

## CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS: ANÁLISE DA VISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

### EMERGENCY HIRINGS: ANALYSIS OF THE VISION OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS

*Luciani Coimbra de Carvalho\**

*Leonardo Chaves de Carvalho\*\**

**RESUMO:** o presente artigo é resultado da pesquisa “Gestão de contratos: uma visão do TCU sobre as principais irregularidades que atingem à execução dos contratos” e aborda os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas da União na análise da contratação direta realizada pela Administração Pública, especificamente os contratos celebrados com fulcro na dispensa do procedimento licitatório prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993 (Lei de licitações e contratos), que trata da possibilidade de se dispensar a licitação devido a uma situação emergencial. A pesquisa é documental exploratória, quantitativa e qualitativa e tem por base a legislação, a doutrina e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União. Para se atingir os objetivos foram levantados, comparados e analisados os acórdãos do Tribunal de Contas da União emitidos no período de 2009-2012 sobre o tema. Posteriormente foram selecionados os critérios utilizados pelo TCU na análise dos contratos emergenciais com a finalidade de se compreender os requisitos que autorizam a contratação direta por emergência, bem como as principais irregularidades praticadas pelos administradores e as justificativas por eles oferecidas.

**PALAVRAS-CHAVE:** Contratação direta. Contratos administrativos. Dispensa de Licitação. Emergência. Gestão de contratos.

**ABSTRACT:** This article is the result of the research "Contract Management: a vision of TCU on major irregularities affecting the execution of contracts" and discusses the criteria used by the Federal Court of Accounts on the analysis of direct hiring held by the Public Administration, specifically those contracts with the fulcrum in the dispense of the bidding process envisaged on article 24, item IV of the Law n.º 8666 of June 21, 1993 (Law of bids and contracts), which deals with the possibility to waive the bid due to an emergency situation. The research is documental exploratory, quantitative and qualitative, and has its base on the legislation, doctrine and jurisprudence of The Federal Court of Accounts. To achieve the objectives were raised, compared and analyzed the judgments of the Federal Court of Accounts issued in the period of 2009-2012 on the subject. Subsequently were selected the criteria used by TCU in the analysis of emergency contracts with the purpose of understanding the requirements that allow direct hiring for emergency as well the major irregularities practiced by administrators and how they tried to justify their acts.

---

\* Professora Adjunta da UFMS. Mestre e doutora em Direito do Estado pela PUC/SP.

\*\* Bacharel em Direito pela UFMS. Pós-graduado em Direito do Trabalho e Processo do Trabalho pela Escola da Magistratura do Trabalho de Mato Grosso do Sul (EMATRA-MS).

**KEYWORDS:** Administrative contracts. Contract management. Direct hiring. Dispense of bidding. Emergency.

## **INTRODUÇÃO**

A Constituição Federal brasileira, em seu artigo 37, inciso XXI, estabelece como regra a realização de licitação pública para toda obra, serviço, compra e alienação realizados pela Administração Pública. Com o intuito de regulamentar o que está previsto no inciso anteriormente citado e fazer com que os princípios constitucionais fossem obedecidos pelos administradores públicos, foi inserida no ordenamento jurídico pátrio a Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993, com *status* de lei geral de licitações e contratos. No entanto, essa mesma legislação, que regulamenta o procedimento licitatório, estabelece os casos de contratação direta com dispensa de licitação. É justamente nesta possibilidade que surgem os casos de ilegalidade na contratação direta (art. 24 da Lei 8666/93).

No presente trabalho será aprofundado o debate acadêmico relativo ao inciso IV, do art. 24, que fixa as regras da dispensa do procedimento licitatório para atender às situações emergenciais. As divergências em se caracterizar uma real situação de emergência, bem como dos inúmeros casos de irregularidades praticados pelos administradores ao dispensar a licitação pública e contratar diretamente com terceiros, torna-se um tema relevante para se discutir.

A pesquisa é bibliográfica exploratória documental, com fonte na legislação, doutrina e jurisprudência do Tribunal de Contas de União. O artigo tem como objetivos: a análise dos requisitos caracterizadores da situação de emergência a partir da visão do Tribunal de Contas da União, bem como dos principais fatores de irregularidades encontrados nos casos analisados no período compreendido entre 2009-2012.

## **1 JUSTIFICATIVA E APRESENTAÇÃO DA PROBLEMÁTICA**

A Lei n.º 8666, de 21 de junho de 1993, veio para regulamentar o preceito constitucional (artigo 37, inciso XXI) e normatizar todo o procedimento a ser seguido acerca da licitação e do contrato administrativo; portanto, todos os entes públicos enumerados no parágrafo único, do artigo 1º, da Lei - órgãos da administração direta, os fundos especiais, as autarquias, as fundações públicas, as empresas públicas, as sociedades de economia mista e demais entidades controladas direta ou indiretamente pela União, Estados, Distrito Federal e

Municípios – estão obrigados a realizar a licitação se quiserem celebrar contrato com um terceiro interessado.

A licitação destina-se a garantir a observância do princípio constitucional da isonomia, a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração e a promoção do desenvolvimento nacional sustentável, previstos no artigo 3º, da Lei n.º 8666/93 (BRASIL: 2010). A previsão desses objetivos na Lei de Licitações e Contratos auxilia os doutrinadores e juristas do Direito Administrativo a traçar o conceito de licitação.

Para NIEBUHR (2011, p. 33) a licitação é “um procedimento administrativo condicional à celebração de contrato administrativo mediante o qual a Administração Pública expõe a sua intenção de efetuá-lo, esperando que, com isso, terceiros se interessem e lhe ofereçam propostas”, sendo por meio dela que se garante a prevalência do interesse público e da igualdade de todos que pretendem celebrar um contrato administrativo.

Desse modo, a Administração Pública deverá contratar com aquele que obedecer a todas as exigências pré-estabelecidas e que oferecer a proposta mais vantajosa. Há uma relação direta entre as formalidades que devem ser realizadas durante a licitação e os princípios da isonomia, moralidade e indisponibilidade do interesse público, pois é mediante tais formalidades que se evita qualquer tipo de apadrinhamento, favoritismo, vantagem econômica ou corrupção no procedimento licitatório, para que este atinja sua finalidade (celebração do contrato administrativo benéfico à Administração) sem qualquer tipo de vício.

O mesmo inciso constitucional que estabelece a obrigatoriedade da realização do procedimento licitatório (XXI, do artigo 37), pelo uso da expressão “ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública”, prevê a possibilidade de celebração de contrato administrativo sem licitação prévia, na ocorrência de situações concretas incompatíveis com a realização do certame, sendo tais hipóteses dispostas em legislação ordinária (Lei n. 8666/93).

Nesse sentido, o constituinte outorgou competência ao legislador ordinário para que ele sistematizasse os casos em que a Administração poderia contratar diretamente. Há o afastamento do princípio do dever de licitar em favor de outras circunstâncias importantes no momento, como o interesse público, a economicidade e a emergência.

Entre as hipóteses de contratação direta, a que será abordada no presente trabalho é a dispensa de licitação devido à situação emergencial. Ocorre a dispensa do procedimento licitatório quando se configura, no fato concreto, uma das hipóteses previstas pelo legislador em um dos incisos do artigo 24 da Lei n. 8666/93. O rol previsto nestes artigos é de natureza taxativa, ou seja, caso concretize uma das hipóteses, o administrador público estará autorizado

a dispensar a licitação. Não é possível criar presunções novas ou o uso de analogia a fim de ver dispensada a licitação.

A dispensa se diferencia da inexigibilidade de licitação. Enquanto nesta está inviabilizada a realização do certame licitatório devido à impossibilidade de competição (exclusividade de contratante, singularidade dos serviços técnicos, contratação de serviços artísticos etc.), naquela há a possibilidade de se realizar a licitação, porém a sua dispensa traria maiores benefícios ao interesse público e à Administração Pública do que a realização de todo o procedimento licitatório (em razão do valor do bem a ser contratado, ou de uma situação de excepcionalidade momentânea, ou das características próprias da pessoa contratada etc.). Se o fato concreto se enquadra nas hipóteses legais de dispensa, é necessário que haja uma avaliação pelo administrador, da conveniência ou não da licitação pública, cabendo a ele esta decisão (DI PIETRO et. al., 2006, p. 101).

A responsabilidade do administrador que gerencia toda a máquina pública não é menor ao se tratar de dispensa de licitação. Há as hipóteses previstas na lei, porém a subsunção delas ao caso concreto para que se veja a necessidade ou não de licitação, cabe exclusivamente ao gestor público, que deverá ponderar sobre a realização do procedimento licitatório e os potenciais benefícios e prejuízos econômicos (o procedimento pode ser mais oneroso que o próprio fim almejado) ou temporal (o tempo a ser gasto na realização da licitação pode tornar a contratação ineficaz) que este pode acarretar.

O inciso IV, do artigo 24, da Lei n.º 8666/93 é a norma jurídica que concentra toda a discussão e problemática envolvendo a dificuldade para se chegar a um conceito uníssono do que seria uma “situação de emergência” capaz de dispensar todo um procedimento licitatório exigido constitucionalmente. É esta dificuldade de consenso sobre situação emergencial que leva os administradores a cometerem irregularidades, sejam elas dolosas ou culposas. O inciso citado estabelece:

Art. 24. É dispensável a licitação:

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.

Há uma série de requisitos a serem cumpridos para que haja a autorização de dispensa de licitação. Para DALLARI (1999), o legislador estabeleceu uma série de especificações com o objetivo de restringir o uso dessa faculdade, mantendo o que “é

realmente essencial: a existência de uma situação de urgência, exigindo uma atuação imediata da Administração Pública, incompatível com as delongas inevitavelmente inerentes ao procedimento licitatório”.

Diante das possibilidades de burlar a legislação, há a preocupação quanto a regular configuração da emergência na celebração de contratos administrativos entre a Administração Pública e terceiros, visando deixar claro que o interesse público deve ser preservado acima de tudo, principalmente em situações que possam ocasionar prejuízos ou comprometer a segurança de pessoas, obras ou serviços, sejam públicos ou particulares.

A configuração da situação de emergência se apresenta como tema muito discutido, pois uma vez não atendidos os requisitos caracterizadores da situação emergencial, a contratação direta é considerada irregular e desencadeadora de responsabilidades administrativas ao ordenador e gestor do contrato. No presente artigo serão analisados os acórdãos do Tribunal de Contas da União proferidos no período compreendido entre os anos 2009-2012 sobre o tema, destacando-se os requisitos autorizadores para a dispensa e as situações consideradas irregulares.

## **2 A DISPENSA DE LICITAÇÃO POR EMERGÊNCIA NOS ACÓRDÃOS DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO NO PERÍODO DE 2009-2012**

Os acórdãos selecionados para a pesquisa foram aqueles proferidos pelo Tribunal de Contas da União (TCU) entre os anos 2009 e 2012, nos quais havia referência a contratos celebrados pela Administração Pública (Federal, Estadual, Distrital e Municipal) com base na dispensa de licitação por situação de emergência. A pesquisa foi realizada através do *website* da Corte de Contas, no endereço eletrônico: <http://portal2.tcu.gov.br/TCU>. A ferramenta utilizada foi “Pesquisa por dispositivo legal” através dos seguintes termos: Norma = *Lei Ordinária*; Número da norma = *8666*; Ano = *1993*; Artigo = *24* e Inciso = *IV*.

Como resultado desta busca, foram obtidos 145 (cento e quarenta e cinco) acórdãos. Deste total, 75 (setenta e cinco) correspondiam ao período de 2009 a 2012; contudo, em apenas 55 (cinquenta e cinco) havia estreita relação com o tema central deste artigo: a dispensa por emergência do inciso IV, do artigo 24, da Lei de Licitações e Contratos.

Foi elaborada tabela ilustrativa com todos esses acórdãos, com a disposição em colunas das seguintes informações: Número do acórdão; Natureza / Assunto; Sessão; Situação da Dispensa de Licitação por Emergência; Razões da Regularidade/Irregularidade da Dispensa e o Ministro Relator.

Após o levantamento e análise dos acórdãos, verificou-se que em 9 (nove) deles havia contratos de dispensa por emergência que foram considerados regulares, sendo que, além desses, havia também um contrato classificado como regular, porém com ressalvas, uma vez que as justificativas dos administradores públicos foram aceitas por serem consideradas capazes de elidir indícios de irregularidades com fundamento no princípio da insignificância (Acórdãos: 2190/2011 – Plenário; 4788/2011 – Segunda Câmara; 1138/2011 – Plenário; 106/2011 – Plenário; 3238/2010 – Plenário; 5903-2010 – Segunda Câmara; 3745/2010 – Primeira Câmara; 1901/2009 – Plenário; 977/2009 – Plenário e 454/2009 – Plenário).

Havia 4 (quatro) contratos considerados irregulares; contudo, foram aceitas as justificativas apresentadas pelos responsáveis aos ministros do TCU. Na análise das justificativas, os ministros consideraram: a) a necessidade da contratação e o prejuízo à sociedade que o atraso na contratação causaria (acórdão n. 640/2011 – Plenário; 8456/2010 – Primeira Câmara; acórdão 435/2010 – Primeira Câmara e acórdão 713/2009-Plenário); b) ausência de comprovação de má-fé do gestor (acórdão n. 640/2011 – Plenário; acórdão 435/2010 – Primeira Câmara e acórdão 713/2009-Plenário); c) a presença de fatos alheios à vontade dos responsáveis que interferiram significativamente na tomada de decisões (acórdão n. 640/2011 – Plenário; acórdão 8456/2010 – Primeira Câmara e acórdão 713/2009-Plenário); d) ausência de prejuízo ao erário: acórdão 435/2010 – Primeira Câmara e e) vedação ao enriquecimento ilícito e pagamento a terceiros de boa-fé (acórdão 713/2009-Plenário).

Antes de adentrar nas razões das irregularidades, necessário constar e esclarecer que, em vários destes contratos analisados, havia mais de um motivo que, conjuntamente, levava a contratação direta emergencial ser considerada irregular.

A irregularidade mais encontrada foi a falta de planejamento. Em 34 (trinta e quatro) acórdãos foi apontado que a emergência simplesmente decorreu da desordem administrativa, uma vez que, na maioria dos casos, não houve planejamento com objetivos definidos, a fim de encontrar soluções prévias e eficientes, para que não se chegasse ao ponto de caracterizar uma situação como emergencial.

Em 14 (quatorze) acórdãos foi mencionado que a situação de emergência se deu por desídia, apontada a inércia do administrador público, o qual deixou de agir e planejar no momento correto para que a emergência não se configurasse.

A má gestão administrativa dos recursos disponíveis fez com que a contratação emergencial fosse considerada irregular em 3 (três) acórdãos.

A falta de justificativa foi a tese adotada pelo ministro relator para decretar irregular a contratação sem licitação devido à emergência em outros 3 (três) acórdãos.

Houve 6 (seis) acórdãos procurando demonstrar que a irregularidade se concentrava na emergência ficta ou fabricada, ou seja, aquela emergência que o administrador público deu causa por conta de sua inércia, desídia ou falta de planejamento. Como exemplos encontrados na pesquisa estão: inauguração de instalações públicas com a presença de governador de estado; contratação de escritório de advocacia; atraso em obras; calamidade decretada erroneamente e caos na saúde pública.

Por fim, em 2 (dois) acórdãos os contratos feitos com base na emergência foram classificados como irregulares pelos ministros do TCU porque a dispensa da licitação foi justificada por uma situação genérica, ou seja, não houve demonstração de que a contratação direta seria o meio efetivo e mais adequado para eliminar o risco de dano. As justificativas se basearam no combate à seca e na necessidade de preservação da segurança pública pela construção de um presídio, situações amplas e, de certa forma, previsíveis e habituais aos administradores públicos; portanto, o contrato emergencial sem licitação não seria a solução para estes problemas.

Verificou-se que há utilização de uma decisão-paradigma (Decisão 347/1994) com os pressupostos autorizadores dos contratos emergenciais. São quatro os pressupostos analisados: a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis; b) que exista urgência concreta e efetiva do atendimento à situação decorrente do estado emergencial ou calamitoso, visando afastar risco de danos a bens ou à saúde ou à vida de pessoas; c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso e d) 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.

Também se levantou que o TCU admite a contratação emergencial em alguns casos ainda que comprovada a falta de planejamento administrativo ou de previsibilidade da emergência. Tal posicionamento tem como precedente o Acórdão 1876/2007:

“1. A situação prevista no art. 24, IV, da Lei 8666/93 não distingue a emergencial 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 à situação” (BRASIL: 2007).

Dentre os 9 (nove) acórdãos considerados regulares pelos membros do Tribunal de Contas da União, em apenas 1 (um) (Acórdão 1138/2011 – Plenário) houve menção ao que dispõe o Acórdão 1876/2007 para que o seu relator justificasse a regularidade da contratação emergencial.

Além dos pressupostos, o Tribunal de Contas da União também analisa o procedimento de justificativa do contrato emergencial, o prazo e o preço da contratação.

A pesquisa realizada concluiu que, embora já exista uma metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas da União para analisar a contratação emergencial, a grande maioria dos casos submetidos à apreciação no período compreendido na pesquisa não preenche os requisitos materiais para a contratação, o que fez com que apenas 9 dos 55 casos analisados fossem considerados regulares. Identificaram-se também problemas no processo de formalização da dispensa por emergência e na obediência ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a concretização da contratação.

### **3 A CONFIGURAÇÃO DA EMERGÊNCIA**

A pesquisa sobre os critérios utilizados pelo Tribunal de Contas da União no controle da contratação emergencial revelou que a postura adotada está em conformidade com os apresentados pela doutrina, excetuando-se a análise da causa da emergência (NIEBUHR, 2011, p. 248-9).

A contratação pública se perfaz dentro da relação necessidade-solução, uma vez que a identificação da necessidade a ser satisfeita é o que faz com que a Administração busque a solução mais adequada, que poderá ter por objeto algo que esteja disponível no mercado ou algo que precise ser produzido. Após a identificação, deflagra-se a licitação para que seja escolhida a pessoa que será responsável pela solução da necessidade (MENDES, 2008, p. 30).

A contratação por emergência é realizada sem a licitação tendo em vista a sua excepcionalidade, uma vez que o objetivo principal da contratação direta baseada na emergência é a eliminação do risco de dano a bens, à saúde ou à vida das pessoas. A necessidade não atendida a tempo certo pode ser danosa ao interesse público, sendo necessária a demonstração concreta e efetiva de que a não atuação imediata certamente trará maiores danos à coletividade.

Na emergência, a contratação não pode aguardar o trâmite da licitação, sob pena de “periclitamento do interesse público, consubstanciado pelo desatendimento de alguma demanda social ou pela solução de continuidade de atividades administrativa” (NIEBUHR, 2011, p. 248). No mesmo sentido JUSTEN FILHO: “o comprometimento à segurança significa o risco de destruição ou de sequelas à integridade física ou mental de pessoas ou, quanto a bens, o risco de seu periclitamento ou deterioração” (2009, p. 295).

É mister que se evidencie o nexo causal entre a contratação direta e a eliminação do risco de dano, ou seja, a demonstração da relação entre a necessidade a ser atendida e a solução concreta adequada. É a equação necessidade/utilidade, presente em diversos atos do Direito Administrativo. Ao comprovar que a contratação emergencial é a via adequada e efetiva para a eliminação do risco, a Administração Pública está autorizada a contratar diretamente somente nos limites estabelecidos na lei, ou seja, “os bens necessários ao atendimento da situação emergencial” ou “as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 dias”, não devendo extrapolar esta permissão.

Há que se destacar que a situação emergencial deve ser concreta e efetiva, afastando-se a possibilidade de situações fáticas genéricas. Nesses casos, ocorre a desaprovação da contratação direta com base em emergência por faltar um dos pressupostos consolidados pela lei e pela jurisprudência do TCU, qual seja, a demonstração de que a contratação direta é o meio adequado e efetivo para eliminar o risco de dano (JUSTEN FILHO, 2009, p. 295-6).

Basear-se em situações genéricas de amplo alcance e costumeiramente habituais, nas quais o contrato emergencial não cessará os riscos de danos e prejuízos, não se mostra como justificativa válida para uma contratação sem o certame licitatório exigido. Citam-se, como exemplos destes casos, o contrato direto firmado devido à violência urbana ou a precariedade da saúde pública, problemas previsíveis e difíceis de serem solucionados com a dispensa de licitação.

O TCU já deliberou em alguns casos desta categoria, como no contrato emergencial celebrado em razão da seca em Campos Sales (BRASIL: 2005) e pela precariedade na saúde pública no Mato Grosso (BRASIL: 2009). No primeiro caso, o Tribunal reconheceu que a seca em todo o Ceará exigia tratamento emergencial; contudo, a situação era ampla e genérica, enquanto a norma exige a configuração de situação efetiva e concreta, não havendo, portanto, a subsunção do conceito do fato à norma. No segundo caso, o Tribunal entendeu que a prestação do serviço público de assistência à saúde pública no Brasil vive em permanente situação de emergência que não autoriza a utilização indiscriminada de contratação direta, sem que seja apresentada uma situação efetiva e concreta.

Inferese que os problemas sociais genéricos e amplos, ademais previsíveis e intrínsecos em certos ramos da sociedade, não são admitidos como motivos que validem a dispensa. Para a emergência ser configurada deve haver uma situação fática, real, específica e imprevisível, capaz de preencher todos os requisitos exigidos na lei e consolidados pela jurisprudência, além de apresentar justificativas que levam ao entendimento de que a contratação direta é o meio adequado e eficaz para afastar os riscos de dano que aquela situação pode ocasionar ao interesse coletivo, o que pode ser tarefa difícil quando se tem uma saúde pública, segurança e saneamento básico precários em um país continental como o Brasil.

Há que se destacar também o prazo, pois os contratos emergenciais são provisórios, eles apenas visam evitar o perecimento do interesse público atingido pelo fato imprevisível, concedendo tempo para que a Administração realize o regular processo de licitação para a celebração do contrato definitivo. Há doutrinadores que entendem haver a fração do objeto contratual, ou seja, a Administração contrata diretamente parte do objeto a ser executado no prazo previsto em lei, sendo a outra parcela contratada após a regular licitação (JUSTEN FILHO, 2009, p. 297).

É devido a esta transitoriedade que o inciso IV, do artigo 24, estabelece que parcelas de obras e serviços terão de ser realizadas no “prazo máximo de 180 dias consecutivos e ininterruptos, contados da ocorrência da emergência”, restando vedada a prorrogação deste lapso temporal. Com isso, à Administração é concedido prazo para a celebração do contrato que poderá ter por objeto: a parcela de obras e serviços que possa ser findada neste prazo, capaz de afastar a situação emergencial e, conseqüentemente, os prejuízos e os riscos à coletividade.

Da leitura do inciso deduz-se que, quando houver estabelecida uma situação de emergência, a Administração estará autorizada a dispensar a licitação pública; porém, o objeto contratual restará limitado às parcelas de obras e serviços que possam ser realizadas em 180 dias do fato imprevisível, logrando a diminuição dos prejuízos que a situação emergencial possa trazer à coletividade.

Este prazo legal é contado da data da ocorrência da emergência de forma contínua e ininterrupta, dessa maneira, o período da configuração da emergência até a celebração do contrato, bem como toda a sua execução, estão compreendidos nesses 180 dias. Percebe-se então, por exemplo, que se a Administração demora 20 dias para constituir a situação de emergência através do preenchimento dos requisitos legais até a firmação do contrato, o terceiro contratado diretamente terá 160 dias para executar toda a parcela da obra ou serviço

capaz de eliminar o risco do prejuízo ao interesse público, pois o prazo é contínuo, ininterrupto e improrrogável.

Através da interpretação literal do inciso IV, criou-se a regra da improrrogabilidade do prazo de 180 dias para a realização de partes de obras e serviços que afastem o risco de prejuízos, as quais serão objetos do contrato emergencial. Há a presunção de que este lapso temporal é suficiente para a execução e conclusão das parcelas de obras e serviços que eliminem os riscos da concretização de danos advindos da situação imprevisível e mais - contribui com o objetivo da norma que é restringir o objeto contratual às parcelas realmente necessárias, já que durante esse prazo se pressupõe, e isto é também um dos objetivos do inciso, que a Administração esteja realizando o certame licitatório para a celebração do contrato definitivo, o qual sai da seara emergencial.

Portanto, o prazo de 180 dias consecutivos e ininterruptos possui os seguintes objetivos: executar parcelas de obras e serviços capazes de afastar o risco de dano e consequentes prejuízos ao interesse público; limitar o objeto contratual a essas parcelas necessárias e realizar a licitação pública para que se firme o contrato definitivo para a execução da obra ou serviço principal.

No entanto, admite-se que o interesse público não pode ser prejudicado pela legalidade estrita. Assim, com a devida proporcionalidade, haverá casos em que será possível flexibilizar esse lapso temporal de 180 dias. A jurisprudência do TCU apresenta situações em que a flexibilização desse prazo, à primeira vista, peremptório, será o meio a atender o interesse coletivo (FURTADO, 2009, p. 80). JUSTEN FILHO (2009, p. 297) aquiesce que “a prorrogação é indesejável, mas não pode ser proibida. Nesse ponto, a lei deve ser interpretada em termos. A prorrogação poderá ocorrer, dependendo das circunstâncias supervenientes”.

É possível, segundo entendimento exarado na Decisão 820/1996-Plenário do TCU, haver a prorrogação do prazo legal, desde que as ações administrativas praticadas tenham sido prejudicadas por fatos excepcionais ou imprevisíveis supervenientes, estranhos à vontade das partes. Frisa-se tal entendimento daquela Corte através de excerto do voto do Ministro Ubiratan Aguiar no Acórdão 1941/2007 – Plenário (BRASIL: 2007). No caso examinado, o entendimento foi no sentido de que a excepcionalidade havia sido comprovada pela ocorrência de “tempo instável” e pela “impossibilidade de fornecimento de CBUQ [concreto betuminoso usinado a quente] pelas usinas” à contratada durante o prazo do contrato.

Observa-se que em casos como o citado, nos quais todos os atos administrativos são respeitados, mas há a ocorrência de causas supervenientes excepcionais e imprevisíveis, que prejudicam a execução do contrato emergencial no prazo legal, este poderá ser prorrogado até

que cesse o risco de dano à coletividade. O interesse coletivo está acima da legalidade estrita, ou seja, a lei foi feita para atender àquele interesse, o qual não poderá ser sacrificado pelo formalismo extremo, muitas vezes necessário, mas que deve ser ponderado em casos extraordinários.

Acrescenta-se que nesta discussão é vedada explicitamente pela lei a prorrogação do lapso de tempo previsto no inciso IV, do artigo 24, da Lei n.º 8666/93, porém, é plenamente possível a celebração de um novo contrato emergencial, ainda que com o mesmo contratado e regido pelas mesmas cláusulas, porém baseado em nova situação emergencial que eventualmente ocorra após a primeira situação que ensejou o primeiro contrato.

O uso do plural na letra da lei “vedada a prorrogação dos respectivos contratos” contribui para a interpretação no sentido de se permitir a realização de novo acordo, mas a explicação para esta questão está no fato de que, ao celebrar novo contrato, a Administração terá, mais uma vez, que comprovar a presença de todos os requisitos exigidos pela lei no caso concreto e realizar todos os procedimentos prévios aqui já expostos para que se configure a situação de emergência e se abram precedentes para, novamente, celebrar a contratação direta com fulcro na dispensa de licitação.

Portanto, não existe um limite legal no número de vezes que a Administração Pública possa se valer da contratação direta prevista no artigo 24, inciso IV, da Lei de Licitações e Contratos. Se existe comprovação da presença dos requisitos legais, a contratação estará autorizada.

O TCU expõe este permissivo legal da celebração de novo contrato em vez da prorrogação do prazo legal de 180 dias da seguinte maneira “Caso outro estado emergencial ou calamitoso ocorra dentro dos cento e oitenta dias do primeiro, outra aquisição, devidamente justificada, através de outra contratação direta, sempre poderá ser realizada - e ainda que seja com a mesma pessoa física ou jurídica” (BRASIL: 1997).

Assim, tem-se que o prazo de 180 dias é improrrogável para que os objetivos previstos pela legislação sejam alcançados, porém há casos em que o TCU excepcionalmente flexibilizou esta regra em atenção à superioridade do interesse público; ademais, é possível nova contratação direta por situação emergencial, desde que hajam configurados materialmente os requisitos impostos pela lei, ou seja, se surgir nova situação de emergência, basta que os requisitos e procedimentos prévios sejam atendidos para que, mais uma vez, contrate-se diretamente com fulcro na situação de emergência sem qualquer irregularidade.

#### 4 A APLICAÇÃO DO PRINCÍPIO DA EFICIÊNCIA PELO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

O art. 24, IV, da Lei 8666/93 autoriza a contratação direta quando caracterizada a urgência no atendimento em virtude do risco de perecimento do interesse público, o que conduziria à simples verificação da necessidade da contratação e da urgência da solução, sendo este o diferencial em relação à contratação comum, tendo em vista a impossibilidade de se esperar os trâmites normais de um processo licitatório, em função do prejuízo que seria causado a sociedade.

A análise do TCU transborda a relação necessidade-solução, comum nas contratações públicas, uma vez que a posição adotada é no sentido de verificar se a urgência decorre da falta de planejamento, desídia ou má-gestão dos recursos disponíveis, recorrendo ao princípio da eficiência, ainda que de forma implícita para análise da situação emergencial.

O princípio da eficiência é um princípio constitucional e, portanto, encontra-se em uma hierarquia superior aos demais atos normativos que não foram introduzidos no ordenamento jurídico por textos constitucionais. Segundo CARVALHO (2009, p. 268), o princípio serve de fator de agregação para outras normas do ordenamento jurídico. Realizando-se um corte metodológico dos princípios constitucionais, isolando-se também os princípios que regem a Administração Pública, pode-se afirmar que o princípio da eficiência conduz todo o seu atuar.

GABARDO (2002, p. 24-30) aponta as dificuldades encontradas em se fixar um sentido para o princípio da eficiência e apresenta as principais aproximações: eficiência como eficácia, efetividade, racionalização, produtividade, economicidade e celeridade. Informa também a existência de especificações da eficiência, em que ao termo eficiência se agrega um adjetivo: eficiência operativa; eficiência técnica; eficiência econômica *stricto sensu*; eficiência econômica produtiva; eficiência moral.

Identifica-se a existência de dois sentidos para o princípio da eficiência, um em que se busca o sentido do valor eficiência para identificar as suas especificidades em relação aos demais valores e, um segundo, como princípio-síntese que agregaria diversos valores ao termo. Neste trabalho, a opção é pela identificação do valor eficiência não como síntese, pois os termos “boa administração”, “serviço adequado” e “qualidade do serviço público” já cumprem esta finalidade no ordenamento jurídico brasileiro, mas sob um sentido diferente dos demais valores, um sentido que lhe dê identidade.

O sentido de princípio da eficiência adotado neste trabalho é o de “otimizar os meios disponíveis na busca dos resultados almejados”. Em outras palavras, a Administração Pública

tem o dever de otimizar o aproveitamento dos recursos materiais, humanos e financeiros disponíveis, com a finalidade de melhorar as atividades administrativas prestadas à sociedade. Segundo GROTTI (2003, p. 298), a eficiência está relacionada a “parâmetros relativos de aproveitamento ótimo de recursos escassos disponíveis para a realização máxima dos resultados desejados”.

Tal sentido justifica a utilização de especificações tais como: eficiência operativa, econômica ou técnica. Compreende-se que é possível falar em eficiência operativa quando o que se busca é a otimização dos processos utilizados; ou em econômica, em que se busca a otimização na relação custo/benefício; ou em eficiência técnica, em que se busca a otimização no resultado do produto. Também justifica a alegação da doutrina de que a eficiência se encontra relacionada à celeridade, economicidade, precisão e transparência, pois envolve a otimização de alguma coisa. Por fim, entende-se que, em um mundo ideal, de “boa administração”, o que se busca é a qualidade da atividade oferecida ao cidadão e que abarque a celeridade, economicidade, desburocratização, transparência, participação do usuário etc.

A ampliação das funções do Estado alterou as atividades da Administração, que adquiriu “dimensões gigantescas e tornou-se fundamental na vida da coletividade, sendo fator condicionante de grande parte das relações econômicas e sociais dos indivíduos”. Há a “responsabilidade, sobretudo de buscar meios para a efetivação dos direitos assegurados pela Constituição [...] (e) daí resulta a enorme variedade e complexidade das atribuições que exerce”. O novo papel a ser desempenhado pela Administração exige um modo de atuar voltado para a eficiência, existindo uma preocupação, quase universal, em modernizar a Administração, para que atue sem corrupção, não “desperdice recursos públicos e respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, portador de direitos, não como súdito que recebe favor” (MEDAUAR, 2011, p. 34).

Na democracia social, o cidadão possui consciência da sua cidadania, exigindo eficiência administrativa, colocando-se como destinatário dos programas e dos bens coletivos fornecidos pelo Estado para que seja alcançado o bem-estar material, social e cultural (OFFE, 1989, p. 269). Nesse contexto, a eficiência apresenta-se como objetivo permanente da democracia social, cabendo à Administração manejar o conjunto de instrumentos necessários a sua concretização.

Para dar respostas aos anseios da sociedade contemporânea, a Administração Pública precisa se profissionalizar, aperfeiçoar-se, instrumentalizar-se. “Produzir bens e serviços de melhor qualidade, mais rapidamente e em maior quantidade passa a ser um imperativo de sobrevivência, num mundo em que as demandas não podem deixar de ser atendidas a

contento, seja pelas organizações privadas, seja pelas públicas”. Surge o conceito de vocação adequada de cada entidade (pública ou privada, local, regional, nacional, multi ou metanacional) para “satisfazer da melhor maneira possível e, é claro, com os menores custos, as demandas tradicionais e emergentes da sociedade de todas as latitudes” (MOREIRA NETO, 1998, p. 2).

A eficiência administrativa impõe que o “cumprimento da lei seja concretizado com um mínimo de ônus sociais, buscando o puro objetivo do atingimento do interesse público de forma ideal, sempre em benefício do cidadão”. Trata-se do “melhor caminho, do caminho social ideal ao alcance da eficácia: a relação entre o concretamente realizado e a perspectiva ideal da administração pública”. Em um “Estado democrático de direito não vale a regra do atingimento da eficácia a qualquer custo, mas é essencial que tal objetivo seja alcançado em respeito ao cidadão” (MOREIRA, 2010, p. 206).

Ela também obriga a Administração Pública a pensar sobre os meios que serão utilizados para atingir os resultados e, como funciona sempre de forma dialógica, propicia a utilização de indicadores que atuam no controle dos resultados alcançados, por meio de monitoramento, verificação e avaliação das metas. Os resultados podem confirmar a eficiência, bem como apontar ineficiências a serem corrigidas com a revisão das metas (GARCIA, 2008, p. 24).

Uma das características do Estado social democrático “é a preocupação constante de racionalização da vida social e das decisões políticas”, com a utilização “racional de todos os recursos”, que se “dá pela aplicação ampla e necessária do planejamento” (DALLARI, 2010, p. 148-9). HESSE (1998, p. 175) afirma que no Estado de direito social “é o Estado que planifica, guia, presta, distribui, possibilita primeiro (a) vida individual como social e isso é posto por ele, pela forma do estado de direito social, por causa da Constituição, como tarefa”.

O princípio da eficiência estabelece a obrigação de escolha dos meios e soluções ótimos para o atendimento das finalidades sócio-democráticas da sociedade contemporânea. Envolve a abertura das estruturas organizatórias para o cidadão utente do serviço público com a substituição da burocracia administrativa considerada como “entidade substancial, impessoal e hierarquizada [...] geradora de vícios como mentalidade de especialistas, rotina e demora na resolução de assuntos do cidadão” (CANOTILHO; MOREIRA, 1993, p. 927) para uma administração que assume o compromisso com a legitimação democrática e com a concretização dos direitos sociais, econômicos e culturais.

Na sociedade contemporânea, são muitas as demandas a serem supridas pela Administração Pública e que dependem de recursos materiais, humanos e financeiros. A

busca de instrumentos que propiciem o melhor aproveitamento dos recursos disponíveis para garantir a melhoria contínua das atividades administrativas prestadas à sociedade se apresenta não só como algo desejado, necessário, mas obrigatório em virtude do princípio da eficiência.

A eficiência ganha importância na contratação, pois tanto a licitação como o contrato são meios utilizados para que a necessidade da administração seja solucionada e assim, o interesse público seja atendido. Entre as necessidades administrativas, têm-se as que são costumeiras, rotineiras, bem como as que foram priorizadas por decisões políticas e que obedecem a um planejamento prévio da Administração Pública.

Para VENÂNCIO (2010, p. 109) o planejamento administrativo:

é atividade-meio da função administrativa, que tem começo, meio e fim. Funda-se nos princípios informadores do Direito Administrativo e se destina aos fins de interesse público traçados em lei. Precede sempre à ação, tem por meios o passado, como experiência, o presente, como situação atual, e o futuro como fim. Traçados os fins, a Administração Pública deve agir racionalmente, praticando inúmeros atos preparatórios, estudos, pesquisas, averiguações, exames, vistorias, laudos, diligências, audiências, coleta e armazenamento de informações, pareceres técnicos e jurídicos, discussões sobre a matéria, alocação de recursos financeiros, material e humano, etc., num procedimento prévio de ação conjunta, coordenada, ordenada e integrada, tendente à formulação de planos, programas e projetos.

O planejamento decorre da proibição de o Estado “tomar decisões precipitadas, irracionais, irrefletidas, intempestivas, desnecessárias”. Através dele a realidade é diagnosticada e transformada na desejada (VENÂNCIO, 2010, p. 109). É nesta fase que a Administração identifica a sua necessidade, analisa o mercado do produto que pretende adquirir, levanta as questões que envolvem o pós-venda e fixa a relação custo-benefício da contratação que se quer realizar. Define, ainda, o procedimento a ser seguido para que a aquisição se realize, as condições a serem satisfeitas pelo fornecedor e as cláusulas que irão reger a relação contratual.

A Administração Pública se encontra vinculada ao orçamento anual, existindo, portanto, um prazo razoável para que as contratações sejam pensadas. Para administrar, a Administração Pública precisa planejar o desenvolvimento das ações que serão tomadas em um decurso de prazo limitado. Para tanto, será necessário levantar as necessidades públicas; analisar as alternativas disponíveis; selecionar as alternativas que atendam aos requisitos de racionalidade; definir objetivos, metas e ações que serão realizados conforme cronograma previamente definido.

A falta de planejamento ou o planejamento ineficiente compromete o desenvolvimento normal das atividades administrativas, sendo a principal causa apontada pelo TCU para a chamada “emergência ficta ou fabricada”, uma vez que a situação anormal surge

não em decorrência de um fato imprevisto, e sim da culpa ou dolo do agente público responsável pelo planejamento das contratações públicas.

Na pesquisa foram encontrados 34 (trinta e quatro) acórdãos, referentes aos 55 (cinquenta e cinco) casos emergenciais analisados pelo TCU durante o período compreendido pela pesquisa, em que a causa da irregularidade foi a falta de planejamento da Administração para realizar a licitação a contento, uma vez que a necessidade de contratação já teria sido identificada em tempo suficiente para realizar a licitação, não sendo portanto imprevisível.

Além da falta de planejamento, o TCU também analisa a má-gestão de recursos disponíveis na contratação emergencial. Nos três casos de má-gestão de recursos públicos encontrados, há identificação de condutas consideradas antieconômicas, sendo que em um dos casos a irregularidade reside no fato de a emergência ter sido fabricada como alternativa para não perder recurso público descentralizado pelo governo e com prazo para ser empenhado (Acórdão 425/2012).

Nos outros dois casos, a má-gestão dos recursos públicos não é a causa da emergência ficta ou fabricada, e sim irregularidade identificada na definição das obrigações contratuais. Em um caso o TCU considerou antieconômica a medida de destinar o material dragado a um lugar provisório para posteriormente ser transportado ao destino final (Acórdão 1599/2011). No outro foi questionado o fato de a despesa realizada com a locação de equipamentos para eventos ter sido maior que a que seria realizada com a aquisição dos mesmos (Acórdão 472/2011).

Na pesquisa também foram identificados 14 (quatorze) casos de desídia, conceituada pela corte de contas como sendo a omissão culposa ou dolosa do agente público a causa da situação emergencial. Na maioria dos casos analisados, o TCU entendeu que o agente público não tomou as providências necessárias com antecedência razoável. Se tomadas, possibilitariam a devida licitação prévia à contratação.

O conceito de desídia utilizado pelo TCU é semelhante ao de DOTTI (2007, p. 55) que a relaciona ao princípio da eficiência e ao planejamento em âmbito administrativo:

Na acepção trazida pelos dicionários da língua portuguesa, desídia tem o mesmo sentido que inércia, negligência, desleixo, descaso ou incúria. No direito público desídia administrativa é sinônimo de falta de planejamento ou de ausência de previsão para necessidades perfeitamente previsíveis.

O planejamento contempla a seleção de alternativas de solução dos problemas com sua análise de custo-benefício e o estabelecimento de indicadores qualitativos e quantitativos, propiciando uma visão global da atividade administrativa antes da sua implementação e com muita utilidade nas etapas de acompanhamento e avaliação final, capaz de reduzir riscos e incertezas, direcionar recursos adequados e propiciar condições para obtenção de resultados positivos e eficazes para o interesse público.

Traduz-se no princípio da eficiência, faceta de um princípio mais amplo tratado de há muito no Direito Italiano: o princípio da boa administração.

Embora a desídia esteja relacionada à irregularidade do planejamento, verificou-se que dos 14 (quatorze) acórdãos em que há a acusação de desídia, ocorre conjuntamente a acusação de falta de planejamento em 13 (treze) casos; todavia, em 1 (um) deles não há imputação, pelo TCU, de falta de planejamento. No acórdão 2866/2010 a desídia é aplicada para situação em que não estaria configurada a emergência e que a dispensa foi utilizada, em detrimento do procedimento licitatório.

No tocante a análise da causa da emergência há divergência doutrinária sobre a possibilidade jurídica de considerar irregular a contratação emergencial naqueles casos em que há comprovação de que a emergência resulta da falta de planejamento, desídia ou má-gestão dos recursos disponíveis, em virtude da previsibilidade da contratação.

FERNANDES (2004, p. 178-9) entende que “efetivamente se ficar caracterizada a emergência e todos os outros requisitos estabelecidos nesse dispositivo, pouco importa se a mesma decorra da inércia do agente da Administração”. Para o autor, a sociedade não pode ser “duplamente penalizada pela incompetência dos servidores públicos ou agentes políticos”. Para FURTADO (2009, p. 77-8) “admitir que a inércia do administrador possa criar situação emergencial que venha a legitimar a contratação direta significa, na prática, abrir as portas para todo o tipo de desmando em matéria de licitação”.

A posição adotada no presente trabalho é de que bastaria estarem comprovados os requisitos legais necessários para a configuração de emergência, que tem como pressuposto a inexistência de prazo hábil para realizar a licitação em virtude do perecimento do interesse público, aplicando-se nesse caso o princípio da legalidade.

Tal posicionamento não é incompatível com a análise da causa da emergência para fim de verificar a ocorrência de falta de planejamento, desídia ou má-gestão dos recursos disponíveis em virtude da aplicação do princípio da eficiência e aplicar sanção para o agente público que por culpa ou dolo não adotou as medidas necessárias para que a licitação ocorresse, fazendo com que ocorresse a situação emergencial.

## **5 CONCLUSÃO**

Após levantamento e análise dos acórdãos proferidos no período 2009-2012 pelo Tribunal de Contas da União sobre as contratações diretas por emergência, verificou-se que

há utilização de uma decisão-paradigma (Decisão 347/1994) com os pressupostos autorizadores dos contratos emergenciais.

São quatro os pressupostos analisados: a) que a situação adversa, dada como de emergência ou de calamidade pública, não tenha se originado, total ou parcialmente, da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos disponíveis; b) 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; c) que o risco, além de concreto e efetivamente provável, se mostre iminente e especialmente gravoso e d) 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.

Também se constatou a existência do Acórdão 1876/2007 que flexibiliza a aplicação da decisão paradigma no sentido de ser verificada a existência real da emergência e responsabilizar o agente público que por culpa ou dolo não realizou os procedimentos licitatórios, pois no caso a emergência seria resultado da falta de planejamento, desídia ou má-gestão dos recursos disponíveis.

Além dos pressupostos, o Tribunal de Contas da União também analisa o procedimento de justificativa do contrato emergencial, o prazo e o preço da contratação.

Verificou-se que dos 55 (cinquenta e cinco) acórdãos proferidos sobre o tema no período de 2009-2012, apenas 9 (nove) contratações foram consideradas regulares, 1 (uma) contratação foi considerada regular, porém com ressalvas a serem observadas pelo administrador, e 4 (quatro), embora consideradas irregulares, tiveram as justificativas aceitas pelo Tribunal. Dentre essas justificativas, destacam-se a insignificância da irregularidade, a necessidade da contratação e o prejuízo à sociedade que o atraso na contratação causaria, a ausência de comprovação de má-fé do gestor, a presença de fatos alheios à vontade dos responsáveis e que interferiram significativamente na tomada de decisões, a ausência de prejuízo ao erário, a não constatação de enriquecimento ilícito e o pagamento a terceiros de boa-fé.

A maioria dos contratos emergenciais foi considerada irregular pelas seguintes razões: a) falta de planejamento (presente em trinta e quatro acórdãos); b) desídia (presente em quatorze acórdãos); c) má-gestão dos recursos disponíveis (presente em três acórdãos); d) emergência ficta ou fabricada (presente em seis acórdãos); e) falta de justificativa (presente em três acórdãos) e f) situação emergencial genérica (presente em dois acórdãos).

A pesquisa realizada concluiu que, embora já exista uma metodologia utilizada pelo Tribunal de Contas da União ao analisar a contratação emergencial, a grande maioria dos casos submetidos à apreciação no período compreendido no estudo (2009-2012) não preenche os requisitos materiais para a contratação. Identificaram-se também problemas no processo de formalização da dispensa por emergência e na obediência ao prazo de 180 (cento e oitenta) dias para a concretização da contratação.

Verificou-se que a análise do Tribunal de Contas da União transborda a relação necessidade-solução, comum nas contratações públicas, uma vez que a posição adotada é no sentido de verificar a imprevisibilidade da necessidade, aplicando punição para os servidores que por culpa ou dolo deram causa à emergência em virtude da falta de planejamento, desídia ou má-gestão dos recursos disponíveis, recorrendo ao princípio da eficiência, ainda que de forma implícita, para a análise da situação emergencial.

## REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei 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 República Federativa do Brasil*. Brasília - DF, 22 jun. 1993. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/18666cons.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/18666cons.htm)>. Acesso: 30 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Lei 12.349, 15 de dezembro de 2010. Altera as Leis nºs 8.666, de 21 de junho de 1993, 8.958, de 20 de dezembro de 1994, e 10.973, de 2 de dezembro de 2004; e revoga o § 1º do art. 2º da Lei nº 11.273, de 6 de fevereiro de 2006. *Diário Oficial da República Federativa do Brasil*. Brasília - DF, 16 dez. 2010. Disponível em <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_Ato2007-2010/2010/Lei/L12349.htm)>. Acesso em 30 ago. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 106/2011 - Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Brasília. Sessão de 26 jan. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0106-02/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0106-02/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1138/2011 - Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Brasília. Sessão de 04 de maio de 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1138-15/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1138-15/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1327/2009 – Plenário. AC-1327-24/09-P. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Ata nº 24/2009 – Plenário.11. Data da Sessão: 17 jun. 2009 – Ordinária.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1599/2011 - Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Brasília. Sessão de 15 jun. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1599-23/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1599-23/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 11 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 17/2005 - Segunda Câmara, AC-0017-01/05-2. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. DOU 28 jan. 2005.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1760/2011 - Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília. Sessão de 29 jun. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1760-23/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1760-23/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 11 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1833/2011 - Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília. Sessão de 13 jul. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1833-28/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1833-28/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 11 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1876/2007 - Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília. Sessão de 12 set. 2007. Disponível em: <<https://contas.tcu.gov.br/juris/Web/Juris/ConsultarTextual2/Jurisprudencia.faces?colegiado=PLENARIO&numeroAcordao=1876&anoAcordao=2007>>. Acesso em: 11 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1901/2009 - Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília. Sessão de 26 ago. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1901-34/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1901-34/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1910/2009 - Plenário. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília. Sessão de 26 ago. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1910-34/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1910-34/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1941/2007 - Plenário. TC-015-057-2007-7. Relator: Ministro Ubiratan Aguiar. DOU 21 set. 2007.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 1942/2011 - Primeira Câmara. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília. Sessão de 29 mar. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-1942-09/11-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-1942-09/11-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2109/2009 - Primeira Câmara. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília. Sessão de 05 maio 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2109-13/09-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2109-13/09-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 217/2009 - Segunda Câmara. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília. Sessão de 03 fev. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0217-02/09-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0217-02/09-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2190/2011 - Plenário. Relator: Min. José Jorge. Brasília. Sessão de 17 ago. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2190-30/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2190-30/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2295/2009 - Plenário. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília. Sessão de 30 set. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2295-40/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2295-40/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2369/2009 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília. Sessão de 07 out. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2369-41/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2369-41/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2399/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. José Jorge. Brasília. Sessão de 18 maio 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2399-16/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2399-16/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2512/2012 - Primeira Câmara. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília. Sessão de 08 maio 2012. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2512-14/12-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2512-14/12-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2522/2009 - Segunda Câmara. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília. Sessão de 19 maio 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2522-15/09-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2522-15/09-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2629/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. José Jorge. Brasília. Sessão de 25 maio 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2629-17/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2629-17/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2724/2009 - Primeira Câmara. Relator: Min. Weder de Oliveira. Brasília. Sessão de 25 maio 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2724-16/09-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2724-16/09-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2763/2010 - Plenário. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Brasília. Sessão de 13 out. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2763-38/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2763-38/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2840/2011 - Plenário. Relator: Min. José Jorge. Brasília. Sessão de 25 out. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2840-44/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2840-44/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 285/2010 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília. Sessão de 24 fev. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0285-05/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0285-05/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2866/2010 - Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 27 out. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2866-40/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2866-40/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 287/2011 - Segunda Câmara. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília. Sessão de 25 jan. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0287-01/11-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0287-01/11-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 2948/2011 - Plenário. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília. Sessão de 09 nov. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-2948-49/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-2948-49/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 304/2009 - Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília. Sessão de 04 mar. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0304-08/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0304-08/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3058/2010 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília. Sessão de 17 nov. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3058-45/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3058-45/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3073/2010 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília. Sessão de 17 nov. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3073-45/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3073-45/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3076/2010 - Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 17 nov. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3076-45/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3076-45/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3238/2010 - Plenário. Relator: Min. Benjamin Zymler. Brasília. Sessão de 01 dez. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3238-47/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3238-47/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3400/2011 - Segunda Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 24 maio 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3400-17/11-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3400-17/11-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3570/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília. Sessão de 22 jun. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3570-21/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3570-21/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3656/2012 - Segunda Câmara. Relator: Min. André Luis de Carvalho. Brasília. Sessão de 22 maio 2012. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3656-16/12-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3656-16/12-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 3745/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 22 jun. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-3745-21/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-3745-21/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 406/2011 - Plenário. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília. Sessão de 16 fev. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0406-05/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0406-05/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 13 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 420/2010 - Plenário. Relator: Min. José Múcio Monteiro. Brasília. Sessão de 10 mar. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0420-07/10-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0420-07/10-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 425/2012 - Plenário. Relator: Min. José Jorge. Brasília. Sessão de 29 fev. 2012. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0425-06/12-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0425-06/12-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 429/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília. Sessão de 09 fev. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0429-03/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0429-03/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 435/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Marcos Bemquerer. Brasília. Sessão de 02 fev. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0435-02/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0435-02/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 4400/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília. Sessão de 10 ago. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-4400-28/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-4400-28/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 18 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 4442/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 20 jul. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-4442-25/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-4442-25/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 4531/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Walton Alencar Rodrigues. Brasília. Sessão de 20 jul. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-4531-25/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-4531-25/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 19 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 454/2009 - Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília. Sessão de 18 mar. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0454-10/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0454-10/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 460/2011 - Plenário. Relator: Min. Ubiratan Aguiar. Brasília. Sessão de 23 fev. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0460-06/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0460-06/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 13 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 472/2011 - Plenário. Relator: Min. Raimundo Carreiro. Brasília. Sessão de 23 fev. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0472-06/11-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0472-06/11-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 12 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 4788/2011 - Segunda Câmara. Relator: Min. André Luís de Carvalho. Brasília. Sessão de 05 jul. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-4788-23/11-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-4788-23/11-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 11 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 504/2011 - Primeira Câmara. Relator: Min. Weder de Oliveira. Brasília. Sessão de 01 fev. 2011. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0504-02/11-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0504-02/11-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 13 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 5903/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília. Sessão de 05 out. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-5903-35/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-5903-35/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 595/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília. Sessão de 23 fev. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0595-04/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0595-04/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 20 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 6286/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 28 set. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-6286-34/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-6286-34/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 17 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 649/2006 - Plenário. TC 015.976/2005-5. Relator: Min. Guilherme Gracindo Soares Palmeira. DOU 15 mai. 2006.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 713/2009 - Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília. Sessão de 15 abr. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0713-14/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0713-14/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 25 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 7168/2010 - Segunda Câmara. Relator: Min. Augusto Sherman Cavalcanti. Brasília. Sessão de 30 nov. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-7168-41/10-2\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-7168-41/10-2)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 731/2012 - Plenário. Relator: Min. Ana Arraes. Brasília. Sessão de 28 mar. 2012. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0731-10/12-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0731-10/12-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 10 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 8356/2010 - Primeira Câmara. Relator: Min. Augusto Nardes. Brasília. Sessão de 07 dez. 2010. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-8356-42/10-1\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-8356-42/10-1)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 16 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Acórdão* 977/2009 - Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Brasília. Sessão de 13 maio 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AC-0977-18/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB001%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AC-0977-18/09-P)%5bNUMD%5d%5bB001%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Decisão* 347/1994 - Plenário. TC 347.94. Relator: Min. Carlos Átila. DOU 21 jun. 1994.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Decisão* 822/1997 - Plenário. TC 625.189/97-3. Relator: Min. Humberto Guimarães Souto. DOU 12 dez. 1997.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *Licitações e contratos – Orientações básicas*. Ano 3. N.º28. Belo Horizonte: Fórum. Abr. 2004.

\_\_\_\_\_. Tribunal de Contas da União. *RELAÇÃO* Nº 22/2009 - Plenário. Relator: Min. Aroldo Cedraz. Brasília. Sessão de 26 ago. 2009. Disponível em: <[https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=\(AZ022-34/09-P\)%5bNUMD%5d%5bB012%5d](https://contas.tcu.gov.br/portaltextual/MostraDocumento?lnk=(AZ022-34/09-P)%5bNUMD%5d%5bB012%5d)>. Acesso em: 24 set. 2013.

CANOTILHO, José Joaquim Gome; MOREIRA, Vital. *Constituição da República portuguesa anotada*. 3ª ed. Coimbra: Coimbra, 1993.

CARVALHO, Paulo de Barros. *Direito tributário, linguagem e método*. 3ª ed. São Paulo: Noeses, 2009.

DALLARI, Adilson Abreu. *Dispensa de Licitação por Urgência*. Informativo de Licitações e Contratos. Curitiba: Zênite, Nov/1999.

DALLARI, Dalmo de Abreu. *O futuro do Estado*. 2ª ed. São Paulo: Saraiva, 2010.

DI PIETRO, M. S. Z. et. al. *Temas polêmicos sobre licitações e contratos*. 5ª ed. São Paulo: Malheiros, 2006.

DOTTI, Marinês Restelatto. Contratação emergencial e desídia administrativa. *Revista do TCU*, Brasília, ano 38, n.º 138, p. 51-62, jan/abr 2007. Disponível em: < <http://portal2.tcu.gov.br/portal/pls/portal/docs/2054060.PDF> >. Acesso em: 01 mar. 2012.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. *Contratação direta sem licitação*. 5ª ed. Brasília: Brasília Jurídica, 2004.

FURTADO, Lucas Rocha. *Curso de licitações e contratos administrativos*. 2ª ed. Belo Horizonte: 2009.

GABARDO, Emerson. *Princípio constitucional da eficiência administrativa*. São Paulo: Dialética, 2002.

GARCIA, Riter Lucas de Miranda. *Eficiência em órgãos públicos: uma proposta de indicadores*. 2008. 87 f. Dissertação (Mestrado em Administração Pública). Fundação Getúlio Vargas do Rio de Janeiro, Rio de Janeiro, 2008.

GROTTI, Dinorá Musetti. *Os serviços públicos e a Constituição brasileira de 1998*. São Paulo: Malheiros, 2003.

HESSE, Konrad. *Elementos de direito constitucional da República Federal da Alemanha*. Tradução Luís Afonso Heck. Porto Alegre: Sergio Antônio Fabris, 1998.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 13ª ed., São Paulo: Dialética, 2009.

MEDAUAR, Odete. *Direito administrativo moderno*. 15ª ed. São Paulo: RT, 2011.

MENDES, Renato Geraldo. *O regime jurídico da contratação pública*. Curitiba: Zênite, 2008.

MOREIRA, Egon Bockman. *O processo administrativo no direito brasileiro*. 4ª ed. São Paulo: Malheiros, 2010.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. Globalização, regionalização, reforma do Estado e da Constituição. *Revista de Direito Administrativo*. Rio de Janeiro, vol. 211, p. 1-20, jan./março 1998.

NIEBUHR, Joel de Menezes. *Dispensa e Inexigibilidade de Licitação Pública*. 3ª ed. Belo Horizonte: 2011.

OFFE, Claus. *Capitalismo desorganizado*. S. Paulo: Brasiliense, 1989.

VENÂNCIO, Denilson Marcondes. *O planejamento como fator determinante da boa Administração Pública*. 2010. 200 f. Dissertação (Mestrado em Direito) - Faculdade de Direito, Pontifícia Universidade Católica de São Paulo, São Paulo, 2010.

## **EMERGENCY HIRINGS: ANALYSIS OF THE VISION OF THE FEDERAL COURT OF ACCOUNTS**

**ABSTRACT:** This article is the result of the research "Contract Management: a vision of TCU on major irregularities affecting the execution of contracts" and discusses the criteria used by the Federal Court of Accounts on the analysis of direct hiring held by the Public Administration, specifically those contracts with the fulcrum in the dispense of the bidding process envisaged on article 24, item IV of the Law n.º 8666 of June 21, 1993 (Law of bids and contracts), which deals with the possibility to waive the bid due to an emergency situation. The research is documental exploratory, quantitative and qualitative, and has its base on the legislation, doctrine and jurisprudence of The Federal Court of Accounts. To achieve the objectives were raised, compared and analyzed the judgments of the Federal Court of Accounts issued in the period of 2009-2012 on the subject. Subsequently were selected the criteria used by TCU in the analysis of emergency contracts with the purpose of understanding the requirements that allow direct hiring for emergency as well the major irregularities practiced by administrators and how they tried to justify their acts.

**KEYWORDS:** Administrative contracts. Contract management. Direct hiring. Dispense of bidding. Emergency.

*Recebido: 20 de outubro de 2013*

*Aprovado: 05 de março de 2014*