

PRESSUPOSTOS E LIMITES APLICÁVEIS À CONTRATAÇÃO DIRETA EM FACE DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL OU DE CALAMIDADE PÚBLICA.

ASSUMPTIONS AND LIMITS APPLICABLE TO DIRECT CONTRACTING FOR EMERGENCY OR PUBLIC CALAMITY.

Elias Pereira da Silva Neto
Universidade Estadual de Roraima/UERR
<https://orcid.org/0000-0001-8869-5502>



Editores do dossiê:

Vinicius Denardin Cardoso (<https://orcid.org/0000-0003-4669-4290>)

Isabella Coutinho Costa (<https://orcid.org/0000-0002-2586-8928>)

Resumo: A contratação direta emergencial é uma polêmica exceção à regra da obrigatoriedade de prévia licitação. Propõe-se refletir sobre aspectos dessa contratação, objetivando identificar seus principais pressupostos e limites, estabelecidos pela doutrina e utilizados como fundamento nas decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União – TCU. Para tanto, revisitaram-se questões teóricas acerca do conceito, natureza jurídica e generalidades da licitação; dispensa de licitação e sua fundamentação jurídica; bem como, a contratação direta nos casos de emergência ou calamidade pública, tudo com base no estudo da legislação pertinente e das principais lições doutrinárias, em cotejo com as decisões proferidas pelo TCU. Em consequência, com base nas fontes referidas, restaram identificados três principais pressupostos que autorizam a contratação direta, bem como, verificou-se que o limite legal se encontra insculpido na norma que se extrai do art. 24, IV, da Lei 8.666/93. Enfim, concluiu-se que a higidez da contratação direta depende: i) da necessidade de atendimento imediato; ii) demonstração do risco de dano; e iii) demonstração de que ela é providência adequada e eficaz para eliminar o risco. Nas considerações finais, consignou-se que a observação dos referidos pressupostos na contratação direta é sinônimo de boas práticas administrativas e que, não obstante a urgência decorra de má gestão, prevalecerá o interesse público na mitigação dos danos, autorizando-se a contratação, sem prejuízo da responsabilização posterior. Quanto aos limites, sendo ela exceção, deve ser utilizada restritamente, circunscrevendo-se ao atendimento da emergência e na exata medida do necessário à superação do risco, consoante art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

Palavras-chave: Direito Administrativo. Administração Pública. Licitação. Dispensa.

Abstract: Emergency direct contracting is a controversial exception to the rule of mandatory prior bidding. It is proposed to reflect on aspects of this contracting, aiming to identify its main assumptions and limits established by the doctrine and used as a basis in the decisions made by the Federal Court of Accounts - TCU. To this end, theoretical questions about the concept, legal nature and generalities of the bidding were revisited; exemption from bidding and its legal basis; as well as direct contracting in cases of emergency or public calamity, all based on the study of the relevant legislation and the main doctrinal lessons, in comparison with the decisions issued by TCU. Consequently, based on the referred sources, three main assumptions that authorize direct contracting were identified, as well as, it was found that the legal limit is inscribed in the rule that is extracted from art. 24, IV, of Law 8.666 / 93. Finally, it was concluded that the soundness of direct hiring depends on: i) the need for immediate service; ii) demonstrating the risk of damage; and iii) demonstration that it is an adequate and effective measure to eliminate the risk. In the final considerations, it was stated that the observation of these assumptions in direct hiring is synonymous with good administrative practices and that, even if the urgency arises from poor management, the public interest in the mitigation of damages will prevail, authorizing the hiring, without prejudice to subsequent liability. As for the limits, being an exception, it must be used strictly, circumscribing to emergency care and to the exact extent necessary to overcome the risk, according to art. 24, IV, of the Law 8.666 / 93.

Keywords: Administrative law, Public administration, Bidding, Dismissal.



ISSN: 1981-4127

INTRODUÇÃO

Conforme prevê a primeira parte do art. 37, XXI, da CF/88 (1988): ressaltados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública [...].

O texto constitucional acima referido não deixa dúvidas de que a regra geral é a feitura de prévia licitação, sempre que a Administração Pública precisar contratar a construção de obras, a realização de serviços, bem como, comprar ou alienar algum bem. Não obstante, o próprio legislador constitucional registra a possibilidade de exceção a essa regra, deixando a cargo das normas infraconstitucionais a especificação dos casos nos quais a necessidade de licitação possa ser afastada.

Os principais desses casos estão listados na Lei 8.666/1993, conhecida como lei geral de licitações, a qual regulamenta o art. 37, inciso XXI, da CF/88, instituindo normas gerais para licitações e contratos da Administração Pública, dentre as quais, a que estabelece a possibilidade de contratação direta, cujas principais são a dispensa e a inexigibilidade de licitação.

À primeira vista, resta claro que a contratação direta é procedimento de exceção. Daí porque, é preciso dar a esses institutos uma interpretação restritiva. Nesse sentir, tudo quanto estiver interligado a um procedimento de dispensa de licitação deve receber fundamentação clara e consistente, a fim de que todas as medidas possam ser racionalmente demonstradas e comprovadas.

Seguindo essa linha de pensar, uma das situações legais de contratação direta que tem despertado grandes discussões acerca da conveniência e oportunidade de sua utilização, é a contratação em situações emergenciais ou de calamidade pública, prevista no inciso IV, do art. 24 da Lei de Licitações, mormente por ser ela considerada uma exceção polêmica à regra geral de obrigatoriedade de prévia licitação pública.

Como é sabido, situações emergenciais têm por ofício serem furtivas e, quase sempre, imprevisíveis. Disso decorre que a adoção de medidas para fazer frente aos infortúnios por ventura causados, são adotadas no calor dos acontecimentos e, de preferência, no menor tempo possível, visando minimizar os danos.

Ocorre que, no âmbito da Administração Pública, todas as ações adotadas pelos gestores públicos devem observar o regime jurídico próprio, pautado pelos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, dentre outros. Por isso, é extremamente importante diminuir os espaços propícios às decisões discricionárias e procurar regular a maior quantidade possível de situações.

Porém, considerando o dinamismo da vida em sociedade, simplesmente não seria possível ao legislador prever toda e qualquer situação do cotidiano. Desse modo, o poder discricionário, além de inevitável, se bem utilizado for, tem o condão de ser uma poderosa ferramenta na busca de solução dos problemas sociais, além de um catalisador dos princípios da indisponibilidade do interesse público e sua supremacia sobre o interesse privado.

Esse pode ser o caso da norma que autoriza a contratação direta em caso de emergência ou calamidade pública, desde que sejam claros os pressupostos e os limites de sua aplicação.

Por conseguinte, a identificação desses pressupostos e limites cinge-se de grande importância jurídica e social, mormente porque os tais funcionam como um sistema de freios e contrapesos do poder discricionário, estabelecendo balizas jurídicas ao administrador público. Daí exsurge a importância da presente pesquisa, a qual se desenvolve em torno do seguinte questionamento: quais são os pressupostos e limites aplicáveis à contratação direta para atender situação emergencial?

Com efeito, por meio do presente trabalho, pretende-se empreender esforços no sentido de dar resposta a essa indagação, alcançando-se, portanto, os objetivos específicos do presente trabalho, quais sejam, identificar quais são esses pressupostos e limites e, na esteira dos resultados encontrados, contribuir com o equilíbrio jurídico entre o alcance máximo do conteúdo finalístico da norma que autoriza a contratação direta e a higidez das ações necessárias à sua aplicação. Para tanto, faz-se mister refletir sobre os aspectos teóricos e práticos da contratação direta, sendo esse o objetivo geral desse trabalho.

Com o fim de facilitar a compreensão da matéria, o estudo será sistematizado em quatro partes, cuja primeira será dedicada à explicação da metodologia adotada na pesquisa, as fontes utilizadas para subsidiar o estudo, bem como, as plataformas onde tais fontes foram pesquisadas, visando possibilitar a revisão e discussão do tema.

Na segunda, será analisado o contexto geral no qual a licitação se insere no ordenamento jurídico brasileiro, revisitando o seu conceito, natureza jurídica e demais generalidades. No ponto, o suporte teórico será buscado principalmente nas lições doutrinárias apresentadas por alguns dos principais administrativistas.

Nesse sentir, com base nas referidas lições, buscar-se-á sintetizar os principais aspectos referentes ao conceito de licitação, sua natureza jurídica e generalidades. Além disso, especificamente em relação à análise do contexto legal no qual se insere a licitação, a fonte teórica será a própria legislação, mormente a Constituição Federal de 1988 e a Lei de Licitações. Com isso será possível extrair as informações necessárias a essa parte da pesquisa.

Na terceira parte, será feita uma abordagem geral sobre a dispensa de licitação, com o objetivo principal de entender o contexto no qual está inserido o objeto da pesquisa.

Para tanto, o substrato teórico será também extraído de lições doutrinárias, tendo como norte os temas apresentados por alguns dos principais doutrinadores brasileiros, bem como, das normas que se extrai da Lei de Licitações, principalmente do seu art. 24.

Dessa forma, será possível adquirir os conhecimentos indispensáveis ao entendimento do contexto jurídico e social no qual está inserido o instituto da dispensa de licitação, especialmente a que se destina ao atendimento de emergência ou calamidade pública.

Por fim, na quarta e última etapa, o estudo será verticalizado no sentido de identificar, principalmente com base nas decisões prolatadas pelo Tribunal de Contas da União e nos estudos doutrinários, quais pressupostos precisam ser observados para se legitimar a dispensa de licitação com fundamento em emergência ou calamidade pública, bem como, quais limites legais precisam ser obedecidos, a fim de se preservar a incolumidade dos princípios que regem a atividade da Administração Pública.

METODOLOGIA, FONTES E PLATAFORMAS DE PESQUISA

Como já dito, trata-se de trabalho de pesquisa orientado para o aprofundamento de aspectos relativos à dispensa de licitação, principalmente a contratação direta decorrente de emergência ou

calamidade pública, com vistas a identificar quais os pressupostos que autorizam a referida contratação, bem como, quais os limites legais a ela aplicáveis.

Por certo, além da contribuição acadêmica, as análises e respostas encontradas no decorrer da investigação, possuem reflexos práticos, já que podem servir de suporte para a tomada de decisões abalizadas sobre o assunto, auxiliando o gestor público quanto à correta aplicação da norma que autoriza a referida dispensa.

Sob o ponto de vista da abordagem, trata-se de pesquisa qualitativa, pois pretende refletir, com base nos conhecimentos doutrinários já existentes sobre o assunto, em cotejo com o entendimento que vem sendo adotado pelos ministros do Tribunal de Contas da União e na legislação aplicável, a fim de promover uma análise crítica.

Quanto ao objetivo, tem-se uma pesquisa majoritariamente descritiva. Isso se diz, porque o estudo está ancorado no estudo e rediscussão dos principais aspectos relativos à contratação direta, com o escopo de indicar os pressupostos e limites aplicáveis à dispensa de licitação para atender emergência e calamidade pública.

Para alcançar o referido objetivo, utiliza-se o método lógico-dedutivo, mediante análise bibliográfica de lições doutrinárias, verificadas, principalmente em Alexandre e Deus (2015), Carvalho Filho (2017), Justen Filho (2016), Mazza (2018), Oliveira (2015) e Pietro (2017), combinada com uma análise documental, baseada nas decisões exaradas pelo Tribunal de Contas da União e nos principais dispositivos legais aplicáveis à dispensa de licitação, mormente os que constam na Constituição Federal de 1.988 e na Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a chamada Lei de Licitações, sendo essas as fontes principais.

LICITAÇÃO – CONCEITO, NATUREZA JURÍDICA E GENERALIDADES

Conforme já explicitado, embora o objeto de estudo seja afeto às situações nas quais a licitação pode deixar de ser feita, ele está didaticamente situado dentro do universo formado pelos princípios e normas que regulam a licitação. Aliás, conforme se verá no decorrer do estudo, não existe, de fato, a possibilidade de afastar totalmente o procedimento licitatório entendido de forma ampla. Por conseguinte, convém iniciar a pesquisa a partir do entendimento desse instituto, a

começar por sua conceituação.

Carvalho Filho (2017) conceitua a licitação como procedimento administrativo vinculado, utilizado pela Administração Pública e pelos entes controlados por ela, para selecionar a proposta mais vantajosa, dentre aquelas oferecidas pelos interessados, visando à celebração de um contrato ou obtenção de um serviço técnico, artístico ou científico.

Pietro (2017), por sua vez, apresenta a licitação também como procedimento administrativo, por meio do qual um ente da Administração Pública no exercício da função administrativa, franqueia a quem tiver interesse e se sujeite às condições estabelecidas, a oportunidade de apresentar propostas, as quais serão submetidas à seleção, sendo escolhida a mais conveniente para Administração Pública.

Nessa mesma linha, Mazza (2018) classifica a licitação como um procedimento administrativo por intermédio do qual os entes governamentais conclamam a quem tenha interesse de prover bens ou serviços, ou ainda alugar ou adquirir bens públicos, a participar de uma disputa, cujo objetivo é escolher a melhor proposta.

Por último, cite-se o conceito trazido por Oliveira (2015) que, contrariamente aos doutrinadores citados, conceitua licitação como processo administrativo que a Administração Pública, e demais entes listados em lei, utilizam para selecionar a melhor proposta, com base em critérios objetivos e pessoais, visando à celebração de um contrato.

Assim sendo, com base nas lições doutrinárias citadas, possível adotar o conceito de licitação que atende aos desígnios do presente trabalho, qual seja: a licitação é procedimento administrativo que, ressalvadas as exceções legais, deve ser obrigatoriamente adotado pela Administração Pública, para contratar obras, serviços, compras e alienações, garantindo-se isonomia aos participantes e observando-se todos os princípios regentes da atividade administrativa do Estado.

Conceituado o instituto da licitação, a próxima ação será estabelecer a sua classificação, para, então, vislumbrar a sua natureza jurídica.

Pois bem, segundo leciona Delgado (2016), pesquisar um fenômeno significa determinar sua definição precisa, declarando sua essência e composição, procedendo, após, à sua classificação, a fim de poder enquadrá-lo em um conjunto próximo de fenômenos correlatos. Portanto, após definir (determinar a essência do fenômeno) e classificar (determinar

o posicionamento comparativo no conjunto dos fenômenos correlatos), tem-se a equação básica que aponta a ideia de natureza jurídica.

Seguindo essa linha de pensar, não resta dúvida de que a classe a que mais a licitação se aproxima é da classe dos procedimentos. Isso se diz, porque a licitação, em linhas gerais, nada mais é do que uma sequência ordenada de atos administrativos, praticados com um determinado fim. Com efeito, não obstante encontrem-se posições minoritárias no sentido de classificar a licitação como processo, a maioria dos autores prefere classificá-la como procedimento.

Porém, não obstante a importância que se possa atribuir a essa discussão, ela não tem potencial para interferir no objeto da presente pesquisa, de modo que é indiferente para o resultado dessa investigação, adotar uma ou outra denominação. Conseqüentemente, essa celeuma doutrinária não será alvo de análise no bojo desse trabalho e, além disso, ante a possibilidade de escolher uma ou outra nomenclatura, é preferível adotar a corrente dominante, classificando a licitação como procedimento, sendo essa, portanto, a corrente prestigiada para os fins desta pesquisa.

Para finalizar essa parte desta investigação científica, convém registrar algumas generalidades acerca da licitação, cuja primeira delas refere-se ao posicionamento do instituto no ordenamento jurídico pátrio. Nesse sentido, reitera-se que o procedimento licitatório encontra sua fundamentação constitucional principal no art. 37, XXI. Todavia, o instituto é citado outras vezes ao longo da Carta da República. Desse modo, levando-se em consideração apenas o texto constitucional contido entre o art. 1º e o 250, excluindo-se, portanto, os Atos das Disposições Constitucionais Transitórias, a palavra “licitação” aparece no texto constitucional ainda outra cinco vezes.

A segunda é relativa à competência para legislar sobre licitações e contratos, a qual está registrada no art. 22, XXVII, da CF/88, cujo texto prevê a competência privativa da União para legislar sobre normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais, de todos os entes federados.

Com relação às Empresas Públicas e Sociedades de Economia Mista, o mandamento constitucional que determina a realização de licitação encontra-se no art. 173, § 1º, III. Porém, o legislador constitucional deixou à legislação infraconstitucional a incumbência de estabelecer as especificidades da licitação para as referidas empresas estatais. Essas normas estão insculpidas na Lei 13.303, de 30 de junho de 2016, a qual

dispõe sobre o estatuto jurídico da Empresa Pública, da Sociedade de Economia Mista e de suas subsidiárias.

Ademais disso, a terceira e última observação à guisa de generalidades, é no sentido de que a principal norma de licitação infraconstitucional contida no ordenamento jurídico brasileiro é a Lei 8.666, de 21 de junho de 1993, a qual regulamentou o art. 37, XXI, da CF/88, instituindo as tais normas gerais para licitações e contratos na Administração Pública. Com efeito, é também nesse mesmo diploma legal que se encontram as principais exceções ao procedimento licitatório em sentido estrito, possibilitando a chamada contratação direta, portanto, sem necessidade de licitar.

Nessa esteira, segundo lecionam Alexandre e Deus (2015) os casos excetivos previstos na Lei 8.666/1993, os quais permitem a contratação direta são: inexigibilidade (art. 25, I, II e III, previsão exemplificativa), nesses casos a licitação não ocorre por impossibilidade de competição; e dispensa, a qual se aplica nos casos em que a licitação, embora possível, é dispensada por disposição legal (art. 17, I e II, previsão *numerus clausus*) e nos casos em que, embora possível, por razões de interesse público, a lei permite que o gestor público decida sobre a realização ou não da licitação (art. 24, previsão *numerus clausus*).

Feitas tais considerações, com o escopo de pavimentar a parte derradeira do caminho rumo ao objetivo da pesquisa, convém passar à abordagem mais específica da dispensa de licitação.

A DISPENSA DE LICITAÇÃO

A dispensa de licitação é uma das exceções previstas pelo legislador constitucional, visando garantir certa flexibilidade às contratações públicas, com o desiderato de atender situações específicas.

Seu fundamento constitucional pode ser extraído da primeira parte do art. 37, XXI, da CF/88 (1988), o qual prevê que: ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Conforme já dito, o presente trabalho objetiva refletir sobre uma das possibilidades de dispensa de licitação prevista na Lei 8.666/1993, mais especificamente, no art. 24, inciso IV. Assim, os comentários gerais sobre a dispensa serão baseados nas hipóteses previstas na indigitada lei. Nessa senda, convém registrar que alguns autores consideram que a dispensa de licitação é gênero que contém duas espécies, a saber, a licitação dispensada e a licitação dispensável.

Dentre os autores que fazem essa divisão, cite-se Alexandre e Deus (2015), os quais indicam que a licitação dispensada está lastreada na alienação de bens móveis ou imóveis pertencentes à Administração Pública, em situações especificadas. Segundo os tais autores, nesses casos, apesar de ser viável a licitação, ela não é realizada por opção do legislador, que a dispensa expressamente, o que ocorre, por exemplo, na doação de um bem para outro órgão ou entidade da Administração Pública.

Tais hipóteses estão registradas de forma exaustiva no art. 17, incisos I e II, da Lei de Licitações. Segundo aponta Oliveira (2015) dentre as hipóteses estão: a) dação em pagamento; b) doação; c) permuta; d) investidura; e) venda para outros órgãos ou entidades administrativas; e f) programas habitacionais, dentre outras.

Ainda segundo Alexandre e Deus (2015), a licitação pode ser apenas dispensável, sendo que, nesses casos, apesar de ser plenamente possível a realização do certame, ele pode deixar de ser realizado por uma decisão discricionária do gestor. Nesse caso, as hipóteses estão insculpidas também de forma exaustiva no art. 24 da Lei de Licitações, o qual possui trinta e cinco incisos.

Não obstante o elevado número de causas de dispensa possíveis, seguindo o escólio de Pietro (2017), todas essas possibilidades podem ser resumidas em quatro categorias, indicadas com base no motivo que fundamenta a dispensa, quais sejam: a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; e d) em razão da pessoa.

Enfim, cite-se que, segundo Oliveira (2015), a dispensa de licitação possui duas características precípuas, uma é a previsão em rol taxativo, já que tais hipóteses são exceção à regra geral; e a segunda é a discricionariedade do administrador, que poderá decidir sobre a conveniência e oportunidade de realização do procedimento licitatório no caso concreto.

Malgrado o entendimento acima exposto, faz-se necessário consignar que existem autores que defendem entendimento diverso. Dentre os quais está Justen Filho (2012), o qual assegura que essa divisão entre licitação dispensada e dispensável não possui maiores utilidades. Para ele, a divisão é meramente topográfica, já que uma se encontra no art. 17 e a outra no art. 24 da Lei de Licitações, mas, em ambos os casos, há mera autorização do legislador para que o gestor deixe de realizar a licitação e contrate diretamente. Enfim, para ele, a natureza jurídica da dispensa prevista no art. 17 é a mesmíssima da dispensa prevista no art. 24.

Com efeito, por uma questão didática, mostra-se importante registrar os diferentes posicionamentos acerca da dispensa de licitação. Todavia, essa discussão também não tem maiores repercussões ao objeto dessa pesquisa, ou seja, caso se resolva seguir a primeira corrente, a qual comunga do entendimento que divide dispensa de licitação em licitação dispensada e licitação dispensável; ou, de outra banda, caso se prefira prestigiar a segunda corrente, a qual defende o entendimento que trata a dispensa de forma una, o objeto da pesquisa não sofrerá influência.

Nesse sentir, apenas para manter a fidelidade didática, definindo um posicionamento doutrinário, nesse trabalho será adotada a primeira corrente. A uma porque não parece que o legislador quis, intencional e desorganizadamente, separar em dois artigos distintos de um mesmo diploma legal, um instituto jurídico de mesma natureza; e, a duas, porque, é princípio medular de hermenêutica jurídica, aquele que se extrai do brocardo *verba cum effectu sunt accipienda*, ou seja, não se presumem, na lei, palavras inúteis.

Ora, no art. 17, § 2º da Lei de Licitações, por exemplo, o legislador se refere a licitação dispensada, dando a ideia de vedação à realização do certame. Já no art. 24 da mesma lei, o legislador inicia o texto normativo dizendo: é dispensável a licitação. Portanto, dando nítida ideia de discricionariedade quanto à realização do procedimento. Desse modo, o entendimento sustentado pela primeira corrente parece ser o mais razoável.

Por fim, à guisa de reiteração e resumo do que já foi dito nesse tópico, válido é iluminar que a dispensa de licitação, a qual dá ensejo à contratação direta, não significa ausência total de procedimento formal e de inobservância aos princípios administrativos. Contrariamente, os casos de contratação direta também devem ser precedidos de procedimento formal prévio, tais como a verificação e comprovação das situações que ensejaram

a medida, consignando essas informações na motivação da decisão que autoriza a contratação, conforme registrado no caput do art. 26 da Lei de Licitações (Oliveira, 2015).

Assim também, Carvalho Filho (2017) alerta para dois aspectos prévios da dispensa, inclusive já citados, mas que merecem atenção. O primeiro deles é que a contratação direta é uma exceção, de modo que os casos de dispensa traduzem situações atípicas, que desbordam da regra geral, sendo justamente por isso que o legislador criou essa espécie de válvula de escape. O segundo, refere-se à impossibilidade de criar situações de dispensa por meio de analogia. Isso porque, as hipóteses de dispensa compõem um rol taxativo.

Seguindo nessa mesma trilha, Justen Filho (2012) assevera que a dispensa se traduz em um reconhecimento legal de que, em tais situações, o custo inerente à realização de procedimento licitatório supera os benefícios dele advindos. Em outras palavras, por meio da dispensa da licitação, procura-se evitar o sacrifício de interesses coletivos e transindividuais, em situações específicas, visando, portanto, atender a um interesse público qualificado.

Enfim, essas são as informações gerais necessárias acerca da dispensa de licitação, que permitem prosseguir em busca do objetivo precípuo da presente pesquisa. Assim sendo, resta agora afinar um pouco mais a investigação, a fim de refletir sobre uma possibilidade específica de dispensa de licitação, qual seja, a decorrente de emergência ou calamidade pública.

A DISPENSA DE LICITAÇÃO DECORRENTE DE EMERGÊNCIA OU CALAMIDADE PÚBLICA: PRESSUPOSTOS E LIMITES

Nessa quadra da pesquisa, serão abordados aspectos essenciais que devem ser observados para a efetivação da contratação direta visando atender a uma emergência ou calamidade pública.

Como já dito, trata-se de possibilidade de dispensa inserida no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações, cujo texto normativo vaticina que: 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 (Brasil, 1993).

Pois bem, conforme se percebe, o texto alvo das reflexões inicia registrando as expressões emergência e calamidade pública. Ante a isso, a primeira indagação que se pode fazer é: quais os elementos caracterizadores da emergência e da calamidade pública?

Com efeito, a emergência caracteriza-se pela imprevisibilidade e pela urgência no atendimento. Por outro lado, a calamidade pública pode ser caracterizada pela sua capacidade de afetar a sociedade de forma mais agravada. Portanto, enquanto a emergência mais se aproxima de uma qualificadora de um fato, a calamidade pública se aproxima de um resultado, ou um efeito de determinado acontecimento.

Exemplificativamente, quando um enfermeiro deseja deslocar-se para o hospital onde trabalha, em tese, esse fato ou situação (deslocamento) não enseja qualquer emergência. De outra banda, se esse deslocamento estiver sendo feito para levar ao mesmo hospital uma vítima de um acidente em estado grave, esse transporte pode ser qualificado como emergencial. Desse modo, a situação é que pode ser qualificada como de emergência.

Da mesma forma, a calamidade pública decorre de fatos que, por sua magnitude, tenham o condão de causar danos imprevisíveis e de grande monta. Nesse sentido, citando-se os exemplos registrados por Oliveira (2015), uma enchente causada por forte tempestade pode acarretar a necessidade de contratações emergenciais, tais como, compra de medicamentos, locação de imóveis para servir de abrigo, admissão de médicos etc.

Assim também, o conceito de situação de emergência pode ser encontrado no art. 2º, inciso III, do Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010, o qual prevê que é emergencial a situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido (Brasil, 2010).

Ainda mais, o referido diploma legal também registra o conceito de calamidade pública no art. 2º, inciso IV, revelando que o estado de calamidade pública é situação anormal, provocada por desastres, causando danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da

capacidade de resposta do poder público do ente atingido (Brasil, 2010).

Note-se que o diploma citado estabeleceu conceitos quase idênticos para as duas situações. A única diferença é que, no caso da situação emergência, os danos e prejuízos acarretam comprometimento parcial da capacidade de resposta do poder público do ente atingido e, no caso calamidade pública, esse comprometimento é total. Assim, é possível deduzir que a referida norma estabeleceu uma espécie de gradação, colocando a emergência como um caso menos grave que a situação de calamidade pública.

Ocorre que essa gradação é despida de importância prática para o procedimento licitatório, pois tanto a emergência quanto a calamidade pública podem ensejar a contratação direta, nos termos da Lei de Licitações. Ademais, os conceitos fornecidos pelo legislador também não afastam a subjetividade que cerca o tema. Ao fim e ao cabo, quem vai definir qual situação pode ser enquadrada como geradora de emergência ou de calamidade pública é o administrador público, que o fará com base no caso concreto.

Por fim, ainda que não seja possível estabelecer um conceito objetivo e fechado, é possível registrar que tanto a emergência quanto a calamidade possuem um requisito legal comum de configuração, consubstanciado no comprometimento da capacidade de resposta do poder público.

Por certo, é possível aferir essa capacidade de resposta utilizando-se de dados objetivos e com amparo no princípio da razoabilidade, sendo esse um pressuposto interessante para se definir se o eventual acontecimento se consubstancia emergência ou calamidade pública.

Quanto à caracterização da emergência ou calamidade pública, Justen Filho (2012) assinala que, com relação à contratação direta, emergência significa necessidade de amparo imediato a determinados interesses, cuja demora em realizar, acarretaria risco desproporcional a valores protegidos pelo ordenamento jurídico. O Tribunal de Contas da União, entende que está caracterizada a emergência ou de calamidade pública, sempre que o caso requerer urgência no atendimento de situações que poderiam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares. Nesse sentido, o acórdão abaixo colacionado:

[...] A caracterização de situação emergencial, que autoriza o procedimento de dispensa de licitação, deve estar

demonstrada no respectivo processo administrativo, evidenciando que a contratação imediata é a via adequada e efetiva para eliminar iminente risco de dano ou de comprometimento da segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares. Não se presta a esse fim a presença de pronunciamento técnico apontando a existência de graves problemas estruturais, se a interdição do local, por si só, suspenderia eventual risco à segurança dos frequentadores, e descaracterizaria a situação de urgência, possibilitando a realização do devido procedimento licitatório. (Processo TCE 004.063/2008-4. Ata 15/2014. Acórdão nº 1.162/2014. Plenário. Relator: Ministro José Jorge)

Assim sendo, possível apontar a própria caracterização do estado de emergência ou calamidade pública como pressuposto para a contratação direta nesses casos. Essa caracterização, segundo a doutrina e o Tribunal de Contas da União, estará evidente, sempre que o caso requerer urgência no atendimento de situações que possam ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares.

Segundo Justen Filho (2012), outro pressuposto para a contratação direta nessas situações é a demonstração concreta e efetiva da potencialidade do dano. O referido doutrinador arremata dizendo que não se trata de urgência simplesmente teórica, deve-se evidenciar a situação, apontando dados. De fato, nesse sentido tem decidido o Tribunal de Contas da União, conforme demonstram os julgados abaixo:

[...] 7. No caso em tela, a situação emergencial legitimaria a contratação direta com fundamento no art. 24, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993, desde que constasse nos autos do processo administrativo demonstração, com base em fatos, de que a situação que justifica a contratação direta qualifica-se como emergência ou calamidade pública, estando caracterizada urgência de atendimento de situação que poderia ocasionar prejuízo ou comprometer a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públicos ou particulares (Processo TCE 023.581/2009-0. Ata 22/2011. Acórdão nº 4.458/2011. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, Sessão de 28/6/2011).

[...] 12. Não se admite o pressuposto fático teórico como argumento para contratação urgente por dispensa, pois a emergência tem que ser concreta e imediata, a exemplo do desabamento de parte do muro de um presídio, possibilitando a fuga de presos. Nessa hipótese estaria

autorizada a contratação por dispensa, apenas para as obras e serviços necessários à contenção da situação emergencial, sem prejuízo de realizar processo licitatório para reformar todo o muro do presídio à posteriori (Processo TCE 005.457/2003-2. Ata 09/2004. Acórdão nº 300/2004. Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, Sessão de 24/3/2004).

Portanto, pode-se apontar como pressuposto da contratação direta para atender estado de emergência ou calamidade pública, a cabal comprovação de que a situação apontada como urgente, possui, de fato, o condão de causar sérios danos sociais.

Também nas lições de Justen Filho (2012), encontra-se outro importante pressuposto, qual seja, a demonstração de que a contratação direta é a providência adequada e eficaz para eliminar o risco. Com efeito, trata-se de pressuposto que se coaduna com os princípios que regem a administração pública, mormente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade. Nessa linha, a referida contratação deve ser instrumento satisfatório de erradicação do risco de sacrifício dos interesses por ventura afetados.

Dentro dessa perspectiva, surge a questão da chamada “emergência fabricada”. Nesse caso específico, uma questão substancial é saber se é possível utilizar a contratação direta ante a um estado de emergência ou calamidade pública decorrente de má gestão da coisa pública ou mesmo de desídia do administrador público.

Sem dúvida, toda e qualquer boa gestão se faz com organização e planejamento, visando antecipar-se aos infortúnios. Ainda mais, impende iluminar que na administração da coisa pública, o planejamento cinge-se de maior importância. Tanto é assim que o próprio legislador constitucional fez constar no art. 174, da CF/88 (1988) que o planejamento é determinante para o setor público e apenas indicativo para o setor privado.

Ocorre que a existência da situação emergencial, devidamente comprovada e capaz de afetar os valores sociais protegidos pelo direito é, por si só, capaz de autorizar a contratação direta, independente do motivo que possa ter desencadeado os fatos geradores. Isso porque, a inação poderia causar danos ainda maiores.

Claro que o agente público que porventura tiver dado causa ao infortúnio, será devidamente responsabilizado. Assim leciona Justen Filho (2012), o qual sustenta que, caso haja risco de lesão a interesses sociais relevantes, o contrato deve ser ultimado, punindo-se em momento

oportuno o agente que deixou de adotar as cautelas devidas. Nesses casos, conforme explica Justen Filho (2012), necessário se faz verificar se o estado de emergência existe e se a contratação direta é a melhor solução para o caso. Assim, ainda que a emergência tenha sido de alguma forma “fabricada”, há que se atender ao conteúdo finalístico da norma, qual seja, tutelar interesses coletivos e transindividuais sob risco.

Registre-se que há entendimento do Tribunal de Contas da União no sentido de afastar o estado de emergência causado por desídia do gestor. Conforme observa-se na decisão abaixo transcrita, exarada em consulta sobre a caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública e dispensa de licitação na aquisição de material destinado à restauração de estradas rodoviárias, com base no disposto na Lei nº 8.666/93, art. 24, inciso IV, verbis:

[...] 2. responder ao ilustre Consulente, quanto à caracterização dos casos de emergência ou de calamidade pública, em tese:

a) que, além da adoção das formalidades previstas no art. 26 e seu parágrafo único da Lei nº 8.666/93, são pressupostos da aplicação do caso de dispensa preconizado no art. 24, inciso IV, da mesma Lei:

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;

a.2) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento a situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas;

a.3) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso;

a.4) que a imediata efetivação, por meio de contratação com terceiro, de determinadas obras, serviços ou compras, segundo as especificações e quantitativos tecnicamente apurados, seja o meio adequado, efetivo e eficiente de afastar o risco iminente detectado; [...] (Processo TCE 009.248/1994-3. Ata 22/1994. Acórdão nº 347/1994. Plenário. Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva. Brasília, DF, Sessão de 1º/6/1994)

Todavia, o próprio Tribunal de Contas da União vem mitigando esse entendimento, de modo a privilegiar o atendimento das necessidades advindas do estado de emergência, sem afastar a responsabilidade de quem deu causa, conforme abaixo se verifica:

[...] o fato do transcurso de mais de um ano não inviabiliza a dispensa de licitação, se ainda permanece a situação emergencial. No entanto, permanecendo a situação emergencial, ainda que em razão da desídia da administração, é possível a contratação por dispensa de licitação, o que não afasta a obrigatoriedade de se apurar a culpa dos gestores omissos de modo a promover as responsabilizações e apenações. (Processo RL 006.183/2005-7. Ata 10/2009. Acórdão nº 454/2009. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cerdráz. Brasília, DF, Sessão de 18/3/2009)

[...] cumpre destacar a evolução jurisprudencial deste Tribunal acerca da matéria, mediante o Acórdão n. 46/2002 - Plenário, no sentido de se atribuir o mesmo tratamento, quanto à possibilidade de contratação direta amparada no artigo 24, IV, da Lei n. 8.666/93, tanto à emergência “real”, resultante de fatos novos e imprevisíveis, quanto àquela resultante da incúria ou inércia administrativa. Não obstante, nesta segunda hipótese, deve-se analisar a conduta do agente público que não adotou tempestivamente as providências para fins de responsabilização.

5. Assim, de acordo com o novo entendimento desta Corte, a contratação direta também seria possível quando a situação de emergência decorresse da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois, “a inércia do servidor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior a ser tutelado pela Administração” (Acórdão n. 46/2002 - Plenário) (Processo RA 009.653/2002-4. Ata 41/2009. Acórdão nº 2369/2009. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler)

Assim sendo, ainda que a situação emergencial tenha sido fruto de decisões administrativas erradas, ou de ausência de cautela, as medidas necessárias à mitigação dos danos decorrentes dessa urgência devem ser levadas a efeito. Por certo, o agente desidioso responderá pelas obrigações porventura não cumpridas ou pela omissão ilegal, mas isso não impede a adoção de providências para mitigar os danos, inclusive a contratação direta.

Por fim, resta refletir sobre os limites da contratação direta nas situações em comento. Nesse sentido, Justen Filho (2012) lembra que a

contratação com fulcro no inciso IV do art. 24 da Lei de Licitações deve ter como norte limitador apenas a eliminação do risco de dano ou prejuízo decorrente do estado emergencial. O mesmo autor assevera ainda que, de certa forma, trata-se da aplicação do princípio da proporcionalidade, de modo que a providência a ser verificada deve ser somente a necessária para afastar o risco. Nesse sentido tem decidido o Tribunal de Contas da União, *verbis*:

[...] em atendimento ao inciso IV do art. 24 da Lei nº 8.666/1993, a contratação direta deve se restringir somente à parcela mínima necessária para afastar a concretização do dano ou a perda dos serviços executados, devendo a solução definitiva, conforme o caso, ser objeto de licitação formal, [...] (TC – 007.965/2008-1. Acórdão nº 943/2011. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, Sessão de 13/4/2011)

Portanto, considerando a excepcionalidade da contratação direta nos casos emergência ou calamidade pública, há que se observar rígidos limites, os quais dependerão do caso concreto e suas peculiaridades. O certo é que toda e qualquer contratação deve ser limitada ao atendimento da situação emergencial e na exata medida do afastamento do risco existente. Inclusive e nesse sentido é a previsão do texto normativo que regulamente essa possibilidade, previsto no art. 24, inciso IV da Lei de Licitações (1993), o qual fixa que as providências devem circunscrever-se aos bens e serviços necessários ao atendimento emergencial ou calamitoso e para parcelas de obras que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, vedada a prorrogação dos contratos.

CONCLUSÃO

Enfim, o comando constitucional insculpido no art. 37, XXI, da CF/88, determina, como regra, a realização prévia de licitação, dispensando-a apenas por meio de exceção prevista em lei.

Essa norma constitucional foi regulamentada pela Lei de Licitações, a qual previu as principais possibilidades de contratação direta, por meio dos institutos da dispensa e da inexigibilidade de licitação.

Dentre as possibilidades de dispensa de licitação, consta a contratação direta para atender situação emergencial e de calamidade pública, cuja aplicação depende da existência de pressupostos e observação de limites legais estabelecidos, sendo que a pesquisa buscou justamente esclarecer que pressupostos e limites são esses.

A primeira parte do trabalho foi dedicada à explicação da metodologia adotada na pesquisa, as fontes utilizadas para subsidiar o estudo, bem como, as plataformas onde tais fontes foram pesquisadas, visando possibilitar a revisão de discussão do tema. Nesse contexto, ficou consignado que, quanto à natureza, trata-se de pesquisa básica estratégica; quanto ao objetivo, tem-se uma pesquisa eminentemente descritiva; quanto ao método utilizado para entender o problema, trata-se de pesquisa qualitativa; e, por fim, com base nos procedimentos técnicos principais, a pesquisa foi desenvolvida utilizando método lógico-dedutivo, mediante análise bibliográfica e documental.

Em um segundo momento, abordou-se o conceito de licitação, a sua natureza jurídica e algumas generalidades. Com isso, foi possível desenvolver um conceito de licitação consentâneo com o objetivo da pesquisa. Assim também, ficou assentado que o instituto da licitação tem natureza jurídica de procedimento, constitui-se em mandamento constitucional, sendo competência privativa da União legislar sobre normas gerais de licitação. No ponto, a principal norma infraconstitucional que aborda o tema é a chamada Lei de Licitações.

Após, verificou-se que a dispensa de licitação tem assento constitucional, sendo regulada, principalmente pelas normas que se extrai da Lei de Licitações, a qual aponta as hipóteses de contratação direta, que podem ser resumidas em quatro categorias, quais sejam: a) em razão do pequeno valor; b) em razão de situações excepcionais; c) em razão do objeto; e d) em razão da pessoa.

Na quarta e última etapa, após um esforço concentrado na reflexão acerca da dispensa de licitação motivada por situação emergencial ou de calamidade pública, com foco na identificação de seus pressupostos e limites, verificou-se, quanto ao significado jurídico das expressões “emergência” e “calamidade pública” autorizadas da contratação direta, que um dos elementos objetivos caracterizadores pode ser o grau de comprometimento da capacidade de resposta do poder público. Portanto, será considerada situação emergencial ou de calamidade pública aquela que for potencialmente comprometedora da capacidade de resposta do Estado.

Especificamente sobre os pressupostos necessários à contratação direta nos casos em comento, foi possível identificar, ao menos, três pressupostos importantes, quais sejam: i) a necessidade de amparo

imediatamente a determinados interesses, cuja demora em realizar, acarretaria risco desproporcional a valores protegidos pelo ordenamento jurídico; ii) imprescindibilidade da demonstração concreta e efetiva de que os fatos possuem potencial para causar dano; e iii) a demonstração inequívoca de que a contratação direta é a providência adequada e eficaz para eliminar o risco.

Ao final, ficou assentado ainda que a contratação direta, nesses casos, prescinde da verificação dos motivos causadores do estado de urgência. Assim, inclusive nas pegadas de decisões mais recentes do Tribunal de Contas da União, ainda que a emergência ou calamidade tenha sido, de certa forma, causada pela má gestão ou incúria dos administradores públicos, deve prevalecer o interesse coletivo na mitigação dos danos sociais, autorizando-se a contratação direta, sem prejuízo da responsabilização do gestor recalcitrante, em momento oportuno.

Com relação aos limites para a contratação direta, foi observado que, por ser ela uma exceção, deve ser utilizada de maneira limitada tanto em gênero quanto em número. Ou seja, toda e qualquer contratação deve ser limitada ao atendimento da situação emergencial especificada de acordo com a lei e na exata medida do afastamento do risco existente, conforme insculpido no art. 24, IV da Lei de licitações.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

Portanto, a pesquisa sugere que a contratação direta com fundamento em emergência ou calamidade pública, deve ser precedida da existência de uma necessidade de atuação imediata para o atendimento de situação que coloque em risco desproporcional valores protegidos pelo ordenamento jurídico. Assim também, é indispensável demonstrar concretamente que os fatos possuem potencial para causar danos reais a esses valores. Além disso, deve-se demonstrar, de forma cabal, que a contratação direta é a providência adequada e eficaz para eliminar esse risco.

Nesse sentido, a pesquisa sugere também que a observação dos referidos pressupostos é sinônimo de boas práticas administrativas, conduta que se espera de todo e qualquer gestor público, inclusive em atenção aos princípios que regem a Administração Pública.

Todavia, considerando-se as peculiaridades que cercam a contratação direta com fundamento em emergência ou calamidade pública, ainda que a urgência decorra de má gestão, deve prevalecer o interesse público maior

na mitigação dos danos eventualmente causados, autorizando-se a contratação, sem prejuízo da responsabilização posterior.

Quanto aos limites legais para a referida contratação, considerando-se que ela deve ocorrer apenas em situações excepcionais, sua utilização deve ser também restritiva, circunscrevendo-se ao atendimento da emergência e na exata medida do necessário à superação do risco, consoante art. 24, IV, da Lei 8.666/93.

REFERÊNCIAS

ALEXANDRE, Ricardo; DEUS, João de. Direito administrativo esquematizado. 1. ed. Rio de Janeiro: Forense; São Paulo: Método, 2015.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm. Acesso em: 21 nov. 2019.

_____. Decreto 7.257, de 4 de agosto de 2010. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm. Acesso em: 3 dez. 2019.

_____. Lei 8.666, de 21 de junho de 1993. Disponível em: http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm. Acesso em: 28 nov. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo RA 009.653/2002-4. Ata 41/2009. Acórdão nº 2369/2009. Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, DF, Sessão de 7/10/2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1136907%22>. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo RL 006.183/2005-7. Ata 10/2009. Acórdão nº 454/2009. Plenário. Relator: Ministro Aroldo Cerdráz. Brasília, DF, Sessão de 18/3/2009. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1116991%22>. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo TC – 007.965/2008-1. Acórdão nº 943/2011. Plenário. Relator: Ministro Valmir Campelo. Brasília, DF, Sessão de 13/4/2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1178502%22>. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo TC 005.590/2011-6. Ata 16/2014. Acórdão nº 1.217/2014. Plenário. Relator: Ministro Ana Arraes.

Brasília, DF, Sessão de 14/5/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1217%2520ANOACORDAO%253A2014/%2520. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo TCE 004.063/2008-4. Ata 15/2014. Acórdão nº 1.162/2014. Plenário. Relator: Ministro José Jorge. Brasília, DF, Sessão de 7/5/2014. Disponível em: https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/resultado/acordao-completo/*/NUMACORDAO%253A1162%2520ANOACORDAO%253A2014/%2520. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo TCE 005.457/2003-2. Ata 09/2004. Acórdão nº 300/2004. Plenário. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. Brasília, DF, Sessão de 24/3/2004. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-17523%22>. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo TCE 009.248/1994-3. Ata 22/1994. Acórdão nº 347/1994. Plenário. Relator: Ministro Carlos Átila Álvares da Silva. Brasília, DF, Sessão de 1º/6/1994. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-6369%22>. Acesso em: 4 dez. 2019.

_____. Tribunal de Contas da União. Processo TCE 023.581/2009-0. Ata 22/2011. Acórdão nº 4.458/2011. Segunda Câmara. Relator: Ministro Aroldo Cedraz. Brasília, DF, Sessão de 28/6/2011. Disponível em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/#/redireciona/acordao-completo/%22ACORDAO-COMPLETO-1188358%22>. Acesso em: 4 dez. 2019.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. Manual de Direito Administrativo. 31. ed. São Paulo: Atlas, 2017.

DELGADO, Maurício Godinho. Curso de Direito do Trabalho. 14. ed. São Paulo: Ltr, 2016.

JUSTEN FILHO, Marçal. Comentários à lei de licitações e contratos administrativos. 15. ed. São Paulo: Dialética, 2012.

MAZZA, Alexandre. Manual de Direito Administrativo. 8. ed. São Paulo: Saraiva Educação, 2018.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Resende. Licitações e Contratos Administrativos. 4. ed. São Paulo: Método, 2015.

PIETRO, Maria Sylvia Zanella di. Direito Administrativo. 30. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2017.