

## IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA: UM OLHAR ACERCA DOS PROCESSOS DE DISPENSA DE LICITAÇÃO FRENTE AO ESTADO DE CALAMIDADE PÚBLICA

ADMINISTRATIVE IMPROBITY: A LOOK AT BIDDING WAIVER PROCESSES BEFORE THE STATE OF PUBLIC CALAMITY

MALA CONDUCTA ADMINISTRATIVA: UNA VISIÓN DE LOS PROCESOS DE RENUNCIA DE LICITACIONES ANTE EL ESTADO DE LA CALAMIDAD PUBLICA

Adrielle da Silva Ferreira<sup>1</sup>  
Ivoneide Pereira Costa Silva<sup>2</sup>  
Sebastião Edilson Rodrigues Gomes<sup>3</sup>

**RESUMO:** Este estudo tem por objetivo analisar o princípio constitucional da licitação, acentuando a contratação direta em razão de decretação de estado de calamidade pública. Sendo sua dispensa sustentada no artigo 24, inciso IV da Lei Federal nº 8.666 de 1993. Conquanto caiba abordar entendimentos diante da imposição de estado de calamidade pública como a problemática da Improbidade Administrativa exercida por agentes públicos, o que infringe a Lei nº 8.429 de 2 de junho de 1992, que se torna uma ferramenta fundamental para efetivação da justiça. O tipo de pesquisa adotado foi o tipo puro (teórica), utilizando o subtipo de pesquisa de natureza bibliográfica, utilizando fontes documentais e jurisprudências. Como há grandes riquezas dirigidas, sobretudo por parte do governo e com isso, a carência de transparência, a improbidade administrativa enfatizou uma nova forma de responsabilização extirpando e sanando as condutas desonestas e a malversação administrativa. Conclui-se que o Estado deve controlar e fiscalizar o abuso de poder e o intrujar da lei, protegendo o patrimônio que se destina a sociedade civil e evitando a morosidade, dificuldades e empecilhos administrativos.

**Palavras- chaves:** Improbidade Administrativa. Dispensa de Licitação. Calamidade Pública.

**ABSTRACT:** This study aims to analyze the constitutional principle of bidding, emphasizing direct contracting due to the declaration of a state of public calamity. His dismissal is based on article 24, item IV of Federal Law No. 8,666 of 1993. While it is appropriate to address understandings in the face of the imposition of a state of public calamity as the problem of Administrative Misconduct exercised by public agents, which violates Law No. 8,429 of June 2, 1992, which becomes a fundamental tool for the effectiveness of justice. The type of research adopted was the pure type (theoretical), using the subtype of bibliographic research, using documentary sources and jurisprudence. As there is great wealth directed, especially by the government and with that, the lack of transparency, the administrative improbity emphasized a new form of accountability, extirpating and remedying dishonest conduct and administrative malpractice. It was concluded that the State must control and supervise the abuse of power and the intrusion of the law, protecting the patrimony that is destined for civil society and avoiding delays, difficulties and administrative obstacles.

**Keywords:** Administrative improbity. Bidding Waiver. Public calamity.

<sup>1</sup> Graduanda em Direito pela Faculdade São Lucas – Porto Velho-RO, autora do presente artigo. Endereço eletrônico: deca\_pvh@hotmail.com.

<sup>2</sup> Graduanda em Direito pela Faculdade São Lucas – Porto Velho-RO, autora do presente artigo. Endereço eletrônico: ivoneidepretinha@gmail.com.

<sup>3</sup> Professor pela Faculdade São Lucas – Porto Velho-RO, orientador do presente artigo, Mestre em Direito do Estado. Especialista em Direito de Família. Bacharel em Direito. Licenciado em Pedagogia. Professor Universitário desde 1999. Advogado. E-mail:s.edilsongomes@bol.com.br.

**RESUMEN:** Este estudio tiene como objetivo analizar el principio constitucional de la licitación, con énfasis en la contratación directa debido a la declaración de estado de calamidad pública. Su destitución se fundamenta en el artículo 24, fracción IV de la Ley Federal N° 8.666 de 1993. Si bien es procedente abordar entendimientos frente a la imposición del estado de calamidad pública como el problema de las Faltas Administrativas ejercidas por los agentes públicos, que viola la Ley N° 8.429 del 2 de junio de 1992, la cual se convierte en una herramienta fundamental para la efectividad de la justicia. El tipo de investigación adoptado fue el tipo puro (teórico), utilizando el subtipo de investigación bibliográfica, utilizando fuentes documentales y jurisprudenciales. Como existe una gran riqueza dirigida, especialmente por el gobierno y con ello, la falta de transparencia, la improbidad administrativa acentuó una nueva forma de rendición de cuentas, extirpando y remediando las conductas deshonestas y malas prácticas administrativas. Se concluye que el Estado debe controlar y fiscalizar el abuso de poder y la intrusión de la ley, protegiendo el patrimonio que se destina a la sociedad civil y evitando dilaciones, dificultades y trabas administrativas.

**Palabras clave:** Mala conducta administrativa. Exención de licitación. Calamidad pública.

## INTRODUÇÃO

A Lei de Improbidade Administrativa foi sancionada com o objetivo de punir o agente público desonesto. Trata-se de um regime sancionatório que visa proteger a probidade no trato com a coisa pública. Com ela buscou-se evitar ou coibir condutas que causem lesão patrimonial e/ou moral à Administração Pública.

1232

O tema da pesquisa versada é de grande relevância para os estudos de graduação, para o profissional e principalmente para o cidadão. Um cidadão informado influencia a concretização da justiça. Além de ser um tema bastante pautado no momento presente pela justiça e mídia por expor e esclarecer abusos de poder.

A pesquisa da improbidade administrativa nos processos de dispensa de licitação em face da crise imposta quanto ao estado de calamidade pública é de grande importância para o ramo do direito, principalmente o direito administrativo, pois é de do conhecimento do Poder judiciário que em certos casos de licitações o agente público é fraudulento. Com a decretação do estado de calamidade pública fica dispensada a licitação, fazendo com que, nessa modalidade empregada, os agentes públicos se beneficiem de forma fraudulenta.

Em face disso, a pesquisa apresentada tem perceptível notabilidade de caráter social, à lei n° 8.429/1992 além de ser uma grande conquista para a nação é incumbida de amparar e resguardar o Estado e o cidadão, com as normas editadas com suas devidas sanções. Leva-se em consideração que o agente público desleal afeta e intervém na prestação de serviços em suas diferentes formas afetando todo o país e sociedade.

Todavia o artigo possui o objetivo de demonstrar a improbidade administrativa diante dos processos de dispensa de licitação no decorrer de uma decretação de estado de calamidade pública como um instrumento de observação de fraudes e suas devidas sanções. Dessa forma a construção dos tópicos se baseio em apresentar a contratação direta em estado de calamidade pública há a possibilidade de agentes públicos cometerem atos de improbidade; verificar a condução do princípio da indisponibilidade do poder público e avaliar as sanções referentes aos atos de Improbidade Administrativa.

Diante do contexto, surge o seguinte questionamento: A Lei 8.429/1992 veio apenas impor as sanções ao enriquecimento ilícito ou seria apenas uma utopia?

Contudo o presente estudo tem como tema a improbidade administrativa nos processos de dispensa de licitação com o problema de diante da decretação do estado de calamidade pública, para a realização desse estudo o tipo de pesquisa adotado foi o tipo puro (teórica), utilizando o subtipo de pesquisa de natureza bibliográfica, utilizando fontes documentais e jurisprudências. Sendo as fontes a Constituição Federal, leis e livros. A abordagem utilizada para obter os resultados foi através de análises sendo do tipo qualitativa, indicando o funcionamento das estruturas desde o princípio do serviço público até a sanção e formas de fiscalização do agente público.

1233

Para atingir o escopo desse trabalho o estudo embasou-se no método dedutivo, no qual o foco foi à improbidade administrativa nos processos de dispensa de licitação e seguindo seus conteúdos induzidos que se concentram no tema e suas consequências.

## **1 DA IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA POR FRAUDE DE LICITAÇÃO QUANTO À DECRETAÇÃO DO ESTADO DE CALAMIDADE**

Ao buscar sinônimos de probidade encontram-se palavras como integridade e honestidade. A Administração Pública deve atuar embasada na lei de forma que vise o interesse da coletividade de forma legal e sem abuso de poder.

O agente público possui obrigações e deveres e, ao desvirtuar-se, o mesmo pratica ato de improbidade administrativa que é regido pela Lei nº 8.429/92:

Art. 1º Os atos de improbidade praticados por qualquer agente público, servidor ou não, contra a administração direta, indireta ou fundacional de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal, dos Municípios, de Território, de empresa incorporada ao patrimônio público ou de entidade para cuja criação ou custeio o erário haja concorrido ou concorra com mais de cinquenta por cento do patrimônio ou da receita anual, serão punidos na forma desta lei.

A Constituição Federal prevê para o ato de improbidade administrativa as seguintes medidas:

Art. 37 [...] § 4º Os atos de improbidade administrativa importarão a suspensão dos direitos políticos, a perda da função pública, a indisponibilidade dos bens e o ressarcimento ao erário, na forma e gradação previstas em lei, sem prejuízo da ação penal cabível.

sujeito passivo: uma das entidades mencionadas no artigo 1º da Lei nº 8.429; sujeito ativo: o agente público ou terceiro que induza ou concorra para a prática do ato de improbidade ou dele se beneficie sob qualquer forma direta ou indireta (arts. 1º e 3º); ocorrência do ato danoso descrito na lei, causador de enriquecimento ilícito para o sujeito ativo, prejuízo para o erário, atentado contra os princípios da Administração Pública ou concessão ou aplicação indevida de benefício financeiro ou tributário; o enquadramento do ato pode dar se isoladamente, em uma das quatro hipóteses, ou, cumulativamente, em duas, três ou quatro; elemento subjetivo: dolo ou culpa. (DI PIETRO, 2019, p.180).

Com a decretação do estado de calamidade pública, que se caracteriza por ser uma situação fora do normal e de adversidade em que o prejuízo já está instaurado e tendo as chances de dissolução pelo ente de forma comprometida. Na prática, decretar estado de calamidade pública permitirá ao governo gastar mais do que o previsto com medidas, por exemplo para conter os efeitos da Covid-19, e de forma mais rápida.

A Lei de Licitações, por exemplo, prevê dispensa de licitação nesses casos, "*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*". (DOEDERLEIN, 2020, p. 23).

1234

Os seguintes artigos da Lei de licitações de nº 8.666/1993, preveem quando há a necessidade de dispensa nos casos de calamidade pública:

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.

E também o acrescenta o parágrafo único da mesma regulamentação:

Art.26. [...] Parágrafo único. O processo de dispensa, de inexigibilidade ou de retardamento, previsto neste artigo, será instruído, no que couber, com os seguintes elementos:

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

Com o procedimento de dispensa de licitação que é uma contratação direta e o devido artigo acima, o Administrador Público deve agir de forma lícita e buscando atingir a melhor proposta na situação vigente, visando soluções eficazes para o estado decretado.

Ao decretar-se o estado de calamidade pública permite-se que o Chefe do Poder Executivo direcione gastos para conter o problema, permitindo que a Administração execute sem o introdutório procedimento realizado nas licitações, como com previsão legal. E os Estados e Municípios ficam dispensados de licitar. O ato de não licitar, sucede de um reconhecimento de uma circunstância e de um anseio e um interesse social presente.

A fraude mais frequente segundo Doederlein (2020, p. 25), o Ministério Público do Estado de Rondônia e o Tribunal de Contas da União são as de superfaturamento, jogo de planilha, direcionamento e cláusulas restritivas, corrupção por parte dos Administradores, falsificação de documentos, alteração contratual, existência de empresas fantasmas, o acordo entre empresas, a entrega de material de qualidade inferior ao previsto no edital, a simulação de licitação e o preço inexequível.

Em estado de calamidade pública alguns servidores veem uma brecha para ilicitudes causando danos ao erário ou também o simples descumprimento dos princípios da administração, sem necessariamente gerar danos as finanças públicas, gerando uma corrupção administrativa com seu desvio de ato e corrompendo o princípio do ato administrativo, acarretando o enriquecimento ilícito. (MAZZA, 2019, p.III).

### 1.1 O infringir do princípio da indisponibilidade do poder público

No que se refere à Administração Pública, a mesma tem o poder de processo administrativo de licitar, contratando empresas para prover serviços e adquirir bens.

Mazza (2019, p.III) preceitua:

O supra princípio da indisponibilidade do interesse público enuncia que os agentes públicos não são donos do interesse por eles defendido. Assim, no exercício da função administrativa os agentes públicos estão obrigados a atuar, não segundo sua própria vontade, mas do modo determinado pela legislação. Como decorrência dessa indisponibilidade, não se admite tampouco que os agentes renunciem aos poderes legalmente conferidos ou que transacionem em juízo.

Os princípios são a abertura, a base e o encabeçamento. E também há os supra princípios, como ensina Celso Antônio Bandeira de Mello, que são norteadores para a criação de outros princípios, no qual se adequa o princípio da indisponibilidade do poder público. Cabe ressaltar que para o desenvolvimento da atividade administrativa só irá ser

exequível se respeitado os princípios que regem a administração pública. (PEREIRA JÚNIOR, 2019, p. 13).

Para o funcionamento da Administração e suas prestações de serviços públicos é importante salientar o cumprimento dos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. (BRASIL, 1988).

A administração tem que seguir e atender a lei, ou melhor, dizendo, o interesse coletivo deve preponderar diante do interesse da Administração ou do agente público, sendo o interesse público não podendo ser agredido por desejo e disposição do administrador. (MAZZA, 2019, p.111). Haja vista que a Administração Pública e seus servidores estão manuseando de tal disposição de forma meramente instrumental. Ao se dispor do princípio da indisponibilidade admite-se mencionar o princípio da Supremacia do Interesse Público, que tem sua existência com o Estado desempenhado em benefício para a coletividade.

Isso quer dizer que o interesse público permanentemente terá de prevalecer comparando-se ao interesse individual tanto como de um administrador ou de quem quer seja, não se tratando de uma faculdade e sim de um dever, sendo esse para o nosso regime democrático uma consequência comum do mesmo. Tange também o princípio da Autotutela, como determina Filho (2015, p. 35):

A Administração Pública comete equívocos no exercício de sua atividade, o que não é nem um pouco estranhável em vista das múltiplas tarefas a seu cargo. Defrontando-se com esses erros, no entanto, pode ela mesma revê-los para restaurar a situação de regularidade. Não se trata apenas de uma faculdade, mas também de um dever, pois que não se pode admitir que, diante de situações irregulares, permaneça inerte e desinteressada. Na verdade, só restaurando a situação de regularidade é que a Administração observa o princípio da legalidade, do qual a autotutela é um dos mais importantes corolários.

No que se refere a decretação de estado de calamidade pública e com o fato de que a situações extremas demandam medidas extremas, a Administração tem sobre ela a responsabilidade de desempenhar contratações legítimas, buscando pautar-se na transparência e respeitando as leis com o intuito de escapar de possíveis fraudes e atendendo as necessidades que esse estado decretado precisa para suprimir as dificuldades que carecem a população do país.

Independentemente de calamidade pública e estado de emergência ser normalmente concatenados, legalmente os mesmos são diferentes. O estado de emergência acontece quando está em grande possibilidade de os danos se consolidarem no país. O termo estado de calamidade pública é um nível mais grave e quando já se tem prejuízos como e podem

acarretar em ameaça de danos graves à vida, à saúde popular, à segurança, à economia ou à ordem pública. (REIS, 2018, p. 52).

Portanto, em caso de decretação de calamidade pública, devidamente reconhecida, o administrador público fica desobrigado de adotar as providências previstas na Constituição Federal para adequação das despesas com pessoal. Assim sendo, os resultados fiscais e a limitação de empenho também ficam dispensados. A Lei de Responsabilidade Fiscal culminou-se em 2000 durante o governo de Fernando Henrique Cardoso, expressa no artigo 65 dela que, na ocorrência de calamidade pública reconhecida pelo Congresso Nacional ou pelas Assembleias Legislativas, União, estados e municípios estão dispensados de atingir resultados fiscais enquanto se estender as circunstâncias. Sendo assim, permissível o governo majorar seus gastos públicos de forma excepcional outorgando devido às consequências da decretação do estado de calamidade pública maior endividamento por aplicar-se na resolução da adversidade que se propaga. (PEREIRA JÚNIOR, 2019, p. 13).

Como exemplo se tem o projeto de Decreto Legislativo 104/20, que se manifestou com o surgimento do Covid-19. A composição do texto intenciona vedar o uso indiscriminado dos recursos liberados, com a sua aplicabilidade apenas para disponibilidade para prática de combate em o decorrer de tempo que persistir a pandemia do Covid-19 no Brasil. Empiricamente a decretação desse estado consente a aprovação do governo para mais gastos para solucionar e tranquilizar os efeitos da Covid-19 e diminuindo sua disseminação pelo país.

1237

## **1.20 infringir do princípio da publicidade no processo licitatório**

Expresso no artigo 37 da Constituição Federal de 1988, o princípio da Publicidade, está correlacionado com a necessidade de dar fim à ambiguidade associada ao Poder Público. A Lei 12.527/2011, Lei de Acesso à Informação, consuma que as informações referentes ao Estado se tornem públicas, exceto pelas previstas em lei. O que favorece o controle, protegendo o regime democrático. (PEREIRA JÚNIOR, 2019, p. 13).

A publicidade acontece por meio de publicação e divulgação dos atos públicos ou de suas atividades administrativas para conhecimento comunitário, atuando de forma transparente, educativa, informativa ou de orientação social, salvantes hipóteses de sigilo previamente declarado. Verificando-se que se trata da publicidade por meio do Diário

Oficial e em jornais de grande circulação, que se torna a principal ferramenta para certificar o andamento das contratações realizadas pela Administração, podendo atingir ligeiramente de forma operante o controle da publicidade e sua fiscalização.

Salienta Moraes (2017, p. 245):

A publicidade se faz pela inserção do ato no Diário Oficial ou por edital afixado no lugar próprio para divulgação de atos públicos, para conhecimento do público em geral e, conseqüentemente, início da produção de seus efeitos, pois somente a publicidade evita os dissabores existentes em processos arbitrariamente sigilosos, permitindo-se os competentes recursos administrativos e as ações judiciais próprias. A regra, pois, é que a publicidade somente poderá ser excepcionada quando o interesse público assim determinar, prevalecendo esse em detrimento do princípio da publicidade.

Dessa forma, observa-se como está acontecendo o operar dos agentes públicos, como empregam os recursos públicos, quantos são e qual sua a remuneração e por quais os fundamentos para as suas seleções. E não só visando-se a ser acessível às partes interessadas, mas também sendo compreensível ao público, permitindo um controle social pelo administrado. Haja vista que não é porque se encontra acessível ao público que está explícito e pragmático. Alinhando-se concernente com o Direito da Informação, que se encontra no rol de Direitos e Garantias Fundamentais.

Preceitua Filho (2015, p. 306):

Esse princípio informa que a licitação deve ser amplamente divulgada, de modo a possibilitar o conhecimento de suas regras a um maior número possível de pessoas. E a razão é simples: quanto maior for à quantidade de pessoas que tiverem conhecimento da licitação, mais eficiente poderá ser a forma de seleção, e, por conseguinte, mais vantajosa poderá ser a proposta vencedora. Nunca é demais frisar que os atos do Estado devem estar abertos a todos, ou seja, são atos públicos e, por tal motivo, devem ser franqueados a todos. Licitação sem publicidade revela-se simplesmente um zero jurídico. Lembra-se aqui, por oportuno, que a publicidade é um princípio republicano e remonta à res publica indicativa da coisa pública, coisa de todos.

Somente com a observância do princípio da publicidade e sua transparência a sociedade poderá observar e investigar os agentes públicos. Havendo necessidade de clareza nos textos jurídicos, resguardando a segurança jurídica associada com a legalidade.

Com a efetivação do estado de calamidade pública a transparência e o princípio da publicidade se fazem essenciais para a averiguação da administração pública e para o cidadão e imprensa que também estão inspecionando a fim de evitar que sejam utilizados indevidamente os recursos concedidos, controlando os atos da administração, principalmente no âmbito das contratações neste período. (REIS, 2018, p. 55).

Com a transparência é possível estimar dados das contratações emergenciais, doações e medidas de estímulos econômicos e proteção social. Evitando e combatendo a corrupção, acabando com a ideia de que não há vigilância e sua devida punição, utilizando-se do controle social sobre os gastos públicos visando à impossibilidade de desperdícios e conflitos de interesse, possibilitando comparabilidade de contratações públicas de diferentes locais e o atendimento e qualidade de todos e preservando os recursos públicos de forma célere. (REIS, 2018, p. 55). Também há a necessidade de ter um padrão quanto às informações publicadas neste período e se fazendo acessível a todos.

Havendo especificado nas publicações da contratação o público alvo, modalidade utilizada nas contratações, preço unitário e global do que for contratado, dados e justificativa técnica e econômica dos bens ou serviços obtidos para a contratação, ferramenta que auxilie quanto à apuração de conformidade das premissas da contratação. Atendendo as exigências dos cidadãos quanto às aplicações do dinheiro público. (MORAES, 2017, p.102),

Moraes (2017, p.102), dispõe:

Portanto, as condutas dos agentes públicos devem pautar-se pela transparência e publicidade, não podendo a invocação de inviolabilidades constitucionais constituir instrumento de salvaguarda de práticas ilícitas, que permitam a utilização de seus cargos, funções ou empregos públicos como verdadeira cláusula de irresponsabilidade por seus atos ilícitos.

### **1.3 Das sanções referentes aos atos de improbidade administrativa**

Ao gerar prejuízo ao erário a punição se dar com a reparação do dano. Aquele servidor público que corrompe o serviço previsto em lei, será punido pela lei nº 8.429/92, por má conduta e acaba sujeitando-se ao referente processo penal, civil e administrativo. Essa lei é para os agentes públicos brasileiros um Código de Conduta Geral, sendo sua existência aplicável a todos e com o seu surgimento e ela gerou a revogação expressa dos antecedentes Leis 3.164/1957 e 3.502/1958.

Como procede a Lei nº 8.429/1992 as sanções dos quais que cometeram os atos de improbidade administrativa e que também originou em enriquecimento ilícito são a suspensão dos direitos políticos de oito a dez anos, pagamento de multa civil, proibição de transacionar com o Poder Público ou receber incentivos fiscais ou creditícios (em qualquer hipótese) por dez anos, ressarcimento integral do dano e perda de bens ou valores acrescidos ilicitamente ao patrimônio. (PEREIRA JÚNIOR, 2019, p. 13).

No que se diz respeito a hipóteses de atos de improbidade administrativa que acarretam lesão ao erário as suas devidas sanções se dão pelo o ressarcimento integral do dano, a perda da função pública, a suspensão dos direitos políticos de cinco a oito anos, pagamento de multa civil de até duas vezes o valor do dano, se tiver demanda também a perda dos bens ou valores acrescidos ilicitamente e a proibição de receber benefícios fiscais ou incentivos fiscais ou creditícios ou transacionar com o Poder Público pelo período de cinco anos. (MADEIRA, 2018, p. 44).

No que se refere ao pronunciamento de demanda de atos de improbidade que ofendem os princípios da administração pública, as sanções aplicáveis correspondem ao pagamento de multa civil podendo ser de no máximo de cem vezes o valor da remuneração concebida pelo agente, ressarcimento integral do dano, perda da função pública, suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos e proibição de transacionar, receber benefícios ou incentivos fiscais ou creditícios (em qualquer hipótese) do Poder Público pelo período de três anos. (REIS, 2018, p. 55).

Cabe ressaltar as aplicações das sanções citadas ao serem levadas a juízo elas leva em consideração o cargo ocupado pelo agente infrator, a perda de função é cabível a quem é um agente público no período de sua condenação, ao perder a função pública o mesmo só poderá habilitar-se para exercício de função depois de cinco anos (não podendo ser reintegrado ou assumir o cargo antigo), se ocorreu mais de um ato de improbidade se se utiliza o concurso de delitos.

No que tange a área cível, é importante destacar a lei nº 4.717 de 29 de junho de 1965, a conhecida “Lei de Ação Popular”, que assegura que qualquer cidadão poderá fazer o ajuizamento de uma ação, resguardando assim o patrimônio público. (PEREIRA JÚNIOR, 2019, p. 13).

Nos termos do artigo 10 da lei nº 8.429/92:

Art. 10. Constitui ato de improbidade administrativa que causa lesão ao erário qualquer ação ou omissão, dolosa ou culposa, que enseje perda patrimonial, desvio, apropriação, malbaratamento ou dilapidação dos bens ou haveres das entidades referidas no art. 1º desta lei, e notadamente:

I- Facilitar ou concorrer por qualquer forma para a incorporação ao patrimônio particular, de pessoa física ou jurídica, de bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei;

II - Permitir ou concorrer para que pessoa física ou jurídica privada utilize bens, rendas, verbas ou valores integrantes do acervo patrimonial das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;

- III - doar à pessoa física ou jurídica bem como ao ente despersonalizado, ainda que de fins educativos ou assistências, bens, rendas, verbas ou valores do patrimônio de qualquer das entidades mencionadas no art. 1º desta lei, sem observância das formalidades legais e regulamentares aplicáveis à espécie;
- IV - Permitir ou facilitar a alienação, permuta ou locação de bem integrante do patrimônio de qualquer das entidades referidas no art. 1º desta lei, ou ainda a prestação de serviço por parte delas, por preço inferior ao de mercado;
- V - Permitir ou facilitar a aquisição, permuta ou locação de bem ou serviço por preço superior ao de mercado;
- VI - Realizar operação financeira sem observância das normas legais e regulamentares ou aceitar garantia insuficiente ou inidônea;
- VII - conceder benefício administrativo ou fiscal sem a observância das formalidades legais ou regulamentares aplicáveis à espécie;
- VIII - frustrar a licitude de processo licitatório ou de processo seletivo para elaboração de parcerias com entidades sem fins lucrativos, ou dispensá-los indevidamente.

Incumbe a extinção com o período de tempo fixado na sentença ou com o seu devido cumprimento. De acordo com a lei nº 8.429/1992 as demandas podem ser propostas no período de até cinco anos após o término do exercício, ou de função de confiança ou de cargo comissionado, sendo cabível para cargos efetivos a demissão a bem do serviço público. (PEREIRA JÚNIOR, 2019, p. 13). Os Tribunais de Contas e Ministério Público vão fiscalizar e depois apurar os devidos processos e colher no que houver as devidas lesões e assim abrir um processo para aplicar suas devidas penalidades.

1241

No que se diz respeito do procedimento administrativo e do processo judicial se observam a seguinte disposição legal da lei nº 8.429/92:

Art. 15. A comissão processante dará conhecimento ao Ministério Público e ao Tribunal ou Conselho de Contas da existência de procedimento administrativo para apurar a prática de ato de improbidade.

Parágrafo único. O Ministério Público ou Tribunal ou Conselho de Contas poderá, a requerimento, designar representante para acompanhar o procedimento administrativo.

Art. 16. Havendo fundados indícios de responsabilidade, a comissão representará ao Ministério Público ou à procuradoria do órgão para que requeira ao juízo competente a decretação do sequestro dos bens do agente ou terceiro que tenha enriquecido ilicitamente ou causado danos ao patrimônio público.

§ 1º O pedido de sequestro será processado de acordo com o disposto nos arts. 822 e 825 do Código de Processo Civil.

§ 2º Quando for o caso, o pedido incluirá a investigação, o exame e o bloqueio de bens, contas bancárias e aplicações financeiras mantidas pelo indiciado no exterior, nos termos da lei e dos tratados internacionais.

Art. 17. A ação principal, que terá o rito ordinário, será proposta pelo Ministério Público ou pela pessoa jurídica interessada, dentro de trinta dias da efetivação da medida cautelar.

Ao contratado que responde sanção são aplicadas em situações mais leves multas e advertências como penalidade e já em casos mais preocupantes pelo período de dois anos ocorrer o impedimento de contratar com a Administração e suspensão temporária de atividade em licitações e ainda da mesma forma por período indeterminado até sua reabilitação a sua declaração de inidoneidade.

#### **1.4 Da fragilidade da decretação do estado de calamidade pública e sua dispensa de licitar**

A fiscalização dos contratos administrativos é de grande notoriedade para a Administração Pública e sociedade. O que não descarta que, com a decretação de estado de calamidade pública os processos que logo estão dispensados de licitar os que não possuem vulnerabilidade e adversidades, devendo dar celeridade às aquisições, porém, a flexibilização da dispensa de licitação pode acarretar uma deficiência da utilização dos recursos ou até uma ausência de observância das regras pertinentes. (REIS, 2018, p. 55).

A pandemia do Covid-19, em tentativas de evitar a proliferação e o aumento de casos de óbitos, o Estado se viu com a necessidade de adquirir bens e serviços. Com essas obtenções é importante destacar o princípio da proporcionalidade para os atos administrativos. Considerando-se que ele evita os excessos e visa que a Administração Pública exerça e atue de acordo com suas limitações e satisfazendo a real demanda do interesse público.

Alguém, ou alguns, se aproveitando de vantagens para atingirem seus próprios objetivos, sem se importar com o dano causado ou se tal conduta é legal não é algo novo para a população. No Brasil, a corrupção está concatenada dentro do seu percurso histórico. Dessa forma, que os acusados no nosso país têm o amparo de diversas disposições legais, como a presunção de inocência, direito ao contraditório e ampla defesa, devido processo legal e outros. (REIS, 2018, p. 55). O que é excelente para o desempenho do processo e assegurar os diversos direitos e a justiça das partes, porém, também há de se falar de quem se utilize para alongar, retardar e ganhar tempo, além disso, almejando utilizar todos os recursos possíveis ou até mesmo visando à prescrição processual.

No Estado do Rondônia, em uma operação desempenhada pela Polícia Federal, foram constatadas fraudes nos contratos assinados entre o mês de agosto de 2019 a maio de 2020, o esquema criminoso que visava desvios de verbas da saúde no estado foi atribuído nas contratações de quatro Organizações Sociais com destino a gestão de hospitais públicos

no Estado, incluindo hospitais de campanha. Apontam-se as Organizações Sociais com indícios de fraudes nos contratos com o governo de Rondônia. (MADEIRA, 2018, p. 44).

Associação da Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Ji-Paraná, Instituto Nacional de Assistência Integral (Inai), Instituto Pan-americano de Gestão (IPG), Irmandade da Santa Casa de Misericórdia de Birigui. A operação envolve agentes públicos, empresários do governo do Rondônia. O mesmo esquema teria acontecido na situação de superfaturamento de cestas básicas. (MADEIRA, 2018, p.44).

É possível notar que a fragilidade da dispensa de licitação decorrente da pandemia do corona vírus, se dá pela ausência de burocracia vigente nas contratações. Nas investigações foi constatado que a escolha da empresa se deu de forma “pessoal” e “direta”, presumivelmente por servidores do governo do Estado do Rondônia, visando beneficiar a empresa “aliada”, onde possivelmente ele exercia função de liderança na associação criminosa, onde tratava previamente com os empresários e o então chefe da Casa Civil, sobre assuntos relacionados aos processos licitatórios que supostamente seriam loteados, direcionados, fraudados e superfaturados. (MADEIRA, 2018, p. 44).

Apenas no Estado do Rondônia há 52 municípios, onde cada município tem seus órgãos para serem monitorados. Manifestando, então, uma grande demanda e de certa forma, um desafio para os órgãos que ficaram incumbidos de realizar as análises e fiscalização dos mesmos. (MADEIRA, 2018, p. 44). Por isso, com o intuito de sanar as fraudes nos processos licitatórios é importante a obediência às leis mesmo dentro de um estado emergencial, gerando acesso às aquisições e contratações de bens e serviços, com sua disponibilidade em tempo real, possibilitando também ao cidadão ter acesso ou até mesmo realizar denúncias para a inspeção ser realizada também em tempo real de forma factual. Destarte, o papel da sociedade é de grande notabilidade para o Poder Público, contribuindo para a preservação e justiça na nação.

### **1.5 Do Tribunal de Contas dos municípios do Estado do Rondônia na qualidade de agente fiscalizador**

Os Tribunais de Contas apresentam ação fiscalizadora, o “Controle Externo”. Sendo um órgão auxiliar do Congresso Nacional e da Assembleia Legislativa ao que compete a fiscalização financeira orçamentária, operacional, patrimonial e contábil da União, Estados e Municípios. (MADEIRA, 2018, p. 44). As competências dos Tribunais de

Contas são semelhantes, havendo alteridade pelas suas entidades federativas em que se compõem. Segue então, as atribuições do TCU: fiscalizador, informativo, corretivo, consultivo, sancionador, judicante, ouvidoria e normativo. O artigo 71 da Constituição Federal exemplifica a função do TCU:

**Art. 71.** O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete:

**I** - apreciar as contas prestadas anualmente pelo Presidente da República, mediante parecer prévio que deverá ser elaborado em sessenta dias a contar de seu recebimento;

**II** - julgar as contas dos administradores e demais responsáveis por dinheiros, bens e valores públicos da administração direta e indireta, incluídas as fundações e sociedades instituídas e mantidas pelo Poder Público federal, e as contas daqueles que derem causa a perda, extravio ou outra irregularidade de que resulte prejuízo ao erário público;

**III** - apreciar, para fins de registro, a legalidade dos atos de admissão de pessoal, a qualquer título, na administração direta e indireta, incluídas as fundações instituídas e mantidas pelo Poder Público, excetuadas as nomeações para cargo de provimento em comissão, bem como a das concessões de aposentadorias, reformas e pensões, ressalvadas as melhorias posteriores que não alterem o fundamento legal do ato concessório;

**IV** - realizar, por iniciativa própria, da Câmara dos Deputados, do Senado Federal, de Comissão técnica ou de inquérito, inspeções e auditorias de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial, nas unidades administrativas dos Poderes Legislativo, Executivo e Judiciário, e demais entidades referidas no inciso II;

**V** - fiscalizar as contas nacionais das empresas supranacionais de cujo capital social a União participe, de forma direta ou indireta, nos termos do tratado constitutivo;

**VI** - fiscalizar a aplicação de quaisquer recursos repassados pela União mediante convênio, acordo, ajuste ou outros instrumentos congêneres, a Estado, ao Distrito Federal ou a Município;

**VII** - prestar as informações solicitadas pelo Congresso Nacional, por qualquer de suas Casas, ou por qualquer das respectivas Comissões, sobre a fiscalização contábil, financeira, orçamentária, operacional e patrimonial e sobre resultados de auditorias e inspeções realizadas;

**VIII** - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;

**IX** - assinar prazo para que o órgão ou entidade adote as providências necessárias ao exato cumprimento da lei, se verificada ilegalidade;

**X** - sustar, se não atendido, a execução do ato impugnado, comunicando a decisão à Câmara dos Deputados e ao Senado Federal;

**XI** - representar ao Poder competente sobre irregularidades ou abusos apurados.

O Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Rondônia foi instituído pela Emenda Constitucional nº13 de 16/10/1980. Tendo como propósito fiscalizar o Poder Executivo, evitando prejuízo ao Erário, corrupção, controlando as finanças públicas

municipais e sua aplicabilidade, trazendo transparência e eficiência na gestão pública. (RAMALHO, 2021, p. 12).

Com a decretação do estado de calamidade pública é evidente a necessidade de um plano de ação, que orienta a fiscalização das despesas municipais para o enfrentamento da emergência.

Os Tribunais de Contas para suprir um possível desequilíbrio fiscal, há uma necessidade de uma intervenção pedagógica e preventiva. Ressaltando a importância da transparência, sendo uma forma de a população junto com o controle externo averiguar se há a publicidade. É levada em ponderação a demonstração de necessidade, respaldada em fatos, contexto e indicado na conformidade da legislação. (RAMALHO, 2021, p. 12).

No Tribunal de Contas dos Municípios do Estado do Rondônia, na sua 7ª Controladoria na jurisdição do Conselheiro José Carlos Araújo, foi implantado um monitoramento diário dos processos licitatórios, nos Diário do Estado do Rondônia, Diário da Federação das Associações de Municípios do Estado de Rondônia, Diários Oficiais - Diário da União a fim de conter e inspecionar, evitando prejuízo à máquina pública. Seguidamente postado no Mural de Licitação do TCM-RO. (RAMALHO, 2021, p. 12).

A falta de solicitude do ordenador responsável promoverá em multa diária, como dispõe o art. 72, VII da LOTCM-RO, art. 278 e seguintes do RITCM-RO e art. 13 da Resolução nº. 11.535/2014 do Tribunal de Contas dos Municípios do Estado de Rondônia. (RAMALHO, 2021, p. 12).

Devido aos números demasiados quanto à pandemia e tanto no âmbito recursal e no âmbito social o vice-presidente de Relações Político-Institucionais da Atricon e coordenador da Rede Infocontas, conselheiro Renato Rainha (TCDF), deu ênfase ao trabalho de monitoramento realizado e a importância do levantamento de dados, em âmbito nacional, acerca da execução de despesas públicas, previstas nos incisos I e II do artigo 5º da Lei Complementar 173/2020. *“É importante que as informações pertencentes ao Controle Externo, no caso específico, aquelas relacionadas ao combate à pandemia do coronavírus possam ser estratificadas de forma similar, em âmbito nacional, para que possamos oferecer aos brasileiros a oportunidade de exercer o controle social”*. (RAMALHO, 2021, p. 12).

Como segue as Leis Federais nº13.979/2020 e nº12.257/2011, para a evolução da capacidade de transparência na gestão pública municipal para o combate ao “novo coronavírus” (COVID-19), em uma decisão em sessão plenária virtual realizada no dia

03/06/2020 foi aprovada uma Instrução Normativa nº 10/2020. (RAMALHO, 2021, p. 12). Buscando, além de garantir a moralidade e a transparência da gestão pública, como também incentiva o envolvimento da sociedade, pois em todo recurso federal, estadual e municipal utilizado, inclusive os casos de dispensa de licitação para o combate ao Covid-19, pode ser supervisionado pelos cidadãos e com o monitoramento e fiscalização junto às prefeituras municipais do Estado do RO. (RAMALHO, 2021, p. 12).

Em um levantamento realizado pelo Tribunal de Contas dos Municípios de Jipará (TCM-RO) pertinente ao enfrentamento da pandemia do coronavírus (COVID 19), apresenta uma evolução dos municípios.

Sérgio Leão, conselheiro presidente do TCM-RO pontuou: “A ação de monitoramento e a fiscalização do Tribunal nos portais da transparência nos municípios paraenses confirma os benefícios que o órgão traz para a sociedade.” (RAMALHO, 2021, p. 12).

Afinal, o trabalho é realizado para garantir serviços públicos prestados da melhor forma, principalmente quando é possível entender de forma clara onde o dinheiro pago pelos cidadãos está sendo aplicado pelas gestões municipais”.

## CONSIDERAÇÕES FINAIS

1246

A presente pesquisa pautou-se acerca do estudo sobre a Dispensa de Licitação em caso de calamidade pública, pois a Dispensa de Licitação é uma forma legal de contratação pelo governo que dispensa o uso de licitação. A Dispensa de Licitação serve, e deve ser usada, para desburocratizar o processo licitatório, tornando a contratação mais rápida pois visa atender necessidades iminentes. Dessa forma, admite-se a dispensa de licitação em razão de situações emergenciais quando o tempo necessário à licitação é incompatível com a urgência da contratação e com o atendimento do interesse público. No tocante à emergência e à calamidade pública (art. 24, IV), as situações deverão ser analisadas concretamente.

Tendo em vista os aspectos observados, pode-se verificar a pertinência do tema, principalmente em razão da atualidade que se aborda. A necessidade de outorgar a credibilidade em um período tão vulnerável quanto a decretação do estado de calamidade pública e as dificuldades que sucedem para proteger no dado momento o indefeso sistema público que se encontra apto tratar adversidade enfrentada pela nação. A Lei 8.429/1992 veio impor as sanções e responsabilidades ao enriquecimento ilícito e aos atos que

infringirem os princípios da Administração Pública, cometidas pelos agentes públicos. Observando-se a transparência como um fator de iniciativa para o controle social da população entrelaçado em disponibilizar dados e permitir a comunicação entre Estado e sociedade.

É preciso prudência por parte dos intérpretes seja juízes, desembargadores ou turmas recusais na aplicação das sanções previstas na Lei de Improbidade Administrativa (Lei no 8.429/1992), a fim de que haja o controle efetivo dos atos previstos nessa norma, sobretudo os atos de enriquecimento ilícito.

Devem ser observados tanto os critérios previstos no parágrafo único do art. 12 da Lei de Improbidade como, a extensão do dano e o proveito patrimonial obtido pelo agente e os previstos no art. 22 §2º da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro, isto é, a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente, na dosimetria das sanções de pagamento de multa civil de até cem vezes o valor da remuneração percebida pelo sujeito ativo, ressarcimento integral do dano, se houver, perda da função pública e suspensão dos direitos políticos de três a cinco anos aplicáveis aos atos de enriquecimento ilícito, isso até que ocorra uma futura reforma da Lei de Improbidade Administrativa.

1247

Os juízes também devem decidir à luz dos princípios constitucionais e administrativos como: Legalidade, Impessoalidade, Proporcionalidade e Razoabilidade, Moralidade Administrativa.

Por fim, esta temática ganha relevância, mais do que nunca, haja vista recorrentes notícias de ilegalidade no processo licitatório, pelo país, em virtude do atual cenário do Covid 19, ao possibilitar a realização de contratos de contratação direta fundados na exceção da regra geral. 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, no que tange a fiscalizada utilização dos recursos públicos.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

ATRICON. **Tribunais de Contas avançam na formação de um grupo de trabalho para monitorar despesas da pandemia | ATRICON.** Atricon.org.br. Disponível em: <<https://www.atricon.org.br/imprensa/destaque/tribunais-de-contas-avancam-na>

formacao-de-um-grupo-de-trabalho-para-monitorar-despesas-da-pandemia/>. Acesso em: 15 fev. 2022.

BRASIL. LEI COMPLEMENTAR Nº 101, DE 4 DE MAIO DE 2000. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/lcp/lcp101.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/lcp/lcp101.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 4.717, DE 29 DE JUNHO DE 1965. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/leis/l4717.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/leis/l4717.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Lei no 8.429/1992. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 16 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. Constituição Federal de 1988. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

\_\_\_\_\_. LEI Nº 8.666, DE 21 DE JUNHO DE 1993. Disponível em: <[http://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm](http://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2011-2014/2011/lei/l12527.htm)>. Acesso em: 15 fev. 2022.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo**. 32. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2019.

DOEDERLEIN, Natalia. **Proposta regulamenta estado de calamidade pública devido ao coronavírus**. 2020. Fonte: Câmara dos Deputados. Disponível em: <https://www.camara.leg.br/noticias/649281-proposta-regulamenta-estado-de-calamidade-publica-devido-ao-coronavirus/>>. Acesso em: 18 fev. 2022.

1248

FILHO, José dos Santos Carvalho. **Manual de Direito Administrativo**. 28. Ed. Revista, ampliada e atualizada até 31.12.2014 – SÃO PAULO: Editora Atlas S.A., 2015.

MADEIRA, Vinícius de Carvalho. **Lições de Processo Disciplinar**, Brasília, Fortium Editora, 2018.

MAZZA, Alexandre. **Manual do Direito Administrativo**. 9. ed – São Paulo: Saraiva Educação, 2019.

MORAES, Alexandre de. **Direito Constitucional**, São Paulo, Editora Atlas, 24ª edição, 2017.

MP-RO. Ministério Público do Estado de São Paulo. **Fraudes em Licitações e Contratos**. Vol I. Disponível em: [http://www.mpro.mp.br/portal/page/portal/Cartilha\\_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#apresentacao](http://www.mpro.mp.br/portal/page/portal/Cartilha_Eletronica/fraudesLicitacoes/FraudesLicitacoes.html#apresentacao)>. Acesso em: 19 fev. 2022.

PEREIRA JÚNIOR, Jessé Torres. **Comentários à Lei de Licitações e Contratações da Administração Pública**. São Paulo. Editora Renovar, 2019.

RAMALHO, Dimas. **O controle dos gastos públicos em tempos de pandemia | Tribunal de Contas do Estado de Rondônia**. Tribunal de Contas do Estado de Rondônia. Disponível em: <<https://www.tce.ro.gov.br/6524-artigo-controle-gastos-publicos-tempos-pandemia>>. Acesso em: 19 fev. 2022.

REIS, Antônio Carlos Palhares Moreira. **Processo Disciplinar**, Brasília, Editora Consulex, 2018.

RONDÔNIA. **Regimento Interno do TCM/RO**. Ato no 16, consolidado com os Atos 21 nos 17, 18, 19 e 20. Ano 2016.

TCMRO. **destaca importância da transparência pública no Combate a Covid-19** – TCM-RO.ro.gov.br. Disponível em: <<https://www.tcm.ro.gov.br/noticias/tcmpa-destaca-importancia-da-transparencia-publica-no-combate-a-covid-19/>>. Acesso em: 15 fev. 2022.

TRANSPARÊNCIAINTERNACIONAL **Conhecimento. Transparência Internacional - Brasil. Transparência Internacional - Brasil.** Disponível em:<<https://transparenciainternacional.org.br/conhecimento/acordo-de-escazu>>. Acesso em: 15 fev. 2022.