

**UNIVERSIDADE DO EXTREMO SUL CATARINENSE - UNESC
CURSO DE DIREITO**

CARLOS HENRIQUE DE MELLO BORSATTO

**AS CALAMIDADES PÚBLICAS E AS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO
QUE TANGE AOS CRITÉRIOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO SOB A ÉGIDE
DO ART. 24, INCISO IV, DA LEI Nº 8.666/93: UM ESTUDO À LUZ DO
PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.**

**CRICIÚMA
2015**

CARLOS HENRIQUE DE MELLO BORSATTO

**AS CALAMIDADES PÚBLICAS E AS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO
QUE TANGE AOS CRITÉRIOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO SOB A ÉGIDE
DO ART. 24, INCISO IV, DA LEI Nº 8.666/93: UM ESTUDO À LUZ DO
PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.**

Trabalho de Conclusão de Curso, apresentado
para a obtenção do grau de Bacharel no curso
de Direito da Universidade do Extremo Sul
Catarinense, UNESC
Orientador Prof. Maurício da Cunha Savino Filó

CRICIÚMA

2015

CARLOS HENRIQUE DE MELLO BORSATTO

**AS CALAMIDADES PÚBLICAS E AS CONTRATAÇÕES EMERGENCIAIS NO
QUE TANGE AOS CRITÉRIOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO SOB A ÉGIDE
DO ART. 24, INCISO IV, DA LEI Nº 8.666/93: UM ESTUDO À LUZ DO
PRINCÍPIO DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA.**

Trabalho de Conclusão de Curso, aprovado
pela Banca Examinadora para obtenção do
grau de Bacharel, no curso de Direito da
Universidade do Extremo Sul Catarinense,
UNESC
Orientador Prof. Maurício da Cunha Savino Filó

Criciúma, 01 de Julho de 2015.

BANCA EXAMINADORA

Prof. Maurício da Cunha Savino Filó - UNESC - Orientador

Prof. Esp. João Carlos Medeiros Rodrigues Júnior – UNESC

Prof. Patrícia Farias dos Santos - UNESC

Dedico este trabalho a minha família: ao meu pai, a minha mãe e a minha irmã, que naturalmente estiveram presente em todos os momentos desta caminhada, sendo estes momentos bons ou ruins.

AGRADECIMENTOS

Inicialmente, é imperioso agradecer o mestre dos mestres: Jeová Deus, pois, não fosse ele permitir eu ter a saúde que tenho, talvez nem este trabalho poderia ter sido realizado ou, quem sabe, nem mesmo a própria graduação poderia ter sido buscada. Além do mais, Ele pôs as pessoas certas no meu caminho, as quais direta ou indiretamente contribuíram para a execução deste trabalho.

Aos meus pais, que com muita luta buscaram fazer incrustar em meus objetivos o desejo de estudar, sempre, a fim de não somente me graduar em um curso de nível superior, mas ainda, estudar para tornar-me uma pessoa melhor, a cada dia.

Também, a minha irmã, que com muito companheirismo me ajudou a tornar esta caminhada mais leve e gratificante.

Ao meu orientador Prof. Maurício da Cunha Savino Filó, pela dedicação e pela atenção dispendidas a mim na execução deste trabalho, pois, sempre esteve disponível a instruir-me e ensinar-me.

Aos meus amigos e colegas que, de forma geral, contribuíram para que este trabalho pudesse ser iniciado e concluído.

RESUMO

As licitações públicas no Brasil, são meio pelo qual a Administração Pública deve realizar contratações: esta é a regra, conforme disposição constitucional, vista neste trabalho. Contudo, a problemática abordada se encontra nas situações excepcionais nas quais a lei dispõe a possibilidade de dispensa da licitação. Estas possibilidades, são definidas por critérios técnicos e, juntamente com o poder discricionário da Administração Pública, sendo que estas duas, embora sejam conceitos opostos, devem ser aproximadas usando-se a sensibilidade do administrador. Por isso, inicialmente, é apresentado os contornos da atividade administrativa e também da mesma. Em um segundo momento, é abordado justamente está exceção à regra de licitar, mais especificamente uma delas: a de dispensa de licitação por motivo de emergência ou de calamidade pública, disposta na Lei 8.666/93 e explicar os critérios definidores de ambas as situações. Estas abordagens visam esclarecer as características e as regras de aplicação desta dispensa, haja a vista os inúmeros casos nos quais a licitação é dispensada com base neste dispositivo sem a utilização dos critérios necessários, ou seja, muitos casos por falta de técnica administrativa e, em outros, por má gestão dos recursos públicos com finalidades escusas ao interesse público. Por fim, neste viés, passa-se ao estudo da moralidade administrativa, da improbidade administrativa, inclusive; tendo em vista, por óbvio, a má fé na aplicação da dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública. Também, há no trabalho alguns casos onde observa-se tal ação. Para tanto, este trabalho teve como método de pesquisa empregado o dedutivo. Sendo que as pesquisas utilizadas no projeto de monografia foram um tipo de pesquisa qualitativa, teórica com uso de material bibliográfico e documental-legal.

Palavras-chave: Licitação, dispensa, emergência, calamidade, moralidade

ABSTRACT

Public bidding in Brazil, are means by which the public authorities should conduct signings: this is the rule as constitutional provision, seen in this work. However, the issue is addressed in the exceptional situations in which the law provides the possibility of exemption from bidding. These possibilities are defined by technical criteria and, together with the discretion of the Public Administration, and these two, although opposing concepts must be approximated using the administrator's sensitivity. Therefore, initially, it is shown the contours of the administrative activity and also same. In a second step, it is precisely addressed is the exception to the rule bid, specifically one: the waiver bidding by reason of emergency or public calamity, arranged in Law 8,666 / 93 and explain the defining criteria of both. These approaches view clarify the characteristics and application of this exemption, there is a view of the numerous cases where bidding is waived based on this device without the use of the necessary criteria, ie many cases for lack of administrative technique and others, mismanagement of public resources with shady purposes in the public interest. Finally, this bias goes to the study of administrative morality of administrative misconduct, including; with a view, obviously, bad faith in implementing the bidding dismissal for emergency or disaster. Also, there is work in some cases where it is observed such action. Therefore, this study was to research method employed the deductive. Since the surveys used in the project monograph were a kind of qualitative, theoretical research with the use of bibliographic and documentary-legal material.

Keywords: Auction, pantry, emergency, calamity, morality

SUMÁRIO

1 INTRODUÇÃO	7
2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	10
2.1 Conceito.	10
2.2 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA	12
2.2.1 Princípio como norma jurídica.....	13
2.2.2 Princípios do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988.....	14
2.2.2.1 Princípio da Legalidade.	15
2.2.2.2 Princípio da Impessoalidade.	15
2.2.2.3 Princípio da Moralidade.....	17
2.2.2.4 Princípio da Publicidade.	18
2.2.2.5 Princípio da Eficiência.	19
2.3 DA LICITAÇÃO	21
2.3.1 Conceito e Finalidades.	22
2.3.2 Princípios Aplicáveis às Licitações Públicas.	24
3 DA LEI 8.666 DE 1993	26
3.1 Breve Histórico do Instituto da Licitação no Brasil.....	26
3.2 Aspectos gerais da lei de licitações.	27
3.3 Diferença entre dispensa e inexigibilidade de licitação.....	28
3.4 Dispensa de licitação, conforme artigo 24 da Lei 8.666/93.....	29
3.5 Dispensa de licitação, nos casos de emergência ou de calamidade pública, conforme a Lei 8.666/93.....	31
3.5.1 Diferença entre Emergência e Calamidade Pública.	32
3.6 Procedimentos legais para a aplicação do Artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93.	34
3.7 Controle da "Atividade Licitatória".....	37
4. DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA APLICAÇÃO DO ART. 24, INCISO IV DA LEI 8.666/93	41
4.1 Conceito de Moralidade Administrativa.	41
4.2 A Moralidade Como Limite à Discricionariedade Administrativa.	43
4.3 Boa-fé no Exercício da Atividade Pública.	45

4.4 Da Improbidade Administrativa.	46
4.5 Casos Irregulares na Aplicação do Artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93.	47
5. Conclusão.	51
REFERÊNCIAS.....	53

1 INTRODUÇÃO

Este trabalho tem como foco o estudo da lei que regula o processo licitatório no Brasil, a Lei Federal n. 8.666, de 21 de Junho de 1993, no que tange aos critérios de dispensa do processo licitatório, processo o qual que é a regra para as contratações realizadas pela Administração Pública.

Está temática, tornou-se objeto de estudo através deste trabalho, haja vista o dispositivo de dispensa da licitação ser um momento ímpar da lei e da própria Constituição Federal de 1988. Isto, pois, ao passo que de maneira geral a Administração Pública deve fazer apenas o que a lei permite, sendo, neste sentido, regra para contratações pela Administração Pública, a licitação, o dispositivo em comento aparenta ser uma espécie de exceção à regra.

Desta forma, no primeiro Capítulo, abordar-se-á a Administração pública de maneira geral, conceito e finalidades. Neste viés, apresentar-se-á os princípios norteadores da atividade administrativa e a base constitucional desta: para tanto, um estudo do artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988.

Já, no segundo Capítulo, tratar-se-á, mais especificamente, do artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93, o qual prevê a dispensa de licitação por motivo de emergência ou motivo de calamidade pública. Pois bem, neste viés, será que sabemos quais situações caracterizam a possibilidade de decretação da situação de emergência ou de calamidade pública? Ou, em quais circunstâncias pode-se alegar uma ou outra situação, ou seja, quais as peculiaridades de cada uma delas? E, ainda, em se tratando de Administração Pública, será que todas as situações onde a licitação é dispensada com fundamento neste dispositivo ela está cabalmente correta?

Portanto, considera-se que tais questionamentos são de extrema importância, pois, além de dizerem respeito à gestão dos recursos públicos, tem-se a situação mais delicada que enseja a temática: a necessidade do atendimento imediato do Estado, tendo em vista a situação excepcional apresentada.

Desta forma, o estudo buscará, de maneira geral, apresentar uma análise da Administração Pública como executora das políticas públicas de atendimento aos administrados, bem como, os princípios trazidos no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal de 1988, os quais são base para todas as ações do Estado.

Ainda, posteriormente, a própria lei de Licitações será abordada, de forma mais específica, a fim de que se possa identificar as maiores características desta lei, no sentido de estabelecer sua identidade no que diz respeito à aplicação vinculada de seus dispositivos aos princípios constitucionais regedores de toda a atividade administrativa do Estado.

Assim, no terceiro Capítulo buscar-se-á tratar da questão da moralidade na Administração Pública. Para tanto, será apresentada definições de conceitos da moralidade. Ainda, apresentar-se-á a moralidade como limitador da discricionariedade administrativa, bem como da improbidade administrativa quando há ausência de moralidade do administrador público. E, por fim, serão apresentados julgados do Tribunal de Constas da União, os quais decidem situações onde a dispensa de licitação foi realizada indevidamente com fundamento no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/1993.

Logo, a temática deste trabalho, em suma, busca direcionar o estudo a uma observação crítica da aplicação do dispositivo de dispensa de licitação por

emergência ou calamidade pública em face do princípio constitucional da moralidade administrativa.

Isto, pois, muito embora seja um dispositivo legal e que, teoricamente na aplicação no caso concreto deva ser emanado por ato vinculado, nota-se que, por ser uma exceção às disposições gerais trazidas pela própria lei é claro que se pode perceber certa margem discricionária em sua aplicação, motivo pelo qual permite fragilidades que podem ser exploradas ao arrepio do interesse público.

Por fim, o estudo abordará as questões da moralidade na Administração Pública, tendo em vista à má gestão dos recursos públicos em detrimento de interesses escusos ao interesse público. Nota-se, neste aspecto, a questão da corrupção, da má gerencia dos recursos públicos, as quais, indubitavelmente culminam com o prejuízo aos administrados e, de maneira geral a todos os cidadão brasileiros.

Para tanto, este trabalho terá como método de pesquisa o dedutivo, em um tipo de pesquisa qualitativa, teórica com uso de material bibliográfico e documental-legal.

2. DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

O presente capítulo traz uma abordagem principiológica da Administração Pública, especificamente, com relação aos princípios consagrados no artigo 37 da Constituição Federal. Também, de forma breve traz contornos do que se entende pela expressão: Administração Pública.

Inicialmente, vale ressaltar que "[...] o Direito Administrativo tem, entre outros, por objeto a administração pública." (GASPARINI, 2014, p. 96). Entende-se, desta forma, que a Administração Pública é sub-ramo do Direito Público.

Para Marçal Justen Filho (2014, p.91), a administração pública:

[...]se relaciona com a gestão de bens públicos ou privados, visando proteger e assegurar a satisfação de interesses individuais, coletivos ou difusos, caracterizados por sua indisponibilidade. Isso significa que a satisfação desses interesses deve ser promovida de modo inafastável.

Ainda, segundo Di Pietro (2014, p. 46), depreende-se também que "vários autores adotam o critério da Administração pública, dizendo que o Direito Administrativo é o conjunto de princípios que regem a Administração Pública".

Neste sentido, seguindo este entendimento tem-se que na consecução da gestão dos bens públicos, ou seja, no exercício da função administrativa, ou propriamente a função de administrar, será levada à cabo por agentes administrativos, que, são chamados na Constituição por servidores públicos, os quais serão: ou emprego, ou função pública, ainda ocupação de cargo ou até mesmo por contratação. (DA SILVA, 2007, p.678).

Sendo assim, passa-se à abordagem da conceito desta expressão.

2.1 CONCEITO

A administração pública não é de fácil definição. Isso decorre, pois, ela não tem seus contornos bem definidos, tanto pela diversificação dos sentidos da expressão em si, ou, também, pelas diversas esferas as quais a atividade administrativa contorna. (MEIRELLES, 2013, p. 82-83).

No que diz respeito à conceituação de Administração Pública, tem-se que, há de levar-se em consideração aspectos formais (subjetivos) e materiais (objetivo), pois ela apresenta diversos sentidos, como podemos notar nas palavras de Moraes (2007, p.74), a Administração Pública:

[...] pode ser definida objetivamente como a atividade concreta e imediata que o estado desenvolve para a consecução dos interesses coletivos, e subjetivamente como o conjunto de órgãos e de pessoas jurídicas aos quais a lei atribui o exercício da função administrativa do Estado.

A expressão, de forma sucinta, é entendida como todo o aparato de entes e organizações incumbidos da função administrativa. (JUSTEN FILHO, 2014, p.266).

Contudo, depreende-se de uma análise pormenorizada uma definição mais ampla, a qual considera os aspectos já citados acima. Neste viés, segundo Meirelles (2013, p. 66), a Administração Pública é:

[...] em sentido formal, o conjunto de órgãos instituídos para a consecução dos objetivos do Governo; em sentido material, é o conjunto das funções necessárias aos serviços públicos em geral; em acepção operacional, é o desempenho perene e sistemático, legal e técnico, dos serviços próprios do Estado ou por ele assumidos em benefício da coletividade. Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelho do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas[...].

Seguindo o mesmo entendimento, Gasparini (2014, p. 97), estabelece, por sua vez, seu conceito de Administração Pública:

Pelo critério *formal*, também denominado *orgânico* ou *subjetivo*, a expressão *sub examine* indica um complexo de órgão responsáveis por funções administrativas. De acordo com o critério *material*, também chamado de *objetivo*, é um complexo de atividades concretas e imediatas desempenhadas pelo Estado sob os termos e condições da lei, visando o atendimento das necessidades coletivas.

Também, trazendo à tona outra definição de Administração Pública, temos que, para Medauar (2015, p.62), a Administração Pública significa:

[...] um conjunto de atividades do Estado que auxiliam as instituições políticas de cúpula no exercício de funções de governo, que organizam a realização das finalidades públicas postas por tais instituições e que produzem serviços, bens e utilidades para a população, como, por exemplo, ensino público, calçamento de ruas, coleta de lixo.

Assim, nota-se que a Administração Pública pode revestir-se de uma série de definições, abordando, inclusive, critérios técnicos diversos. Contudo, todas estas definições podem ser reunidas e, resumidas em uma função basilar da Administração Pública, a qual seria o atendimento dos interesses da coletividade.

Neste sentido, em suma administração pública é gerir a máquina pública através de fontes que lhe garanta a legitimidade para o atendimento de seu objetivo maior: o interesse público.

2.2 DOS PRINCÍPIOS DA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

Administração Pública no Brasil, rege-se por diretrizes legais, as quais devem servir de base a todo ato emanado por ela. Deste modo, conforme é claro entender, todo ato da administração pública deve ter respaldo legal. Assim, pode-se dizer que o administrador, no exercício de suas atribuições, deve-se abster aos limites da lei, ou em outras palavras, fazer o que a lei permite.

Segundo José dos Santos Carvalho Filho, tem-se que:

Princípios administrativos são os postulados fundamentais que inspiram todo o modo de agir da administração Pública. Representam cânones pré-normativos, norteando a conduta do Estado quando no exercício de atividades administrativas (2013, p.18).

A Constituição Federal traz, em seu artigo 37, *caput*, a preceituação de que a Administração Pública obedecerá aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. No entanto, conforme salienta Mello (2014, p.98), tem-se que este rol de princípios não exaustivo, pois

[...]. Fácil é ver-se, entretanto, que inúmeros outros merecem igualmente consagração constitucional: uns, por constarem expressamente na Lei Maior, conquanto não mencionados no art. 37, *caput*; outros, por nele estarem abrangidos logicamente, isto é, como consequência irrefragáveis dos aludidos princípios; outros, finalmente, por serem implicações evidentes do próprio Estado de Direito e, pois, do sistema constitucional como um todo.

Ainda, Gasparini (2014, p. 60), salienta que "constituem os *princípios* um conjunto de preposições que alicerçam ou embasam um sistema e lhe garantem a validade".

Também, tem-se que a Administração em geral, tanto direta como indireta, bem como os demais entes que a compõe, reveste-se de normas na execução de suas atividades. Contudo, existem diretrizes gerais que apontam o rumo da atuação da Administração Pública de maneiras mais ampla que estas próprias normas, os quais são determinados como princípios do direito administrativo. Assim, uma vez que a Administração Pública é gerida, basicamente, pelas diretrizes de direito administrativos, tem-se que tais princípios são, de certa maneira, princípios da própria Administração Pública. (MEDAUAR, 2015, p.145).

Logo, neste primeiro momento, convém-nos apresentar este entendimento: de que a Administração Pública é pautada, predominantemente, no que diz respeito às diretrizes legais em normas principiológicas.

2.2.1 Princípio como norma jurídica

Existe atualmente, de fato, um *Estado de Direito*, que sobrepõe-se a um *Estado de Leis*, ou seja, nota-se um *Estado dos Princípios*. Assim sendo, não se tem trabalhos na esfera científica que tratam de Direito Público sem abordarem esta questão da falta de positivação de suas normas, sendo que, em contrapartida, muito se tece a respeito dos princípios como norteadores do Direito Público. (MAFFINI, 2009, p.34).

Neste viés, saliente Di Pietro (2014, p. 64) que os princípios são de extrema relevância na consecução do equilíbrio entre administrados e Administração, senão vejamos:

Sendo o Direito Administrativo, em suas origens, de elaboração pretoriana e não codificado, os princípios sempre representam papel relevante nesse ramo do direito, permitindo à Administração e ao Judiciário estabelecer o necessário equilíbrio entre os direitos dos administrados e as prerrogativas da Administração.

Deste maneira, revela-se que os princípios para o Direito Administrativo, não obstante, regedores de toda a atividade administrativa propriamente dita, são de

suma importância para o estabelecimento de diretrizes básicas quando da gerência da máquina pública. Pode-se ver o mesmo entendimento nas palavras de Rafael Maffini:

Especialmente no Direito Administrativo, os princípios adquirem sobrelevada importância, eis que, dada a já mencionada falta de codificação sistematizada, são eles que dão uma conformação uniforme a tal ramo da ciência jurídica, sendo que grande parte deles encontra status constitucional. Daí a relevância de serem compreendidos os princípios do Direito Administrativo, os quais, representando normas jurídicas finalísticas, prestam-se como instrumento de interpretação, de integração e de fundamentação indireta ou mediata de deveres jurídicos e de limites à atuação estatal (MAFFINI, 2008, p.34).

Para Odete Medauar (2015, p.148) não é diferente. A mesma considera que "no direito administrativo, os *princípios* revestem-se de grande importância."

Segundo a autora, os princípios são necessários para que haja contundência dos institutos do direito administrativo, pois, haja vista ser matéria relativamente nova e não haver uma positivação maciça dos dispositivos legais os princípios são um meio de entendimento destes dispositivos. (MEDAUAR, 2015, p.148).

Portanto, no direito administrativo, muito embora não se haja intensa codificação de seus dispositivos legais e normas, os princípios dão amparo legal suficiente ao desenvolvimento das atividades do estado, neste caso, tratando-se da atividade da Administração Pública, a qual faz parte do direito administrativo.

2.2.2 Princípios do artigo 37, caput, da Constituição Federal de 1988

A Constituição da República Federativa do Brasil de 1988 tratou de estabelecer os princípios basilares de toda a atividade administrativa no país. Logicamente, como já se viu anteriormente, não são os únicos. Entretanto, não o há o que se falar em atividade administrativa legítima antes de se precaver do atendimento destes princípios trazidos pela Constituição Federal, os quais pode-se ver, conforme seguem:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos

princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:[...]. (BRASIL, 2015a).

Para um entendimento mais pormenorizado, passa-se a discriminar os princípios trazidos pelo diploma acima citado e, também, a fim de estabelecer-se a definição básica dos principais princípios regedores de toda a atividade administrativa do estado, quais sejam: legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência.

2.2.2.1 Princípio da Legalidade

Este princípio trata de que a Administração Pública, através de seu administrador, deve privar-se a fazer o que está previsto em lei, ou seja, é a necessidade da Administração Pública revestir-se de um estado de direito. (MAZZA, 2011, p. 26).

Outrossim, por este motivo, para Di Pietro (2009, p. 64), "[...] a Administração Pública não pode, por simples ato administrativo, conceder direitos de qualquer espécie, criar obrigações ou impor vedações aos administrados."

Da mesma forma, depreende-se esse entendimento das palavras do mestre Meireles:

A Legalidade, como princípio da administração (CF, art. 37, *caput*), significa que o administrador público está, em toda a sua atividade funcional, sujeito aos mandamentos da lei e às exigências do bem comum, e deles não se pode afastar ou desviar, sob pena de praticar ato inválido e expor-se a responsabilidade disciplinar, civil e criminal, conforme o caso (2013, p.90).

Assim, nota-se que este princípio amarra todo o ato da Administração Pública à lei, sendo que do contrário poderá estar se tratando de ato inválido, cabendo os seus responsáveis arcar com as responsabilidades imputadas pela lei.

2.2.2.2 Princípio da Impessoalidade

Por sua vez, o princípio da impessoalidade dita que os atos da administração pública não podem ser direcionados a determinado administrando devido ao seu prestígio ou à título de favor.

Para Gasparini (2014, p.64), "a atividade administrativa deve ser destinada a todos os administrados, dirigida aos cidadãos em geral, sem determinação de pessoa ou discriminação de qualquer natureza."

Neste viés, o princípio da impessoalidade é o próprio princípio da finalidade, o qual determina que o administrador público deve sempre buscar o fim legal no exercício e na prática de suas atribuições como administrador público. (MEIRELES, 2013, p. 95).

Ainda, levando-se em conta o entendimento de Meireles (2013, p. 95), "esse princípio também deve ser entendido para excluir a promoção pessoal de autoridades ou servidores públicos sobre suas realizações administrativas". Conforme o mesmo autor, nota-se que:

O princípio da finalidade veda é a pratica de ato administrativo sem interesse público ou conveniência para a Administração, visando unicamente a satisfazer interessados privados, por favoritismo ou perseguição dos agentes governamentais, sob forma de desvio de finalidade. esse desvio de conduta dos agentes públicos constitui uma das mais insidiosas modalidades de abuso de poder[...] (2013, p. 95).

Neste mesmo sentido, outros doutrinadores também relacionam o princípio da impessoalidade com outros princípios. Pode-se notar isso, igualmente, nas palavras de José dos Santos Carvalho Filho:

O princípio objetiva a igualdade de tratamento que a Administração deve dispensar aos administrados que se encontrem em idêntica situação jurídica. Nesse ponto, representa uma face do princípio da *isonomia*. Por outro lado, para que haja verdadeira impessoalidade, deve a Administração voltar-se exclusivamente para o interesse público, e não para o privado, vedando-se, em conseqüência, sejam favorecidos alguns indivíduos em detrimento de outros e prejudicando alguns em favorecimento de outros (2013, p.20).

Já no que diz respeito às licitações públicas, tem-se que, durante o processo licitatório, haja igualdade de tratamento entre os licitantes, ou seja, que haja isonomia no que diz respeito aos deveres e direitos dos licitantes; para a Administração é imperioso definir critérios claros e objetivos, os quais regerem a tomada de decisões por esta, pois, deve haver a desconsideração das peculiaridades pessoais, bem como das benesses oferecidas pelos licitantes. (DI PIETRO, 2014, p. 384).

2.2.2.3 Princípio da Moralidade

A Administração Pública rege-se por diversos princípios, alguns dos quais este trabalho está trazendo seus entendimentos e nuances como regedores da atividades da administração pública. Não obstante, o princípio da moralidade constitui o ponto central deste trabalho de monografia. Portanto, sua relevante ênfase.

O entendimento deste princípio na Administração Pública tem extrema amplitude, fato que lhe confere relevante grandeza. Isto porque, na prática, exige-se que para a sua efetivação há de transcender-se o campo da legalidade, ou seja, vá-se além, chegando-se na moral propriamente dita.

Segundo Di Pietro (2014, p. 77), "nem todos os autores aceitam a existência desse princípio; alguns entendem que o conceito de moral administrativa é vago e impreciso ou que acaba por ser absorvido pelo conceito de legalidade."

Neste sentido, Di Pietro (2014, p. 385), nos presenteia em suas palavras, as quais deixam clara a amplitude da definição deste princípio, quais sejam:

A Lei n.º 8.666/93 faz referência à **moralidade** e à **probidade**, provavelmente porque a primeira, embora prevista na Constituição, ainda constitui um conceito vago, indeterminado, que abrange uma esfera de comportamento ainda não absorvidos pelo Direito, enquanto a probidade ou, melhor dizendo, a improbidade administrativa já tem contornos bem definidos no direito positivo, tendo em vista que a Constituição estabelece sanções para punir os servidores que nela incidem (art. 37, §4º).

Outro exemplo de transcendência do princípio da moralidade em face do direito positivado é o trazido por Gasparini (2014, p. 64), narrando o RE579951:

Como exemplo, cite-se o entendimento manifesto por meio do RE579951, julgado em 20 de agosto de 2008, em que o Tribunal Pleno do STF entendeu que a vedação ao nepotismo na Administração não exige a edição de lei formal, por decorrer diretamente de princípios constitucionais, sobretudo do *princípio da moralidade*.

Neste particular, o princípio da moralidade abarca um ramo de compreensão da moral na administração além dos meros ditames legais. Tal princípio alude à própria ética do administrador público, definindo que este, no

exercício de sua função pública, não abstenha-se da aplicação dos preceitos éticos na sua lida com o que é público. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 21).

Ainda, seguindo as lições de José dos Santos Carvalho Filho, tem-se que o administrador público:

Deve não só averiguar os critérios de conveniência, oportunidade e justiça em suas ações, mas também distinguir o que é honesto do que é desonesto. Acrescentamos que tal forma de conduta deve existir não somente nas relações entre a Administração e os administrados em geral, como também internamente, ou seja, na relação entre a Administração e os agentes públicos que a integram (2013, p.22).

Já viu-se que [...] Numa visão global, a Administração é, pois, todo o aparelho do Estado preordenado à realização de serviços, visando a satisfação das necessidades coletivas[...] (MEIRELLES, 2013, p. 66), neste entendimento, quando se fala em imoralidade na administração pública, fala-se em, muitas vezes, no não atendimento nessas necessidade coletivas, ou seja, em prejuízo à coletividade.

Também, diversos podem ser os prejuízos causados pela falta de moralidade na administração pública, pois, em muitas situações os atos de imoralidade administrativa tornam-se, também, em atos de improbidade administrativa, os quais terminam por causar prejuízo ao erário, aos cofres públicos. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 22).

Por fim, muito se questiona quanto à legitimidade de um conceito definitivo ao Princípio da Moralidade. Porém, fato é que à administração pública é imprescindível de uma atividade lícita e ao mesmo tempo proba, pois, conforme vemos nas palavras de Di Pietro (2014, p. 77), a "Licitude e a honestidade seriam os traços distintos entre o direito e a moral, numa aceitação ampla do brocardo segundo o qual *non amno quaod licet honestum est* (nem tudo o que é legal é honesto)."

2.2.2.4 Princípio da Publicidade

O princípio da publicidade é um princípio de fácil interpretação, pois, o próprio nome já o define. Trata-se de que os atos emanados pela a administração

pública carecem de total divulgação, ou seja, devem conter ampla divulgação entre os administrados. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 25).

Segundo o mesmo autor, a publicidade dada aos atos administrativo visão garantir que os mesmos possam ser controlados no que diz respeito a sua legitimidade e quanto ao grau de eficiência dos mesmos. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 25).

Neste entendimento, Mello (2014, p.117) vai além, trazendo o em suas palavras a idéia de que o não atendimento deste princípio pode afetar até mesmo o Estado Democrático de Direito, conforme segue:

Consagra-se nisto o dever administrativo de manter plena transparência em seus comportamentos. Não pode haver em um Estado Democrático de Direito, no qual o poder reside no povo (art. 1º., parágrafo único, da Constituição), ocultamento aos administrados dos assuntos que a todos interessam, e muito menos em relação aos sujeitos individualmente afetados por alguma medida.

Também, fazendo este menção a exceção do princípio ora tratado, contudo, apenas mencionando a ressalva mencionada na lei, pois, em síntese, o entendimento da aplicação do princípio é o mesmo conforme de Gasparini (2014, p.65):

Observa-se que a divulgação oficial dos atos administrativos, ressalvadas as hipóteses de sigilo previstas na Constituição Federal (art. 5º. XXXIII) e em leis, consoantes o prescrito no inciso V do parágrafo único do art. 2º. da Lei federal n. 9.784/99, que regula o processo administrativo no âmbito da Administração pública federal, é obrigação que deve ser atendida nessa espécie de comportamento estatal.

Por fim, tem-se que o princípio em comento parece não carecer de delongadas explicações. No entanto, a sua aparente clareza de conceituação não é sinônimo de insignificância, pelo contrário, a sua aplicação é de suma importância para a consecução e o manejo correto do atos realizados pela administração pública.

2.2.2.5 Princípio da Eficiência

O Princípio da Eficiência (denominado de "qualidade do serviço prestado" no projeto da Emenda) passou a ser parte da constituição através de diretrizes estabelecidas pela reforma do Estado, por intermédio da EC n.º 19/1998, sendo que passou a ser parte integrante do *caput* do art. 37 da Constituição Federal. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 30).

Segundo José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 30), "pretendeu o Governo conferir direitos aos usuários dos diversos serviços prestados pela Administração ou por seus delegados e estabelecer obrigações efetiva aos prestadores."

Também, apresenta-se no mesmo sentido nas palavras de Di Pietro (2014, p. 84):

O princípio da eficiência apresenta, na realidade, dois aspectos: pode ser considerado em relação ao **modo de atuação do agente público**, do qual se espera o melhor desempenho possível de suas atribuições, para lograr os melhores resultados; e em relação ao **modo de organizar, estruturar, disciplinar a Administração Pública**, também com o mesmo objetivo de alcançar os melhores resultados na prestação do serviço público.

Tal princípio carrega consigo elevada ligação com os demais princípios regedores da atividade administrativa. A exemplo disso, considera-se, ainda os dizeres de Di Pietro (2014, p. 85), quais sejam:

Vale dizer que a eficiência é princípio que se soma aos demais princípios impostos à Administração, não podendo sobrepor-se a nenhum deles, especialmente ao da legalidade, sob pena de sérios riscos à segurança jurídica e ao próprio Estado de Direito.

Deste modo, vê-se que a eficiência no serviço público é exigência legal, incrementada pelo dispositivo já citado, sendo que na prática, visa-se estabelecer ao serviço público maior objetividade, maior otimização na prestação do serviço. É o que salienta Gasparini:

A eficiência exige que o responsável pelo serviço público se preocupe sobremaneira como bom resultado prático da prestação que cabe oferecer aos usuários. Ademais, os serviços, por força dessa exigência, devem ser prestados sem desperdício de qualquer natureza, evitando-se, assim, onerar os usuários por falta de método ou racionalização no seu desempenho. (2014, p. 357).

Ainda, evocando o princípio da eficiência, tem-se que o administrador/gestor público deve "buscar o máximo de resultado com um mínimo de investimento, barateando a sua prestação e, por conseguinte, o custo para os usuários." (GASPARINI, 2014, p.358).

O princípio ora tratado foi acrescentado ao texto constitucional devido à relevância da qual a matéria exige, mas, contudo, está não é a única medida que dever-se-ia tomar para melhor gerir a máquina pública, e sim, dever-se-ia mudar, também, é a forma de agir dos governantes; o que precisa acontecer é um maior interesse em atingir-se os interesses da coletividade em face de interesses meramente individuais dos gestores públicos. (CARVALHO FILHO, 2013, p. 30).

2.3 DA LICITAÇÃO

A Administração Pública exerce atividade complexa, sendo que, quando no exercício de sua atribuição maior, que é a de atendimento e prestação de serviços de interesses público, deve reverter-se de todos os princípios norteadores da atividade administrativa, bem como, em especial, os consagrados na Constituição Federal de 1988, os anteriormente tratados neste trabalho.

Logicamente, para a consecução e atendimento deste interesse público, devem haver ferramentas jurídicas hábeis para que todos estes princípios já narrados não sejam mero texto legal, e sim, aplicáveis no campo prático.

Neste sentido, para alcançar a sua finalidade, que é, como já dito, o atendimento do interesse público, a Administração Pública, segundo José dos Santos Carvalho Filho (2013, p. 235):

[...] precisa valer-se de serviços e bens fornecidos por terceiros, razão por que é obrigada a firmar contratos para realização de obras, prestação de serviços, fornecimento de bens, execução de serviços públicos, locação de imóveis etc.

Desta maneira, põe-se destacar que, no campo das relações privadas, entre particulares, vigora a liberdade, sendo que as partes ficam desobrigadas de qualquer procedimento preliminar obrigatório para realizar qualquer tipo de negócio,

tal como: venda, compra, aluguel etc. Por outro lado, quando fala-se da Administração Pública, a máxima é diferente, pois, para realizar qualquer negócio tal como os mencionados acima deve haver um procedimento preliminar obrigatório, mais conhecido como licitação. (MELLO, 2013, p.532).

Também, para Maffini (2009, p.134), a lógica é a mesma, conforme se vê em suas palavras:

Pois bem, em relação aos contratos celebrados pela Administração Pública a realidade é muito diversa daquela dos contratos celebrados por particulares. A primeira e mais relevante diferença consiste no fato de que, na atividade estatal e administração Pública, concebido serem os interesses indisponíveis. Dessa forma, afigura-se óbvio que nos contratos da administração Pública não existe a mesma liberdade contratual havida nos contratos celebrados entre particulares.

Portanto, quando se fala em contratações pela Administração Pública, a regra é a licitação, conforme dispões o artigo 37, inciso XXI da Constituição Federal de 1988, excetuando-se as previsões legais, senão vejamos:

[...] XXI - 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.[...].(BRASIL, 2015a).

Desta forma, partindo do entendimento de que a regra para a contratação na Administração Pública é através licitação, passa-se a pormenorizar a conceituação de tal instituto do Direito Administrativo.

2.3.1 Conceito e Finalidades

Assim como já abordado no presente trabalho, a vinculação principiológica à qual a Administração Pública deve submeter-se no exercício de suas atribuições é regra. Deste modo, quando se fala em contratar na Administração Pública, para fins de agir de acordo com os preceitos normativos que regem suas

ações, devem ser utilizados os mecanismos jurídicos adequados, sendo a licitação tal mecanismo.

Neste particular, a Administração Pública deve-se abster, em processos de contratação de serviços e bens, à licitação. Logo, por esse motivo, o que pode-se entender por licitação? Ou ainda, qual é a função licitação para a Administração Pública?

Bem, o conceito é basicamente único entre a doutrina. Tem-se que a licitação é:

Licitação - em suma síntese - é um certame que as entidades governamentais devem promover e no qual abrem disputa entre os interessados em com elas travar determinadas relações de conteúdo patrimonial, para escolher a proposta mais vantajosa às conveniências públicas. (MELLO, 2013, p.534).

Já Meirelles (2007, p.27), por sua vez, define que:

Licitação é o procedimento administrativo mediante o qual a Administração pública seleciona a proposta mais vantajosa para o contrato de seu interesse. Visa proporcionar iguais oportunidades aos que desejam contratar com o Poder Público, dentro dos padrões previamente estabelecidos pela Administração, e atua como fator de eficiência e moralidade nos negócios administrativos.

Neste mesmo viés, para Figueiredo (2004, p.459) a licitação tem como conceito o seguinte:

Licitação é o procedimento administrativo formal, nominado, cuja finalidade é selecionar o melhor contratante para a Administração, contratante, este, que lhe deverá prestar serviços, construir-lhe obras, fornecer-lhe ou adquirir-lhe bens.

Também, ao definir a licitação Rafael Maffini diz que

[...] consiste num conjunto de atos administrativos, isto é, um processo (ou procedimento) administrativo orientado à obtenção de propostas mais vantajosas, dentre aquelas ofertadas à Administração Pública, com vistas à celebração de vínculos jurídicos contratuais junto a terceiros, particulares ou não. (MAFFINI, 2009, p.137).

E, ainda, a definição do conceito de licitação por José dos Santos Carvalho Filho (2013, p.236), a qual salienta que

[...]podemos conceituar a licitação como o procedimento administrativo vinculado por meio do qual os entes da Administração Pública e aqueles por ela controlados selecionam a melhor proposta entre as oferecidas pelos vários interessados, com dois objetivos - a celebração de contrato, ou a obtenção do melhor trabalho técnico, artístico ou científico.

Por fim, no que tange ao conceito de licitação, pode-se concluir, à grosso modo "[...]a ideia de *competição*, a ser travada isonomicamente entre os que preenchem os atributos e aptidões necessários ao bom cumprimento das obrigações que se propõe assumir."(MELLO, 2013, p.532).

2.3.2 Princípios Aplicáveis às Licitações Públicas

Segundo Di Pietro (2014, p.377) "não há uniformidade entre os doutrinadores na indicação dos princípios informativos da licitação." Contudo, a própria Lei federal n. 8.666/93, em seu artigo 3º define os princípios norteadores das licitações públicas, conforme pode-se ver:

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 e será processada e julgada em estrita conformidade com os princípios básicos da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da igualdade, da publicidade, da probidade administrativa, da vinculação ao instrumento convocatório, do julgamento objetivo e dos que lhes são correlatos. (BRASIL, 2015b).

Em regra, os princípios destacados na lei de licitações são quase que uma cópia do já tratado artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Portanto, tem algumas figuras novas neste meio, sendo alguns de interessante respaldo no processo que envolve a licitação.

O Princípio da Probidade Administrativa, por exemplo: é princípio de ligação direta com o princípio da moralidade e trata que "a probidade tem o sentido de honestidade, boa-fé, moralidade por parte dos administradores". (MELLO, 2013, p.245).

Neste mesmo sentido, nota-se que importante é a aplicação dos princípios da moralidade e da probidade para com o procedimento licitatório, sendo que é regra, ou dever que este procedimento deva seguir parâmetros de honestidade e seriedade. Ademais, tais princípios dever nortear a atividade da

Administração Pública, bem como a dos licitantes envolvidos no processo. (JUSTEN FILHO, 2014, p.502).

Ainda, para Mello (2013, p.245-246), exige tal princípio que:

[...] o administrador atue com honestidade para com os licitantes, e sobretudo para com a própria Administração, e, evidentemente, concorra para que sua atividade esteja de fato voltada para o interesse administrativo, que é o de promover a seleção mais acertada possível.

Outro princípio de relevante destaque é o Princípio da Vinculação ao Instrumento Convocatório. Este, para Di Pietro (2014, p.386) é de tal essencialidade que sua "inobservância enseja nulidade do procedimento."

Ainda, falando do mesmo princípio, Gasparini (2014, p.542), por sua vez, aborda que tal princípio "submete tanto a Administração Pública licitante como os interessados na licitação, os proponentes, à rigorosa observância dos termos e condições do edital ou da carta-convite."

Destarte, tem-se que a licitação foi criada usando-se fundamentos próprios, motivo pelo qual a faz ser baseada em princípios expressos em lei, tais princípios definem, por sua vez, o norte que devem ser dados às ações administrativas. Logo, não são poucas as vezes em que a constatação de validade ou invalidade destes se dão pela consideração ou não dos seus princípios. (MELLO, 2013, p.243).

Dentro deste contexto, vale destacar que, muito embora tenha a própria lei de licitações expressados quais os "princípios básicos" que dever servir-lhe de pilar, tem-se que muitos outros guardam relação com estes. (MELLO, 2013, p.247).

Num primeiro momento, cabe apresentar, de maneira breve, os contornos básicos dos princípios regedores da licitação. Contudo, no decorrer deste trabalho, ir-se-á detalhá-los de forma pormenorizada, em momento oportuno.

3 DA LEI 8.666 DE 1993

3.1 BREVE HISTÓRICO DO INSTITUTO DA LICITAÇÃO NO BRASIL

Antes dos diplomas que hoje regulamentam a atividade licitatório no Brasil, haviam normas do Código da Contabilidade Pública da União e seu Regulamento que tratavam, de forma genérica, da matéria, em 1922. No entanto, foi apenas em 1967 que se deu o início da organização do instituto da licitação, com o desabrochar da reforma da Administração Federal. (MEIRELLES, 2007, p.43).

Todavia, muito embora iniciou-se a sistematização deste instituto, há de considerar que, há época, 1967, na nova Constituição, não havia normatização da matéria, ou seja, não se sabia a quem incumbia o dever de legislar sobre tal. (DI PIETRO, 2014, p.374).

Desta feita, tem-se que a divergência sobre a definição da competência legislativa estava instaurada, havendo duas correntes, as quais salienta Di Pietro (2014, p.374) que:

[...]uma entendendo que licitação é matéria de direito financeiro, a respeito da qual cabe à União estabelecer normas gerais e, aos Estados, as normas supletivas (art. 8º, XVII, c e § 2º); e outra vendo a licitação como matéria de direito administrativo, de competência legislativa de cada uma das unidades da federação.

Ocorre que, com o advento da Constituição de 1988, a controvérsia chegava ao fim, pois, agora, a competência legislativa passa a ser privativa da União, conforme estabelece seu artigo 22, inciso XXVII, conforme nota-se:

Art. 22. Compete privativamente à União legislar sobre:

[...]

XXVII – normas gerais de licitação e contratação, em todas as modalidades, para as administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais da União, Estados, Distrito Federal e Municípios, obedecido o disposto no art. 37, XXI, e para as empresas públicas e sociedades de economia mista, nos termos do art. 173, § 1º, III; (Redação dada pela Emenda Constitucional nº 19, de 1998). (BRASIL, 2015a).

Após tal definição, já em 1993, a Lei Federal nº 8.666, mais especificamente, de 21/06/1993, "regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras." (BRASIL, 2015b).

Desta maneira, de forma sucinta, tem-se como o instituto da licitação foi introduzido no direito positivo brasileiro, fazendo com que toda a atividade da administração pública deva observar de forma irrestrita tal dispositivo quando necessário. Mais adiante será abordado maiores aspectos da Lei Federal nº 8.666/93.

3.2 ASPECTOS GERAIS DA LEI DE LICITAÇÕES

A Lei de Licitações - Lei nº 8.666 de 21 de Junho de 1993 - aborda as normas gerais sobre licitação no Brasil. A sua aplicação é ampla e tem-se que o poder público pode realizar qualquer contrato utilizando-se desta lei. (JUSTEN FILHO, 2014, p.506).

A Lei 8.666/93 trouxe a contemplação de cinco formas, as quais devem nortear o procedimento de licitar, são elas: a concorrência, a tomada de preços, o convite, o concurso e o leilão. Tais formas de licitação são denominadas modalidades licitatórias. (JUSTEN FILHO, 2014, p.506).

Também, trata a lei que podem haver quatro tipos de licitação, sendo que estes serão determinados conforme o critério de julgamento que será aplicado ao procedimento. Neste sentido tem-se os critérios de menor preço, o maior lance, a técnica e preço e a melhor técnica. (JUSTEN FILHO, 2014, p.507).

Algumas características da lei de licitação são: os atos importantes do ato licitatório devem ser presenciais. Ainda, há a característica da ordem procedimental, e, também, uma terceira característica que é a imutabilidade das propostas apresentadas, ressalvando-se aqui a modalidade leilão. (JUSTEN FILHO, 2014, p.506).

Importante é destacar tais características da lei, pois, elas estabelecem desde já, uma identidade para a lei, a qual define as formalidades do procedimento;

logo, com base nesta identidade excluí-se qualquer grau de discricionariedade do agente público responsável pela contratação dos concorrentes.

Outra característica desta lei, trazida em seu artigo 4º, é a de que qualquer cidadão possa acompanhar o procedimento licitatório, isso, segundo Meirelles (2007, p.30), foi para "dar maior transparência ao procedimento licitatório".

Assim, tem-se que a lei de licitações rege de maneira geral as contratações realizadas pela Administração Pública.

3.3 DIFERENÇA ENTRE DISPENSA E INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO

Este tópico trata de uma parte ímpar da Lei 8.666/93. Isto, pois, a lei em comento, conforme já se viu anteriormente, traz a obrigação de licitar quando na contratação por parte da Administração Pública, como regra. Contudo, há situações as quais o procedimento licitatório faz-se desnecessário, por alguns motivos; os quais seguem.

A Constituição Federal de 1988, quando trouxe a obrigatoriedade de licitação nos contratos da Administração Pública, dispôs, em seu artigo 37, inciso XXI, a ressalva de que "os casos especificados na legislação", sendo que, desta forma, criou a opção de o legislador, por lei ordinária, estabelecer situações nas quais a licitação poderia não ser obrigatória. (DI PIETRO, 2014, p.394).

Neste sentido, pode-se perceber que a Lei nº 8.666/93 trouxe, de forma geral, duas possibilidades as quais o processo licitatório não é obrigatório, quais sejam: "no artigo 17, inciso I e II, e no artigo 24, prevê os casos de dispensa; no artigo 25, os de inexigibilidade." (DI PIETRO, 2014, p.395).

Não se vai, neste momento, discorrer sobre todos os dispositivos legais de dispensa e de inexigibilidade de licitação trazidos pela lei de licitações, pois, além de não ser o momento, não é o objetivo do presente trabalho. Outrossim, cabe ressaltar a diferença de ambos.

Desta forma, é importante pontuar que a diferença é simples, pois, em relação à inexigibilidade, pelo fato de haver apenas uma só pessoa capaz de atender aos requisitos da Administração ou nos casos de haver apenas um objeto apto a atender os critérios definidos ou requeridos pela Administração, não há a

possibilidade de competição, logo, não há a necessidade de licitação. (DI PIETRO, 2014, p.395).

Por outro lado, já nos casos de dispensa, a lei não define a situação da mesma, ou seja, a lei não estabelece um critério objetivo que define a desobrigação da licitação e sim, faculta essa possibilidade ao administrador público. (DI PIETRO, 2014, p.395).

Desta forma, Di Pietro, (2014, p.395) define de forma clara ao escrever que, "[...] na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração."

Por sua vez, Gasparini (2014, p.578), em suas palavras, salienta que nas hipóteses de licitação dispensada há a exclusão da disposição legal que obriga a Administração Pública a licitar, ou seja, a licitação é dispensada por força legal.

3.4 DISPENSA DE LICITAÇÃO, CONFORME ARTIGO 24 DA LEI 8.666/93

A Lei em comento prevê em seu artigo 24 as situações para as quais a licitação será dispensada. Para isso, traz de forma clara, em seu *caput*, os dizeres: "Art. 24. É dispensada a licitação:[...]", e descreve tais situações nos seus 33 incisos. (BRASIL, 2015b).

Desta maneira, pode-se dizer que a Lei 8.666/93 descreve taxativamente as condições ou casos nos quais o processo licitatório não é obrigatório antes da contratação, sendo que, dependendo do caso, há apenas a necessidade da observância de procedimentos internos, ou formalidades internas. Assim, tais hipóteses serão consideradas como contratações diretas. (MEDAUAR, 2015, p.240).

A Constituição de 1988, por sua vez, considerando o princípio da Isonomia, tratou de definir que a precedência de licitação nas contratações da Administração Pública faria com que houvesse, ou pelo menos esperou-se que haja, contratações de maior vantagem à Administração Pública. Contudo, ao mesmo tempo, o próprio texto constitucional fez a limitação desta presunção, quando dispôs a possibilidade da contratação direta. (JUSTEN FILHO, 2014B, p.390).

Neste viés, pode-se dizer que a regra geral para a licitação como prévia de contratações pela Administração Pública deve ser por intermédio da execução da

"supremacia do interesse público", o qual dá amparo, ou em outras palavras, garante ao exercício das funções administrativas do Estado através de um desempenho adequado, satisfatório. (JUSTEN FILHO, 2014B, p.390).

Por outro lado, é imperioso mencionar que, muito embora caiba à Administração Pública, em determinados casos previstos nesta lei a possibilidade da dispensa da licitação, esta possibilidade não é automática, e sim, configura uma faculdade da qual a Administração Pública se reveste e não uma obrigação. Sendo assim, ao dispensar a licitação com base nestas previsões legais a Administração Pública deve atender, também, a situação de oportunidade e de conveniência da dispensa. (GASPARINI, 2014, p.578).

Ademais, seguindo esta linha de entendimento, pode-se haver vícios no ato administrativo quando não observada a lógica anteriormente apresentada. É o que pode-se entender das palavras de Gasparini (2014, p.578), conforme segue:

Pode-se afirmar que a realização da licitação nesses casos prestigia os princípios da moralidade administrativa, da igualdade e da competitividade, mas isso em tese, porque haverá vício, sim, se a realização da licitação configurar um disparate e com ela se onerar a Administração Pública[...].

Logo, ao constatar a faculdade de dispensa da licitação e autorizada a dispensa, a Administração Pública está desobriga do procedimento de escolha da melhor proposta. Porém, todo o restante da formalidade do procedimento, tal qual a "verificação da personalidade jurídica, capacidade técnica, idoneidade financeira, regularidade fiscal, empenho prévio, celebração do contrato, publicação", necessariamente devem ser observados e seguidos pela Administração. (GASPARINI, 2014, p.579).

Também, considera-se que a validade da dispensa da licitação, em aplicação ao artigo 24 da Lei 8.666/93, somente poderá ser considerada válida uma vez que os precedentes legais de: custo dentro dos limites legais, calamidade pública, emergência, estiverem totalmente de acordo às hipóteses estabelecidas pelo procedimento licitatório adequado, conforme normas de controle administrativo. (GASPARINI, 2014, p.579).

Assim, entende-se que a dispensa de licitação é conceito inverso da obrigatoriedade de licitar, estabelecida pela Constituição Federal para a

Administração Pública, no que tange os contratos celebrados por ela, sendo que, tal dispensa, não configura uma relação automática como causa e efeito, ou seja, ainda sim, mesmo presente algumas das hipóteses taxadas pelo artigo 24 da Lei 8.666/93 devem ser seguidas as normas trazidas pela própria lei, bem como procedimentos internos, conforme se notou.

3.5 DISPENSA DE LICITAÇÃO, NOS CASOS DE EMERGÊNCIA OU DE CALAMIDADE PÚBLICA, CONFORME A LEI 8.666/93

Já se tratou, de maneira geral, das possibilidades de dispensa de licitação, inclusive, já foi abordado o rol taxativo trazido pelo artigo 24 da Lei que regulamenta as licitações públicas no Brasil, sendo que, dentre as diversas situações que podem dar amparo a dispensa de licitação, este trabalho tem como foco uma em especial: a dispensa de licitação ensejada pela situação de emergência ou de calamidade pública.

Assim, cabe apresentá-la; tal previsão está disposta no artigo 24 da Lei de Licitações, a Lei nº 8.666/93, em seu inciso IV, conforme se vê:

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; [...] (BRASIL, 2015b).

Essa possibilidade de contratação direta é um meio do qual o estado dispõe para o atendimento de necessidades coletivas que requerem caráter de urgência, sendo que a falta deste atendimento ensejaria prejuízo irreparável ao bem público.

A situação de emergência ou calamidade pública não se subentende, elas devem ser declaradas pelo Poder Executivo Federal, Estadual ou Municipal, conforme o caso, através de decreto. Desta forma, apenas após o procedimento

desta solenidade que a Administração Pública estará desobrigada a contratar mediante licitação. (GASPARINI, 2014, p.585).

De maneira geral, neste tipo de contratação pretende-se evitar sério dano a bem ou interesse público ou de administrados. Logo, neste viés, pode-se entender o artigo 24, inciso IV como uma regra. (JUSTEN FILHO, 2014B, p.404).

Contudo, não são quaisquer situações que se podem utilizar da contratação direta dispensando o procedimento licitatório comum, previsto em lei. O prejuízo que enseja a prestação célere no atendimento pelo Estado e conseqüentemente dispensa a aplicação do procedimento licitatório deve ser um prejuízo irreparável, ou seja, deve-se interpretar tal expressão com cuidado. (JUSTEN FILHO, 2014B, p.405).

3.5.1 Diferença entre Emergência e Calamidade Pública

O inciso trás, duas possibilidades que amparam a contratação direta, ou a dispensa da licitação, são elas: a situação de emergência e a situação de calamidade pública. Desta forma, no caso concreto, é imperioso saber definir em quais das possibilidades a Administração Pública poderá se amparar para formalizar a dispensa dentro dos critérios objetivos do artigo 24, inciso IV da lei 8.666/93.

Neste mesmo sentido, a contextualização destas possibilidades é ainda mais importante, uma vez que para dispensa de licitação é, impreterivelmente necessária a decretação de algumas dessas situações: de emergência ou de calamidade pública.

Ou seja, a Administração Pública não estará desobrigada a licitar apenas por afirmar a situação de emergência diante de um caso concreto. De fato, há a necessidade de existir os pressupostos necessário para a autoridade competente defina, com base em critérios claros a situação de emergência ou de calamidade. Conforme já se observou a "[...]situação de emergência ou calamidade pública não se subentende, elas devem ser declaradas[...]" (GASPARINI, 2014, p.585-586).

Tanto o é que, caso a Administração Pública efetive contratações com a alegação de "emergência", sendo que no caso concreto não seja o caso, estas contratações restaram viciadas, ou seja, cometer-se-á erro e esta conduta poderá

ser constatada apenas com a aferição técnica da situação. (JUSTEN FILHO, 2018, p.523).

Desta forma, para não haver interpretações divergentes na constatação de situações de emergência ou de calamidade o Decreto nº. 7.257, de 4 de agosto de 2010 que "regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC", definiu, para esta finalidade, as características de ambas as situações, sendo que a calamidade pública caracteriza-se por; (BRASIL, 2015c):

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

IV - estado de calamidade pública: 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, 2015c).

Esta definição, tem como característica da evidência de que é uma situação na qual a Administração Pública fica impossibilitada de prestar o atendimento através dos meios que comumente empregaria para fazê-lo, ou seja, a prestação do atendimento pelo ente público resta, conforme saliente o dispositivo, substancialmente comprometido. (GASPARINI, 2014, p.584).

Por outro lado, a situação de emergência, embora no contexto parecida com a situação de calamidade pública, é definida pelo Decreto da seguinte forma:

Art. 2º Para os efeitos deste Decreto, considera-se:

[...]

III - situação de emergência: 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, 2015c).

Já nesta situação, tem-se mais em evidência a figura do prejuízo causado pela demora na prestação do atendimento pelo Estado. Assim, salienta-se na situação de emergência que a demora na prestação do atendimento ensejaria prejuízo e até mesmo comprometer sobremaneira o andamento de obras, e por em risco a segurança de administrados. (GASPARINI, 2014, p.585).

Para exemplificar, traz-se os exemplos apresentados pelo mesmo autor, Gasparini (2014, p.585), conforme segue:

O conserto do reservatório de água da cidade cujo vazamento ameaça sua segurança e a restauração do equipamento de balsa, destruído por uma enchente anormal do rio, são casos de emergência. Nessas hipóteses, diz-se que a emergência é *real*, pois seu surgimento não decorreu de qualquer comportamento, comissivo ou omissivo, da Administração Pública.

Ainda, dentro deste mesmo entendimento, tem-se que para Justen Filho (2015, p.404), a situação de emergências é:

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. Demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico.

Neste ínterim, notou-se que os critérios de definição de tais situações são completamente objetivos, mas, devem ser atribuídos a situação fática com responsabilidade.

3.6 PROCEDIMENTOS LEGAIS PARA A APLICAÇÃO DO ARTIGO 24, INCISO IV DA LEI 8.666/93

Não obstante as hipóteses de dispensa de licitação das quais já se mencionou neste trabalho, há de se deixar evidenciado que, muito embora em certas situações a exceção à regra é a da dispensa do processo licitatório, ainda deve ser considerado a aplicação do procedimento devido, a fim de não invalidar o ato de dispensa.

Também já se mencionou, o caráter técnico e objetivo dos critérios de definição e constatação das situações de emergência ou de calamidade pública, através do estudo do Decreto n. 7.257, de 4 de Agosto de 2010, sendo que pode-se entender como tais situações se dão no campo jurídico.

Desta forma, partindo destas premissas, é preciso ir além: compreender como a Administração Pública deve proceder quando conclui que de fato há uma situação que enseja a dispensa do procedimento licitatório.

Logo, é de extrema importância considerar o que a própria Lei 8.666/93 estabelece como requisitos para a aplicação do disposto no seu artigo 24, inciso IV,

tendo como ponto de partida a definição correta das situações de emergência ou de calamidade pública.

Para tanto, há de se considerar o que dispõe o artigo 26 do mesmo diploma legal, o qual esclarece, passo a passo, o procedimento correto a ser adotado pela Administração Pública, senão vejamos:

Art. 26. As dispensas previstas nos §§ 2º e 4º do art. 17 e no inciso III e seguintes do art. 24, as situações de inexigibilidade referidas no art. 25, necessariamente justificadas, e o retardamento previsto no final do parágrafo único do art. 8º desta Lei deverão ser comunicados, dentro de 3 (três) dias, à autoridade superior, para ratificação e publicação na imprensa oficial, no prazo de 5 (cinco) dias, como condição para a eficácia dos atos. (Redação dada pela Lei nº 11.107, de 2005)

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

I - caracterização da situação emergencial ou calamitosa que justifique a dispensa, quando for o caso;

II - razão da escolha do fornecedor ou executante;

III - justificativa do preço.

IV - documento de aprovação dos projetos de pesquisa aos quais os bens serão alocados. (Incluído pela Lei nº 9.648, de 1998).(BRASIL, 2015b).

No que diz respeito à dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, previsão do artigo 24, inciso IV da lei, este artigo se aplica no sentido de determinar o "procedimento interno" a ser seguido, o qual sua não obediência pode ensejar a ineficácia do ato. (MEDAUAR, 2015, p.240).

O *caput* do artigo deixa claro, ao constatar a situação característica de dispensa da licitação a autoridade pública deve, para justificar a dispensa, bem como a escolha dela, comunicar, num período de até três dias à autoridade superior para que se possa homologar, leia-se ratificar, seguindo da publicação em imprensa oficial, o que deve ocorrer dentro de cinco dias úteis. (MEDAUAR, 2015, p.240).

Contudo, vale ressaltar que a interpretação deste dispositivo nos casos concretos vai além do que sua mera aplicação literal. É o que esclarece o Tribunal

de Contas da União. Segundo Gasparini (2014, p.586), o órgão, um dos principais fiscalizadores dos contratos celebrados pela Administração Pública, em todas as esferas, Municipal, Estadual e Federal, vem, reiteradas vezes, retificando e complementando o entendimento deste artigo, salientando que, além das formalidades estabelecidas pelo artigo em comento, são necessárias também, para a acertada decretação dos casos de emergência ou de calamidade pública, as seguintes:

a) 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; b) a existência de 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 para afastar o risco iminente detectado. (GASPARINI, 2014, p.587).

Já, no que tange aos procedimentos internos das contratações diretas, deve-se ressaltar que não são demasiadamente diferentes dos procedimentos internos quando de uma contratação dada através de licitação. Em síntese, a Administração Pública precisa definir, como de praxe, o objeto da contratação, bem como as condições a serem seguidas. (JUSTEN FILHO, 2015, p.525).

Por fim, é importante desprender deste tópico que, mesmo a lei desobrigando o administrador da aplicação de parte dela, no caso da dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública, a mesma estabelece, de antemão uma série de requisitos os quais dever ser observados na aplicação desta dispensa. Ou seja, ainda que seja aparente uma certa liberdade para o administrador, essa deve obedecer a critérios, sendo que ao mesmo tempo que há discricionariedade, a própria lei procura cercar o ato de legalidade.

3.7 CONTROLE DA "ATIVIDADE LICITATÓRIA"

O controle da atividade licitatória é instrumento importante para garantir a lisura de todo o processo, em todas as suas formas, bem como, de maneira geral, cuidar da utilização e aplicação dos recursos públicos pela Administração Pública quando da contratação de bens, serviços, etc.

O tema ganha, cada vez mais, exaltada relevância. Isto, pois, tem-se visto reiteradas vezes operações de investigação deflagradas pelas autoridades competentes visando a apuração de possíveis crimes de corrupção ou, propriamente, má-fé na utilização dos recursos públicos. Não obstante, em tema de licitações públicas, não é diferente.

Desta maneira, cabe tratar de que forma pode-se dispor de meios que controlem o correto uso dos recursos públicos na aplicação do processo licitatório e, ainda mais, quando há a sua dispensa por situações que ensejam a prestação do atendimento de forma célere, visto que, nesta hipótese, como já se viu neste trabalho, tem-se o momento de maior fragilidade no que tange à moralidade administrativa.

Neste viés, muito embora diversos são os controles que podem incidir sobre a licitação, podemos, inicialmente mencionar uma classificação geral das formas de controle dos atos da Administração Pública, qual seja: controle interno (realizado pela própria Administração Pública) e controle externo (realizados por outros entes, sendo estes externos à Administração Pública que perpetuou o ato). (MEDAUAR, 2015, p.246).

Esta relação de controle se dá do órgão controlado para com o órgão controlador, sendo que, quando o órgão controlado realiza o próprio controle, dá-se que este é o chamado de controle interno; já quando o órgão controlador é um órgão estranho ao órgão controlado, dá-se como o controle externo. (GASPARINI, 2014, p.1039).

Para Di Pietro (2014, p.811), a atuação no controle das atividades da Administração Pública é, em especial, a própria proteção aos princípios regedores da atividade administrativa, sendo que, no que tange ao controle interno, este "decorre do *poder de autotutela* que permite à Administração pública rever os próprios atos quando ilegais, inoportunos ou inconvenientes."

Já, por outro lado, em relação ao controle externo de suas atividades, diz-se que este deve ser realizado obedecendo os limites estabelecidos pela lei, pois, se assim não o fizer, corre-se o risco de afetar a autonomia da qual a Administração Pública se reveste. (DI PIETRO, 2014, p.811).

Pois bem, tais conceitos externam de maneira breve a forma com a qual pode haver a incidência de controle sobre atividades da Administração Pública. Contudo, deve-se constar, especificamente, como os procedimentos licitatórios são regulados por este controle.

Neste sentido, apreciando o que a Constituição Federal de 1988 regula sobre o assunto, nota-se que, segundo Justen Filho (2015, p.1206) "a fiscalização acerca da regularidade dos atos praticados pela União e pelos órgãos da Administração direta e indireta" se dá da seguinte forma:

Art. 70. A fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da União e das entidades da administração direta e indireta, quanto à legalidade, legitimidade, economicidade, aplicação das subvenções e renúncia de receitas, será exercida pelo Congresso Nacional, mediante controle externo, e pelo sistema de controle interno de cada Poder.

[...]

Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:[...]. (BRASIL, 2015a).

Desta feita, tendo em vista o caráter financeiro que envolve o processo de contratação pela Administração Pública, tem-se que se destaca um órgão, próprio deste controle; o Tribunal de Contas. Este, exerce o controle através da "fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial da Administração Pública[...]." (FRANÇA, 2010, p.90).

Também, como se consta no dispositivo legal, é claro constatar que o controle que é exercido pelo Tribunal de Contas sobre o procedimento das licitações, e de todos os atos que disserem respeito a ela, ou seja, no caso também de dispensa da licitação, é uma forma de controle externo. (MEDAUAR, 2015, p.248).

Por seu turno, a lei de licitações, Lei 8.666/93, possui tal previsão de controle, mencionando o Tribunal de Contas como órgão fiscalizador por excelência, conforme se vê no artigo 113 da Lei:

Art. 113. O controle das despesas decorrentes dos contratos e demais instrumentos regidos por esta Lei será feito pelo Tribunal de Contas competente, na forma da legislação pertinente, ficando os órgãos interessados da Administração responsáveis pela demonstração da legalidade e regularidade da despesa e execução, nos termos da Constituição e sem prejuízo do sistema de controle interno nela previsto. (BRASIL, 2015b).

Nota-se que este dispositivo legal vigora para todos os contratos celebrados sobre o amparo da própria lei 8.666/93, sem exceção, sendo que remete este regramento ao texto primário da Constituição Federal de 1988 quando menciona "nos termos da Constituição", conforme se nota acima.

Destarte, considerando a atividade administrativa em todas as esferas de poder, será que este dispositivo se aplica tão somente à União? De forma alguma, pois, muito embora a Constituição direcione as regras aplicação à União, de forma extensiva, estas são aplicáveis também aos Estados, ao Distrito Federal e aos Município, nos seus casos específicos. (JUSTEN FILHO, 2015, p.1207).

Neste sentido, afora esta previsão que menciona somente a União, Gasparini (2014, p.1058) salienta que:

Nos Estados-Membros e no Distrito Federal cabem às Assembléias Legislativas essas mesmas competências, auxiliadas pelos respectivos Tribunais de Contas, que também poderão receber [...] denúncias. O mesmo se pode dizer em relação aos Municípios. Tais competências são das Câmaras de Vereadores, auxiliadas pelas Cortes de Contas locais, e, onde estas não existirem, pelo Tribunal de Contas competente [...].

O controle aplicado pelo Tribunal de Contas, na forma de fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial será exercido através de análise da legitimidade, legalidade, economicidade e aplicação das subvenções e renúncia de receitas. (GASPARINI, 2014, p.1058).

Por fim, é imperioso salientar que ferramentas de controle das atividades da Administração Pública são de extrema importância para que se possa ter atos administrativos emanados dentro dos preceitos e princípios estabelecidos para a Administração Pública, especialmente os consagrados no artigo 37, *caput*, da Constituição Federal.

Já, no que tange ao processo licitatório, ainda mais importante se ter meios de controle pelos quais se possam garantir contratações com toda a lisura

que os recursos públicos e a função pública que se desenvolve ensejam. Ademais, é tarefa de suprema responsabilidade gerir a máquina pública com retidão, não se abstendo de forma alguma dos preceitos morais que norteiam as atividades da Administração Pública, muito além, inclusive, do que os próprios dispositivos legais possam garantir. Portanto, tem-se que o controle das atividades licitatórias exercem regulação destas premissas.

4. DA MORALIDADE ADMINISTRATIVA NA APLICAÇÃO DO ART. 24, INCISO IV DA LEI 8.666/93

4.1 CONCEITO DE MORALIDADE ADMINISTRATIVA

No que tange à moralidade, Giacomuzzi (2002, p.39), escreve que foi no início do século XX que se deflagrou, de forma mais intensa, a ideia da moralidade administrativa, segundo o autor

A busca de um conteúdo autônomo à moralidade administrativa passa por uma abordagem da história do controle da legalidade do ato administrativo, por um motivo elementar: foi na tentativa de evitar os abusos cometidos pelos administradores públicos e ampliar a abrangência do controle da legalidade administrativa que se perfectibilizou [...] a ideia de moralidade administrativa, elaborada e desenvolvida fundamentalmente partir de instituto do desvio de poder. (GIACOMUZZI, 2002, p.39).

Essa ideia inicial de moralidade administrativa teve ligação direta com a questão da problemática da discricionariedade administrativa. o estudo da primeira gera, necessariamente que se passe à análise da segunda. (GIACOMUZZI, 2002, p.39).

Ainda, segundo o mesmo autor, o conceito de moralidade existe tendo em vista a ideia da não moralidade, ou seja, da falta dela na Administração Pública, a qual vislumbra-se na forma de atos emanados pela administração, conforme se vê em suas palavras:

A moralidade administrativa vai nascer nesse contexto. [...] surgirá exatamente vinculada ao estudo da declaração de vontade do ato jurídico-administrativo e especificamente ligada ao exame do instituto do desvio de poder, a fim de delimitar a ação discricionária do administrador. (GIACOMUZZI, 2002, p.43).

No Brasil, a moralidade na administração pública, muito embora esteja classificada como princípio administrativo, consagrado no *caput* do artigo 37 da Constituição Federal é tida por muitos autores como de conceito vago, sendo que faz parte do próprio conceito e princípio de legalidade. (DI PIETRO, 2014, p.75).

Porém, haja a vista a posição destes autores, há de se levar em conta que para se ter um ato exarado pela administração pública eivado de legalidade, não se deve, tão somente, vinculá-lo ao cumprimento irrestrito da legalidade, como se exclusivamente este o bastasse. Deve-se, além disto, conforme esclarece Moraes (2007, p.84), "respeitar os princípios éticos de razoabilidade e justiça, pois a moralidade constitui, a partir da Constituição de 1988, pressuposto de validade de todo ato da Administração Pública."

Ainda, salientando a disposição Constitucional, cabe lembrar que ela estabeleceu como norteador da atividade da Administração Pública, o princípio da moralidade, sendo que, da mesma forma, definiu a obrigatoriedade da proteção à moralidade e a conseqüente responsabilização do agente público *amoral* ou *imoral*. (MORAES, 2007, p.84).

Esta relação moralidade X legalidade é magistralmente abordada por Osório (2007, p. 92), onde ele define:

Alertamos que a moral administrativa, além de ser inconfundível com a moralidade comum, tem uma funcionalidade histórica para alcançar, por um lado, as regras não-escritas da Administração Pública, os objetivos gerais da Administração Pública, permitindo um campo maior de movimentos aos intérpretes, e, por outro, de exteriorizar cânones hermenêuticos para uma valorização de conjunto de deveres públicos relacionados com a clássica legalidade.

Nota-se então, nestas palavras, que a moralidade administrativa prescinde não somente a obediência irrestrita aos seus preceitos legais, mas sim, muito além disso, prescinde também da obediência às "*regras não-escritas* da Administração Pública". (OSÓRIO, 2007, p. 92).

Assim, é claro entender que, estando o agente público inserido nesta sensibilidade: de obediência às regras escritas e também, as regras não-escritas, pode ele alcançar o pleno atendimento dos objetivos da Administração Pública no que tange ao interesse público.

Ademais, a não operacionalização da moralidade (no contexto das regras escritas e das regras não-escritas) pelo administrador público no exercício de sua atividade pública, enseja ato imoral ou, até mesmo ato de improbidade administrativa, sujeitando o às sanções legais.

4.2 A MORALIDADE COMO LIMITE À DISCRICIONARIEDADE ADMINISTRATIVA

A Moralidade na Administração Pública no Brasil é tema que ganha, cada vez mais, relevância nos debates das relações entre administração e administrados, bem como no que diz respeito à gestão dos recursos públicos. Isto, porque reiteradas vezes está se vendo casos de corrupção, desonestidade ou propriamente má gestão dos recursos públicos, situações as quais não se dá valor algum ao interesse público, ao interesse coletivo, ou seja, ausência completa de valores subjetivos que supram lacunas onde a lei não pode ir.

Neste sentido, além da própria disposição constitucional do artigo 37, o qual incluiu o princípio da moralidade no diploma constitucional, como já se viu, também, pode-se observar a importância da moralidade administrativa no artigo 5º, inciso LXXIII, onde se prevê que a lesão à moralidade administrativa pode ser fundamento de ação popular. (DI PIETRO, 2007, p.161). Vejamos:

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

[...]

LXXIII - qualquer cidadão é parte legítima para propor ação popular que vise a anular ato lesivo ao patrimônio público ou de entidade de que o Estado participe, **à moralidade administrativa**, ao meio ambiente e ao patrimônio histórico e cultural, ficando o autor, salvo comprovada má-fé, isento de custas judiciais e do ônus da sucumbência; (BRASIL, 2015a, grifado).

Já observou-se anteriormente que, muito embora o agente público deva fazer apenas o que está previsto em lei, há momentos em que a própria lei o faculta a possibilidade de escolha, ou o chamado poder discricionário. Contudo, na esfera da moralidade administrativa, este é o campo no qual existe maior propensão aos atos imorais. (DI PIETRO, 2007, p.161).

Ainda, segundo a autora, haja vista a Administração Pública ter a possibilidade de escolha dentre várias opções válidas:

[...] pode perfeitamente ocorrer que a solução escolhida pela autoridade, embora permitida pela lei, em sentido formal, contrarie valores éticos não protegidos diretamente pela regra jurídica, mas passíveis de proteção por

estarem subjacentes em determinada coletividade. (DI PIETRO, 2007, p.161).

A discricionariedade implica, necessariamente, na faculdade de escolher. Assim, muito embora a escolha deva ser feita observando-se a previsão legal, a característica que dá vida a discricionariedade é justamente a possibilidade de escolha. Portanto, fala-se de uma possibilidade de direito, e não somente uma possibilidade de fato. (DAL BOSCO, 2007, p.371).

Por este motivo, salienta-se que, muito embora haja a liberdade de escolha, esta não é irrestrita, pois, há de se obedecer alguns ditamos objetivos. Assim, podemos ver que:

A esfera de liberdade outorgada aos agentes públicos normalmente alcançará a formulação de um juízo subjetivo quanto à: a) identificação de determinada situação fática ou jurídica que configure o pressuposto adequado à prática do ato, influenciando nos motivos que o justificam; b) escolha da medida mais adequada à espécie, refletindo sobre o objetivo do ato; c) integração dos denominados conceitos jurídicos indeterminados; d) escolha de praticar ou não o ato; e e) aferição do melhor momento à concretização das opções disponíveis, que podem assumir uma feição omissiva ou mesmo comissiva. (GARCIA e ALVEZ, 2008, p.298).

Neste sentido, pode-se entender a discricionariedade não apenas como uma liberdade de escolha, mas além, pode-se falar da "discricionariedade vinculada"; esta, por sua vez, implica em uma análise meticulosa do agente público para fins de tomar uma decisão acertada, uma decisão que muito embora não seja amarrada diretamente ao texto legal, obedeça todas as diretrizes jurídicas e legais e a elas se ajusta diretamente, conquanto, ao mesmo tempo, atenda seu objetivo de forma eficiente. (DAL BOSCO, 2007, p.371).

Também, neste entendimento, Di Pietro (2007, p. 118) saliente ainda que:

Uma das grandes dificuldades do tema da discricionariedade administrativa está em distingui-la das hipóteses de simples interpretação, pois em ambas existe um trabalho intelectual prévio à aplicação da lei aos casos concretos. A discussão envolve precisamente os chamados conceitos legais indeterminados [...].

Destarte, há de se considerar que, falando-se em moralidade administrativa, não é tarefa fácil definir um padrão de moral a ser seguido, ou uma

concepção do que é certo ou errado na aplicação do poder discricionariiedade. Isto, pois, os próprios valores que definem a moral mudam constantemente com o tempo. Porém, não há dúvidas de que é fácil perceber, em determinadas circunstâncias, o que é um ato moral ou imoral. (DI PIETRO, 2007, p.162).

Segundo Di Pietro (2007, p.162), por estes motivos, "[...] a discricionariiedade administrativa, da mesma forma que é limitada pelo Direito, também o é pela Moral; [...]". Ou seja, em meio a um universo de possíveis opções todas elas legalmente cabíveis a serem adotadas, a Administração Pública irá escolher por aquela que estabeleça o "mínimo ético". (DI PIETRO, 2007, p.162).

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

4.3 BOA-FÉ NO EXECÍCIO DA ATIVIDADE PÚBLICA

Tal tema é, nitidamente, passível de uma ligação com a moralidade na administração pública, pois, para que haja esta é necessário, sem exceção, a presença da boa-fé objetiva e, necessariamente, quando na operacionalização do seu poder discricionário, pelo administrador, da boa-fé subjetiva.

A boa-fé é um conceito que se origina no direito civil. Todavia, "há quem diga que a moral administrativa traduz o dever de boa-fé objetiva, [...], exigindo-se da Administração Pública toda uma série de deveres para com os administrados". (OSÓRIO, 2007, p. 90).

Neste mesmo viés, saliente ainda o autor que "da moralidade administrativa nascem deveres, inclusive o da boa-fé objetiva, além da boa-fé subjetiva, entre outro." (OSÓRIO, 2007, p. 91).

Pode-se constar também, nas palavras deste mesmo autor que "O universo da moralidade administrativa, respeitando suas origens teóricas, é ambíguo e **permite a percepção de valores**, a partir dos quais são construídos deveres e direitos". (OSÓRIO, 2007, p. 91, grifado).

Outro apontamento que corrobora a idéia inicialmente trazida neste tópico é que, sob o prisma de quem poderia ter criado a moralidade administrativa, admitir-se-ia a idéia de que ela é ferramenta para a criação de deveres públicos implícitos ligados à boa-fé objetiva da própria Administração Pública. (OSÓRIO, 2007, p. 90).

Logo, muito embora o conceito de boa-fé não seja originário do próprio direito administrativo, a aplicação dele na matéria da administração pública é de clara absorção, pois, como apresentado nas palavras anteriores: "O universo da moralidade administrativa, [...], é ambíguo e permite a percepção de valores". (OSÓRIO, 2007, p. 91).

4.4 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA

A improbidade administrativa é tema de extrema importância dentro do Direito Administrativo. Além, é claro, de suas interações com outros ramos do direito, tais como Direito Penal e o próprio Direito Civil. Para com o Direito Administrativo o tema da improbidade possui estreita ligação com o tema da moralidade administrativa; logicamente, esta conclusão não é de difícil constatação.

Outrossim, no que se refere à improbidade administrativa, esse também é o entendimento de Marçal Justen Filho (2014, p.1088), quando ele saliente que "trata-se de um instituto que conjuga princípios e regras de direito civil, de direito administrativo, de direito penal e de direito constitucional."

Já a importância da temática é notória, como já dito, tanto o é que a Constituição garantiu o tratamento do assunto em seu artigo 37, § 4º, pois, ali previu que os atos de improbidade administrativa demandariam a suspensão de direitos político, a perda da função pública, a indisponibilidade de bens e o ressarcimento ao erário, inclusive "sem prejuízo de ação penal cabível." (JUSTEN FILHO, 2014, p.1083).

Também, tem-se que há muito tempo a improbidade administrativa como ato ilícito tem sido tratada pelo direito positivo. Ele aborda a questão de crime de responsabilidade para os agente políticos, sendo que não trata de improbidade para os servidores públicos. Porém, a lei, preocupando-se com o combate à corrupção,

trouxe a expressão enriquecimento ilícito no exercício do cargo ou função, aí para os servidores públicos em geral. (DI PIETRO, 2014, p.801).

A imoralidade administrativa é definida da seguinte forma, segundo Marçal Justen Filho (2014, p.1083):

[...] consiste na ação ou na omissão violadora do dever constitucional de moralidade no exercício da função pública, que acarreta a imposição de sanções civis, administrativas e penais, de modo cumulativo ou não, tal como definido em lei.

Percebe-se que a imoralidade se origina quando ocorre o descumprimento de uma norma determinada. Ou seja, a ligação com a moralidade é expressa, pois, a incoerência em imoralidade administrativa subentende-se como uma atitude subjetiva reprovável. Desta maneira, a imoralidade, via de regra dá-se de forma dolosa, porém, há exceções as quais admite-se a improbidade na modalidade culposa. (JUSTEN FILHO, 2014, p.1084).

Para Di Pietro (2009, p.803), "não é fácil estabelecer distinção entre moralidade administrativa e probidade administrativa." De fato, não é. Logo, tem-se que a dificuldade na divisibilidade das matérias, por óbvio, faz-se constatar que ambas estão em nítida aproximação.

Moralidade administrativa e probidade administrativa, a priori, são similares visto a proximidade de sua essência. Ambas trazem a idéia de honestidade para com a Administração Pública. Ou seja, o mero cumprimento formal da legalidade no exercício da função pública não é o suficiente, há de serem observados os valores, os princípios éticos envolvidos de legalidade, boa-fé, para que haja uma boa administração. (DI PIETRO, 2009 p.803).

4.5 CASOS IRREGULARES NA APLICAÇÃO DO ARTIGO 24, INCISO IV DA LEI 8.666/93

O tema deste trabalho não se tornou evidente para tal à toa. Como já dito anteriormente, tendo em vista os recorrentes casos de corrupção pelo país em períodos recentes, bem como não propriamente corrupção, em alguns casos, mas,

também, a falta de responsabilidade no tratamento dos recursos públicos tem dado alento aos debates sobre a moralidade na Administração Pública em geral.

Não obstante, inúmeras são as áreas sujeitas a problemas deste tipo. Assim, coube-nos explorar os casos de dispensa de licitação por motivo de emergência por calamidade pública, embasados no artigo 24, inciso IV da Lei 8.666/93, conforme já visto.

Neste sentido, cita-se alguns julgados do Tribunal de Contas da União, nos quais pode-se perceber, claramente, casos onde o artigo em comento foi aplicado de forma indevida, ainda, alguns deles sem utilizar nenhum critério em sua aplicação.

No caso a seguir, percebe-se que a condição de emergência foi utilizada para a dispensa da licitação através de mera alegação e não se embasando em fatos que pudessem comprovar a situação, senão vejamos:

No caso em tela, **a situação emergencial legitimaria** a contratação direta com fundamento no art. 24, IV, da Lei 8.666/93, **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 (Acórdão 4.458/2011, 2.^a C., rel. Min. Aroldo Cedraz). (*Apud* Marçal, p.406, 2015, grifado).

Ainda, no caso adiante, tem-se que além da falta do cumprimento dos requisitos exigidos pelo artigo 26 da Lei 8.666/93 para a dispensa da licitação, fundada no artigo 24, inciso IV da mesma lei, os gestores também fundamentaram a dispensa em um argumento ineficaz, conforme nota-se:

Os ex-gestores alegaram situação emergencial para caracterizar a dispensa de licitação, **a qual deveria ser justificada, conforme art. 26 da Lei 8.666/1993, sendo que não foi apresentado nenhum documento assinado àquela época para corroborar a dispensa**. O fato de os veículos serem utilizados no combate ao trabalho escravo e que as fiscalizações poderiam ser comprometidas não nos parece razoável, pois esta é a própria finalidade do órgão, além do que havia outros veículos à disposição (Acórdão 7.068/2010, 2.^a C., rel. Min. Augusto Sherman Cavalcanti). (*Apud* Marçal, p.406, 2015, grifado).

Como já se tratou neste trabalho, a dispensa de licitação é a exceção à regra. Assim, a dispensa deve obedecer aos critérios estabelecidos para realizar

contratações sem o convencional processo licitatório. Não obstante, no julgado a seguir, percebe-se novamente a dispensa indevida da licitação pela Administração Pública:

É óbvio que a licitação é uma regra que se sobrepõe a dificuldade como a alegada, que figuram dentro da rotina administrativa, sem importar em risco para pessoas ou bens. Não é à toa que a lei, quando supõe a possibilidade de dispensa de licitação em caso emergencial, coloca-o em paralelo com a ocorrência de uma calamidade. **Então, não serão transtornos normais ao desafio de administrar que poderão impedir processo licitatório** (Acórdão 1.020/2008, 1.^a C., rel. Min. Marcos Vilaça). (*Apud* Marçal, p.407, 2015, grifado).

Também, há casos em que a dispensa é aplicada quando a contratação enseja um estudo prévio. Logo, descaracteriza-se a situação de emergência haja vista a necessidade de estudo anterior, é o que vemos no julgado que segue:

É desprovido de amparo legal o contrato emergencial firmado em decorrência de dispensa de licitação, quando o objeto almejado dependa de estudos preliminares cujo tempo necessário para conclusão descaracterize a urgência da contratação (Acórdão 1.889/2006, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar). (*Apud* Marçal, p.407, 2015).

Em outras situações há a evidência da emergência, no entanto, a contratação realizada se estende a objetos além daqueles que caracterizaram o caráter emergencial da situação. Tal situação pode ser encontrada no julgado adiante disposto:

Não se admite o pressuposto fático teórico como argumento para contratação urgente por dispensa, pois 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 (Acórdão 300/2004, Plenário, rel. Min. Ubiratan Aguiar). (*Apud* Marçal, p.407, 2015).

Diante destes casos, narrados a título de exemplo, existem milhares, em todas as esferas da administração pública, quer seja ela Federal, Estadual ou Municipal. O fato é que o dispositivo prevê a dispensa de licitação visando, claramente o atendimento de urgência para as pessoas e bens, sendo que é utilizado, em muitas vezes, como ferramenta para atender interesses particulares,

haja vista o momento de certa fragilidade ou, se assim podemos dizer, certo momento de flexibilização da Lei no que tange à obrigatoriedade de licitar. Logo, fica em evidência a necessidade de boa-fé, de moralidade na gestão pública.

5. CONCLUSÃO.

Com base nos estudos realizados neste trabalho, chegamos à conclusão de que o dispositivo de dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública é de suma importância para a prestação célere, por parte da Administração Pública, no atendimento à população em situações excepcionais, as quais trazem riscos aos bens e até mesmo à vida das pessoas.

Logo, considera-se que o processo licitatório em si é um procedimento pelo qual se busca a contratação mais vantajosa para a Administração Pública. Além do mais, gera, necessariamente, um controle sobre os gastos públicos, ou seja, exerce claramente um controle dos recursos públicos.

Desta maneira, por seu turno, este dispositivo de dispensa de licitação, embora seja uma exceção à regra de licitar, não pode ser encarado pelo administrador público como uma ferramenta de legitimação de seus atos discricionários, fundados pela mera vontade, ou seja, contratações sem critérios objetivos que as norteiam.

Isto posto, infelizmente, tem-se que em diversos casos podem ser constatada a aplicação indevida da dispensa da licitação e contratações sem o mínimo de regramento, conforme se constou neste trabalho. Assim, depreende-se que, em alguns casos se trata apenas de falta de técnica administrativa; porém, pode-se entender que em outros casos o dispositivo é utilizado para atender a interesses particulares em detrimento do interesse público.

Portanto, o presente estudo traz à tona a necessidade da observação da moralidade Administração Pública. Mesmo que se teve como foco o estudo da dispensa de licitação por emergência ou calamidade pública a moralidade precisa estar presente em toda a Administração Pública, em todos os seus atos. Pois, se assim não o for, sempre se estará noticiando casos de corrupção, de má gestão de recursos públicos, quando se conseguir achar uma lacuna legal.

Por conseguinte, não se quer esgotar um tema tão complexo quanto a moralidade, tendo em vista sua amplitude em todas as esferas do Direito, não apenas em tema de Direito Administrativo.

Por fim, esta temática ganha relevância, mais do que nunca, haja vista recorrentes notícias de corrupção pelo país. Assim, cabe aos estudantes de Direito, inicialmente, conhecer as fragilidades legais e morais que infelizmente corroem as riquezas deste país, para agir em prol de um Brasil melhor em quanto enquanto futuros profissionais do direito e cidadãos.

REFERÊNCIAS

BRASIL, 2015a. Constituição (1988). **Constituição da República Federativa do Brasil**: promulgada em 5 de outubro de 1988. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm> Acesso em: 29marc, 2015.

BRASIL, 2015b. Lei Federal n. 8.666, de 21 de Junho de 1993. **Regulamenta o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências**. Disponível em: <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l8666cons.htm> Acesso em: 10feve. 2015.

BRASIL, 2015c. Decreto n. 7.257, de 4 de Agosto de 2010. **Regulamenta a Medida Provisória nº 494 de 2 de julho de 2010, para dispor sobre o Sistema Nacional de Defesa Civil - SINDEC, sobre o reconhecimento de situação de emergência e estado de calamidade pública, sobre as transferências de recursos para ações de socorro, assistência às vítimas, restabelecimento de serviços essenciais e reconstrução nas áreas atingidas por desastre, e dá outras providências**. Disponível em <http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/Decreto/D7257.htm> Acesso em: 03abri 2015.

BERTONCINI, Mateus. **Ato de Improbidade Administrativa**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 26. ed. São Paulo: Atlas, 2013.

DA SILVA, Afonso da Silva. **Curso de Direito Constitucional Positivo**. 30. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

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

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

FIGUEIREDO, Lúcia Valle. **Curso de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2004.

FRANÇA, Phillip Gil. **O Controle da Administração Pública**. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2010.

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

GARCIA, Emerson; ALVES, Rogério Pacheco. **Improbidade Administrativa**. 4. ed. Rio de Janeiro: Lumen Juris 2008.

GIACOMUZZI, José Guilherme. **A Moralidade Administrativa e a Boa-fé da Administração Pública**. 1. ed. São Paulo: Malheiros 2002.

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

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 10. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2014.

LIMA, Ruy Cirne. **Princípios de Direito Administrativo**. 7. ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

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

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

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo Moderno**. 19 ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2015.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 40. ed. São Paulo: Malheiros, 2013.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Licitação e Contrato Administrativo**. 14 ed. São Paulo: Malheiros, 2007.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. **Curso de Direito Administrativo**. 31. ed. São Paulo: Malheiros, 2014.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional Administrativo**. 4. ed. São Paulo: Atlas, 2007.

OSÓRIO, Fábio Medina. **Teoria da Improbidade Administrativa**. 1. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2007.