízos sociais – ex.; demora na construção de creches, e desperdício de dinheiro público. Entretanto, como toda escolha, esta possui vantagens e desvantagens e, no caso em análise, não é diferente. Uma diminuição da burocracia pode trazer melhorias rápidas em problemas relacionados ao coronavírus, tendo em vista que acelera a compra e a realização de obras de enfrentamento ao vírus, contudo, este mesmo processo que irá beneficiar a população poderá onerá-la, na medida em que poderá abrir brechas para a corrupção – ex.: desvio de dinheiro público.

A pesquisa se justifica na medida em que modificar processos previstos na constituição, bem como em lei regulamentadora é medida excepcional. Ainda, faz-se necessário em virtude do caráter emergencial das medidas adotadas frente ao cenário atual – ninguém espera ou prevê que um vírus localizado na China, venha a tomar status de pandemia e assolar o mundo em esfera global. Conforme relatado, o cenário é algo novo e não aguardado por ninguém, deste modo, uma pesquisa de início visa que para outras circunstâncias iguais e ou semelhantes, resultados de pesquisar e estudos possam ser uteis para melhor compreender os prós e contras de medidas tomadas em caráter excepcional.

O presente trabalho tem como objetivo analisar as vantagens e consequências da dispensa do processo licitatório em casos de calamidade pública, em análise

conjunta ao que diz o princípio da moralidade administrativa, em tempos de pandemia do coronavírus. E então, demonstrar se as mudanças abrem margem para mais corrupção no país, na medida em que a dispensa do processo licitatório acaba por retirar a burocracia do procedimento e conseguinte, abrange menor fiscalização das atividades desempenhadas pelo agente público.

O estudo é baseado em uma revisão bibliográfica, e será realizado de maneira metodológica quantitativa de modo descritivo, construindo conhecimento sobre o tema. A técnica da coleta de dados realizou-se por meio do levantamento bibliográfico, explorando produções científicas sobre o tema abordado. Para a coleta de dados, foi realizado uma busca da produção científica sobre o tema por meio do site Google acadêmico, Google Books, no Scientific Library Online (SCIELO), O recorte temporal será entre os anos de 2015 a 2020. Foram utilizadas as seguintes palavras-chave: licitações públicas; calamidade pública; princípio da moralidade. Foi realizado uma análise mediante leitura e resenha crítica dos documentos encontrados e selecionados para construção e desenvolvimento dos resultados da pesquisa.

Os critérios para inclusão foram os artigos originais de pesquisa, revisão bibliográfica, relato de casos, dissertações e cadernos, dentro do recorte temporal entre os anos de 2010 a 2020, que corresponderam aos objetivos do estudo. E entre os critérios de exclusão foram artigos fora do intervalo de tempo escolhido, e que não fornecem dados de relevância ao estudo.

## **OS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA**

A Gestão Pública no Brasil, rege-se por diretrizes legais, as quais auxiliam todo e qualquer ato proveniente dela. Deste guisa, entende-se que todo ato da administração pública se conserva em exigir-se égide legal. Destarte, pode-se alegar que o gestor, no exercício de suas atribuições, deve-se denegar aos limites da lei, ou em outras palavras, executar o que a lei permite. Assim, segundo Miguel Reale 1986, p. 60), preconiza-se no sentido de que:

Princípios são, pois verdades ou juízos fundamentais, que servem de alicerce ou de garantia de certeza a um conjunto de juízos, ordenados em um sistema de conceitos relativos à dada porção da realidade. Às vezes também se denominam princípios certas proposições, que apesar de não serem evidentes ou resultantes de evidências, são assumidas como fundantes da validade de um sistema particular de conhecimentos, como seus pressupostos necessários.

Importantíssimo para o Direito Administrativo é o pleno respeito aos princípios constitucionais intrínsecos a Gestão Pública, consoante o texto legislativo do Art. 37 da Carta Magna, *in verbis*:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte: (BRASIL, 1988)

O fundamento da Legalidade trata-se do cumprimento da lei ou enaltecendo-a, ou seja, ela resta-se em posição elevada aos interesses pessoais. O que significa dizer que é a necessidade de a Gestão Pública revestir-se de um estado de direito. (MAZZA, 2011, p. 26). Isto posto, a Administração Pública só acontece se estiver em concordância com o texto legal, fazendo com que qualquer ato que não esteja condizente com a Lei, seja necessariamente desconsiderado, revestido de nulidade e de ilegalidade, respondendo o gestor conforme a norma indicar.

Já a Impessoalidade, fundamenta-se pelo tratamento igualitário. Assim, "a ação administrativa obriga-se em ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em comum, sem o mandamento de pessoa ou distinção de qualquer tipo." (GASPARINI, 2014, p. 64). Nesta forma, no que concerne ao tema do trabalho frente as licitações, tem-se que no percorrer do processo, haja a paridade de trato entre os participantes. Exprimindo aduzir que se deve observar a isonomia quanto as prerrogativas e deveres da Gestão Pública, sendo necessário delimitar os critérios que se regrou os atos administrativos expostos, uma vez a observância ao princípio da uniformidade entre os licitantes (DI PIETRO, 2014)

A Moralidade baseia-se no Estado seguir os fundamentos éticos predeterminados por lei. Toda conduta que visa desenlear ou impedir o exercício por parte da sociedade estará em inadimplência com o fundamento em pauta. Portanto, exige que uma conduta não exclusivamente lícita, mas igualmente conforme a moralidade, os bons costumes, as regras de boa gestão, os princípios de jurisdição e de igualdade, a ideia comum de decoro. (DI PIETRO, 2019).

Já a publicidade, acha-se quanto a prestação de contas à população pelo gestor público, garantindo a transparência de todos os seus atos. Isto para que qualquer cidadão possa ter acesso aos dados e até mesmo aos gastos da gestão

pública. (CARVALHO FILHO, 2019). É um princípio auto se explica, sendo o sigilo a exceção para casos de segurança nacional e outros explícitos em lei. (CF, 1988).

Por fim, o princípio da eficiência que se dedica a boa gestão dos recursos públicos, ou seja, a qualidade em que o serviço público é prestado. (CARVALHO FILHO, 2019). Completando o entendimento, expõe o ensinamento de Meirelles (2000), em dizer que a eficiência “exige que a atividade administrativa seja exercida com presteza, perfeição e rendimento funcional”. Havendo uma modernidade, uma vez que não agrada em executar os atos administrativos com base na legalidade, mas deve-se observar se há a satisfação da prestação de serviço à sociedade no geral.

## **DISPENSA DE LICITAÇÃO EM CASOS DE CALAMIDADE PÚBLICA**

Inicialmente, clareia-se sobre a desnecessidade de licitação por situações de calamidade pública, dispondo a seguir. Na narrativa particular de contratações diretas, emergência significa imprescindível de recepção instantâneo a certos interesses. A lentidão em elaborar a prestação produziria perigo de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa delonga para seu trâmite, submeter a contratação à ação licitatória propiciaria a materialização do sacrifício a esses valores. (FILHO, 2005, p. 38)

Como já preconizado, a dispensa de licitação vem elencada em todo o artigo 24 da Lei de Licitações, sendo este um rol taxativo. Assim, cabível evidenciar os incisos III e IV, que fala sobre a dispensa de licitação por meio de situações de calamidade pública, conforme se corrobora, *in verbis*: “III - nos casos de guerra ou grave perturbação da ordem; IV - nos casos de emergência ou de calamidade pública” (BRASIL, 1993)

Outrossim, muito embora a calamidade pública pressuponha emergência, nem toda a emergência pressupõe a calamidade pública. (NIEBUHR, 2011). Isto significa dizer, que independente da dispensabilidade da licitação, deve ser observado todos os princípios inerentes a administração pública e aqueles fundamentais ao processo licitatório como um todo. Primordialmente o da moralidade e da isonomia. Nesta esteira, cumpre expor entendimento jurisprudencial a seguir:

A Dispensa de Licitação em casos de emergência ou calamidade pública (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/93), apenas é cabível se o objeto da contratação

direta for o meio adequado, eficiente e efetivo de afastar o risco iminente detectado. (Tribunal de Contas da União, Acórdão nº 1987/2015 – Plenário)

O art. 26 da Lei nº 8.666/1993, vem em continuidade ao elencado no dispositivo que elenca a dispensabilidade de licitação. Exposto a seguir o seu parágrafo e os incisos representativos, *ipses litteris*:

Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

I - caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave e iminente risco à segurança pública que justifique a dispensa, quando for o caso; (Redação dada pela Lei nº 13.500, de 2017)

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (BRASIL, 1993)

Contudo, trata-se de uma circunstância diferente e única, porquanto o primeiro inciso do dispositivo acima, apura a essencialidade da caracterização da situação emergencial, calamitosa ou de grave risco à sociedade frente a motivação de dispensa do processo de contratação. Entende-se por emergência, consoante o entendimento a seguir descrito:

A noção de uma emergência deve coadunar-se com o tema em questão, pouco aproveitando a noção coloquial do termo, dissociada da sede de licitação e contratos. Conforme entendimento do TCU, a emergência deverá ser devidamente esclarecida e com a formalização adequada do processo que a justifique, como demonstração razoável para a escolha da empresa e dos preços adotados, estando, aí sim, fundamentados os argumentos que permitirão a adoção do instituto da dispensa de licitação.” (FERNANDES, 2012)

Corroborando com o entendimento acima, uma vez que o estado de emergência é caracterizado pela inadequação do processo licitatório formal para um caso específico. Por outras palavras, um caso é de emergência quando requer uma solução imediata de tal forma que os procedimentos de concurso, juntamente com os prazos e formalidades exigidos, possam causar danos significativos ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços ou bens ou até mesmo desativar ou interromper a regularidade de certas ações. (AMARAL, 1979)

Já a calamidade é envolvida pelo aspecto da imprevisibilidade, mas admite-se que, a previsível e inevitável, justifique a contratação direta. (FERNANDES, 2012). Para melhor interpretação das emergências ou calamidade pública, adveio o Decreto



nº. 7.257, de 4 de agosto de 2010, que "regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil – SINDEC", que fora revogado posteriormente. Cumpre expor, entendimento do Tribunal de Contas da União que aduz sobre o estado de calamidade e a dispensa de licitação, *in verbis*:

Acórdão 2504/2016 Plenário, Auditoria, Relator Ministro Bruno Dantas. Como podemos perceber, a mera existência de Decreto Municipal que declare a emergência não é suficiente para a dispensa prevista no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/93, pois a Administração Pública deverá verificar se os fatos que justificam a contratação extraordinária, embasada no referido diploma administrativo-legal, se amoldam, de fato e incontestavelmente, à hipótese de dispensa de licitação. Verificada a inobservância do marco legal nas contratações diretas, os responsáveis estão sujeitos à aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei nº 8.443/1992.

O entendimento também elucidada, nos termos:

A contratação emergencial destina-se somente a contornar acontecimentos efetivamente imprevistos, que se situam fora da esfera de controle do administrador e, mesmo assim, tem sua duração limitada a 180 dias, não passíveis de prorrogação (art. 24, inciso IV, da Lei 8.666/1993). (Acórdão 4570/2014-Primeira Câmara Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência Outros indexadores: Prorrogação de contrato, Imprevisibilidade, Impossibilidade, Prazo)

Consequentemente, é essencial além de um decreto sobre a situação complicada, esta precisa ser de conhecimento dos habitantes locais, estando indiscutivelmente demonstrada. Isto posto, é imprescindível desagarrar da pauta em que prevê a desobrigação do administrador da aplicação de processo licitatório na calamidade pública ou urgência, todavia, independente disto, há de ser observado os requisitos inerentes a essa dispensa. Portanto, ainda que uma simulada liberdade para a gestão pública, essa deve acatar os fundamentos e critérios básicos, especialmente pela discricionariedade da própria lei consoante o princípio da legalidade.

**O CONTROLE DA ATIVIDADE LICITATÓRIA E A MORALIDADE ADMINISTRATIVA**

A fiscalização da ação licitatória é utensílio essencial para caucionar a honestidade de todo os autos, em todas as suas formas, bem como, de maneira comum, considerar da utilização e emprego dos recursos públicos pela gestão Pública quanto à pactuação o de bens, serviços e entre outros. O assunto ganha, cada vez mais, exaltada saliência. Isto, porquanto, tem-se visto reiteradas vezes operações de apuração deflagradas pelas autoridades competentes visando a apuração de possíveis crimes de depravação, isto é, propriamente, má-fé na utilização dos recursos públicos jamais obstante, em objeto de licitações públicas, não é desigual.

O antigo posicionamento jurisprudencial do TCU, mas na mesma linha de entendimento acerca dos pressupostos necessários à contratação direta por emergência, o Tribunal de Contas da União tinha o entendimento exarado conforme decisão do Plenário n.º 347/94, de relatoria do Ministro Carlos Átila, de que a dispensa de licitação se dá com o cumprimento de alguns requisitos, quais sejam: Por primeiro, que a condição adversa, dada como de emergência ou de adversidade pública, jamais se tenha originado, totalidade ou parcialmente, da falta de planificação, da desleixo administrativa ou da má administração dos recursos disponíveis, ou seja, que ela não possa, em alguma medida, ser atribuída a culpa ou dolo do funcionário público que tinha a obrigação de atuar para precaver a eventualidade de tal condição; Por segundo, que exista premência concreta e efetiva do recepção a condição consequente do circunstância emergencial ou calamitoso, visando desviar perigo de danos a bens ou à saúde ou vida de pessoas; Por terceiro, que o risco, além de determinado e permanentemente esperável, se mostre urgente e principalmente oneroso; E por fim, o quarto requisito, que a imediata implementação, por mediante de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, consoante as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio ajustado, efetivo e eficaz de afastar o perigo imediato detectado. (ISHII, 2013)

Já a atual decisão do Tribunal de Contas da União, corrobora a popularmente conhecida, “emergência fabricada”, nos termos a seguir descritos:

O escritório de representação proposto ao TCU apontou possíveis irregularidades no “despacho ad hoc da empresa prestadora de serviços de gestão de sistemas de TI por Krajowy Zakład Wydobycia Mineralnych - DNPM”. O Diretor Presidente e o Diretor de Administração foram convocados para uma audiência com o fundamento de suposta “não adoção de medidas cabíveis para promover o processo licitatório em tempo hábil, o que poderia ter evitado mais duas contratações contingenciais com a Montana Soluções Corporativas Ltda. e depois da CPM Braxis para prestar serviços técnicos

especializados na área de tecnologia da informação. O departamento técnico ofereceu-se para rejeitar as justificações apresentadas pelos responsáveis, aplicando multa por entender que a emergência resultou, na realidade, de um atraso na concretização de um facto que teria conduzido a uma contratação urgente. Em seu voto, o relator destacou que a proposta da unidade de ensino se baseou "na jurisprudência anterior deste Tribunal, Decisão nº 347/94 - Assembleia Plenária, segundo a qual a renúncia ao concurso é cabível em virtude de situação desfavorável, definido como um desastre súbito ou social, total ou parcial por falta de planeamento, negligência administrativa ou má gestão dos recursos disponíveis. No entanto, o relator chamou a atenção para o facto de "a jurisprudência do Tribunal de Contas ter evoluído com o acórdão n.º 46/2002 - Assembleia Plenária", no sentido de que também é possível a contratação direta quando a emergência decorre da falta de planeamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, devendo-se analisar, para fim de responsabilização, a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências cabíveis".

Continuamente, aduz sobre o caso concreto, frente a responsabilização dos gestores, onde entendeu-se que:

(...) não devem ser responsabilizados por qualquer atraso, uma vez que os concursos abertos para a contratação dos serviços acima mencionados não tiveram êxito por motivos alheios à atribuição funcional das pessoas responsáveis. De fato, o DNPM foi obrigado a cancelar tais contestações com base em decisões da Divisão Judiciária ou do TCU, ou ainda com base em decisão da própria autoridade por vícios insaciáveis. Ainda, com base nas informações prestadas pelos gestores e nos documentos constantes dos autos, o relator não percebeu no comentário ao DNPM a intenção de favorecer determinada empresa na execução de contratos emergenciais em função da alteração dos contratos. Em última análise, afastando-se do entendimento da unidade técnica no sentido de punir os gestores convocados para audiência, o relator propôs e a segunda Câmara decidiu rejeitar a declaração por improcedente". (Acórdão n.º 3521/2010-2ª Câmara, TC-029.596/2008-2, rel. Min. Benjamin Zymler, 06.07.2010). (gn) (a ementa do Acórdão TCU n.º 3521/2010 - 2ª Câmara disponibilizada no Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU, edição nº 24, referente às sessões realizadas em 06 e 07 de julho de 2010)

Colocado isso, os argumentos e teses ora esposados conduzem a acabamento de que a contratação direta com alicerce na despedimento de licitação por surgimento, embora que em fato de possível emergência fabricada, terá assegurada sua legitimidade e licitude, uma vez cabalmente demonstrados a talento da deterioração o qual pretende atacar, bem como a ratificação técnica de que o objeto a ser adquirido por meio da despedimento é fundamental para a redução ou inoccorrência do prejuízo.

Como já mencionados, o artigo 37 da CF, prevê o fundamento da moralidade, mas observa-se presente esta disposição no artigo 5º, inciso LXXIII, da Carta Magna, quando preceitua que havendo lesão a moral administrativa, há a possibilidade de

ação popular como meio defensivo. (DI PIETRO, 2007). Por isso, evidencia-se, *ipses litteris*:

Art. 5º Todos são iguais perante a lei, sem distinção de qualquer natureza, garantindo-se aos brasileiros e aos estrangeiros residentes no País a inviolabilidade do direito à vida, à liberdade, à igualdade, à segurança e à propriedade, nos termos seguintes:

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, à moralidade administrativa, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus de sucumbência; (BRASIL, 1988)

Neste sentido, pode-se entender a discricionariedade não apenas como uma liberdade de escolha, mas além, pode-se falar da "discricionariedade vinculada"; está, por sua vez, implica em uma análise meticulosa do agente público para fins de tomar uma decisão acertada, uma decisão que muito embora não seja amarrada diretamente ao texto legal, obedeça a todas as diretrizes jurídicas e legais e a elas se ajusta diretamente, conquanto, ao mesmo tempo, atenda seu objetivo de forma eficiente. (DAL BOSCO, 2007). Segundo Di Pietro (2019, p.248), por estes motivos:

(...) não pode a autoridade ultrapassar os limites que a lei traça à sua atividade, sob pena de ilegalidade. [...]. Ou seja, em meio a um universo de possíveis opções todas elas legalmente cabíveis a serem adotadas, a Administração Pública irá escolher por aquela que estabeleça o "mínimo ético". (DI PIETRO, 2019, pág. 250).

Por fim, o tema remete um paradoxo, do qual se entende que se pode ter a Administração Pública agindo por intermédio de seu poder discricionário, contudo, neste momento, haverá sempre um liame que divide o moral do imoral nestas situações, um liame definido como um caminho estreito balizado pelos dois conceitos, cada qual em um lado: moral e imoral.

## **CONCLUSÃO**

Em conclusão, tratou-se sobre os princípios da administração pública, que são os regimentos e diretrizes legais que auxiliam todo e qualquer ato proveniente dela, dispondo sobre o mnemônico: LIMPE, quais sejam, Legalidade, Impessoalidade, Moralidade, Publicidade e, Eficiência, sendo exponencialmente desvendados em tópico acima. Posteriormente, se aduziu frente à licitação e os princípios aplicáveis à

licitação público, com o fito de garantir a segurança nos processos de contratação de gestão pública, que são aplicados a todos os procedimentos de licitação, que vem elencados no próprio texto constitucional, mas também no texto infraconstitucional, por meio da Lei de Licitações.

Assim disseminado, é insubstituível desatrelar da pauta em que prevê a desobrigação do gerente do emprego de processo licitatório na calamidade pública ou urgência, contudo, autônomo disto, há de ser assistido os requisitos inerentes a essa dispensa. Portanto, ainda que uma simulada autonomia para a gestão pública, essa deve obedecer aos fundamentos e critérios básicos, especialmente pela discricionariedade da própria lei consoante o princípio da legalidade.

Entretanto, pelo elencado, não há como dispor no todo de tema tão complexo quanto a moralidade, tendo em vista sua grandiosidade em todas as esferas do Direito, não apenas no âmbito administrativo. Posto isto, lamentavelmente importa referir que em alguns casos a aplicação indevida da dispensa e do procedimento de contratação pode ser constatada sem as regras mínimas estabelecidas neste documento. Assim, parece que em alguns casos é simplesmente uma falta de técnica administrativa; no entanto, pode ser entendido que em outros casos, o dispositivo é usado para a reunião de interesses privados em detrimento do interesse público.

Portanto, este estudo revela a necessidade de respeitar a moralidade da administração pública. Mesmo que o foco seja o exame da isenção de leilões devido a uma emergência ou desastre público, a moralidade deve estar presente em todas as atividades da administração pública. Então se caso contrário, os casos de corrupção e má gestão serão sempre denunciados, quando se encontra brecha nos recursos públicos. Assim seja, conquanto ainda exista uma minoria de agentes públicos desonestos, o bom gestor público em sua grande maioria, deverá se dirigir pelo fundamento básico e norteador da gestão pública, visando à moralidade administrativa em suas ações e em mercê da melhoria da atividade administrativa aos cidadãos, a quem o Estado tem a obrigação de executar o bem habitual.

Frente ao controle da atividade licitatória a fiscalização da ação licitatória é utensílio essencial para caucionar a honestidade de todo os autos e a moralidade administrativa vem disposta na possibilidade de ação popular como meio defensivo evidenciado no texto constitucional. Finalmente, não é suficiente para o controlador aderir à aplicação estrita da lei; o exercício de seus direitos, poderes e habilidades

deve ser baseado em princípios éticos e deve ser exercido regularmente e sem abusos.

## REFERÊNCIAS

AMARAL, Antônio Carlos Cintra do. **Licitações nas empresas estatais** – São Paulo, McGraw Hill, 1979, pg. 54.

BRASIL, **LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993**: Lei de licitações. Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Planalto, 1993.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil** – Planalto Federal. Brasília: 1988. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/constituicao/constituicaocompilado.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicaocompilado.htm). Acesso em 17 mar. 2022.

BRASIL. Lei n.º 8.666/1993 – **Lei de Licitações**. Planalto Federal. 1993. Disponível em: [http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l8666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm). Acesso em 17 mar. 2022.

BRASIL. **LEI Nº 13.979, DE 6 DE FEVEREIRO DE 2020**: Dispõe sobre as medidas para enfrentamento da emergência de saúde pública de importância internacional decorrente do coronavírus responsável pelo surto de 2019. Planalto, 2020.

BRASIL. TCU. **Acórdão n.º 3521/2010** - 2ª Câmara disponibilizada no Informativo de Jurisprudência sobre Licitações e Contratos do TCU, edição nº 24, referente às sessões realizadas em 06 e 07 de julho de 2010.

BRASIL. TCU. **Acórdão n.º 4570/2014** - Primeira Câmara Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO ÁREA: Licitação TEMA: Dispensa de licitação SUBTEMA: Emergência.

BRASIL. TCU. **Acórdão nº 1138/2011** – Plenário - Relator Min. UBIRATAN AGUIAR, julgado em 04.05.2011.

BULOS, Uadi Lammêgo. **Curso de Direito Constitucional**. 3 ed. Saraiva: São Paulo, 2009.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. – 34. ed. – São Paulo: Atlas, 2020.

DAL BOSCO, Maria Goretti. **Discricionariedade em Políticas Públicas**. 1. ed. Curitiba: Juruá, 2007.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 32. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Discricionariedade Administrativa na Constituição de 1988**. 2. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

FERNANDES, J. U. Jacoby, **Contratação Direta Sem Licitação**, 9ª ed. Belo Horizonte: Ed. Fórum, 2012.

FILHO, Marçal Justem. **Comentários À Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. 11ª ed., São Paulo: Dialética, 2005, p. 238.

FREITAS, Juarez. **O controle dos Atos Administrativos e os Princípios Fundamentais**, São Paulo: Malheiros, 1997.

FURTADO, Lucas Rocha. **Curso de Direito Administrativo**. 1ª ed. Belo Horizonte: Editora Fórum Ltda, 2007.

GASPARINI, Diógenes. **Direito Administrativo**. 17. ed. São Paulo: Saraiva 2014.

ISHII, Marisa Midori. **Dispensa por emergência/calamidade pública: novos rumos**. Disponível em: [https://apesp.org.br/comunicados/images/tese\\_marisa\\_midori\\_ishi2013.pdf](https://apesp.org.br/comunicados/images/tese_marisa_midori_ishi2013.pdf). Acesso em: 17 mar. 2022.

LUSTOSA, Dayene Sanara de Matos. **Licitação: inexigibilidade x dispensa**. Revista Âmbito Jurídico. Disponível em: [https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/licitacao-inexigibilidade-x-dispensa/#\\_ftnref11](https://ambitojuridico.com.br/cadernos/direito-administrativo/licitacao-inexigibilidade-x-dispensa/#_ftnref11). Acesso em: 17 mar. 2022.

MAFFINI, Rafael. **Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2009.

MARTINS JÚNIOR, Wallace Paiva. **Proibição Administrativa**. São Paulo: Saraiva, 2001.

MAZZA, Alexandre. **Prática de Direito Administrativo**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2011.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 25. ed. São Paulo: Malheiros, 2000.

MEIRELLES. Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 22ª ed. Malheiros: São Paulo, 2004.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de direito administrativo**. 33. ed. São Paulo: Malheiros, 2016, p. 561.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Contratação sem Licitação Pública**, Ed. Fórum, 2011

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Licitação pública e contrato administrativo**. Curitiba: Zênite, 2008, p. 47.

SILVA, José Afonso da. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. São Paulo: Malheiros, 1992.