

LICITAÇÕES: ANÁLISE JURÍDICA DA COMPRA DIRETA E A EMERGÊNCIA FABRICADA

BONELLA, Francieli¹
SILVA, Marcela C. Brazão²

RESUMO:

A Lei nº 14.133/2021, que rege as licitações e contratos administrativos no Brasil, determina que, em regra, o poder público deve contratar serviços ou adquirir bens por meio de licitações, garantindo transparência, igualdade entre os concorrentes e boa gestão dos recursos públicos. Entretanto, existem exceções a essa regra, que permitem compras diretas, sem a necessidade de licitação formal, podendo ocorrer por meio da inexigibilidade de licitação, usada quando não há possibilidade de competição, como na contratação de um profissional ou fornecedor exclusivo e a dispensa de licitação, que é permitida em situações específicas previstas em lei, como em casos de emergência ou calamidade pública. A problemática surge quando essa última exceção é utilizada de forma indevida, por meio da chamada “emergência fabricada”, a qual ocorre quando os gestores públicos, por descuido ou má-fé, criam artificialmente uma situação de urgência para justificar contratações sem licitação, burlando o processo legal. Essa prática é prejudicial, porque viola princípios como legalidade, moralidade e transparência, além de aumentar o risco de corrupção e favorecimento indevido, também compromete a escolha da proposta mais vantajosa e a eficiência nas contratações públicas. Além disso, destaca-se a necessidade de refletir sobre a ausência de uma definição precisa na legislação quanto ao que caracteriza uma “emergência”, pois essa lacuna normativa permite interpretações subjetivas e facilita a manipulação da situação por agentes públicos. Diante disso, torna-se essencial o estabelecimento de critérios mais objetivos, bem como o fortalecimento dos mecanismos de controle e fiscalização, a fim de coibir abusos e garantir maior integridade nas contratações públicas.

PALAVRAS-CHAVE: Licitação, Compra Direta, Emergência Fabricada.

PUBLIC PROCUREMENT: LEGAL ANALYSIS OF DIRECT PURCHASING AND FABRICATED EMERGENCIES

ABSTRACT: Law No. 14,133/2021, which governs public procurement and contracts in Brazil, determines that, as a rule, public authorities must contract services or acquire goods through public procurement processes, ensuring transparency, equality among competitors, and sound management of public resources. However, there are exceptions to this rule, which allow direct purchases without the need for formal bidding. These exceptions can occur through the "No Bidding Requirement" (which is used when there is no possibility of competition, such as when hiring an exclusive professional or supplier), and the "Waiver of Bidding" (which is permitted in specific situations provided for by law, such as in cases of emergency or public calamity). The problem arises when this last exception is misused through the so-called "manufactured emergency," which occurs when public administrators, through carelessness or bad faith, artificially create a situation of urgency to justify contracts without bidding, circumventing the legal process. This practice is harmful because it violates principles such as legality, morality, and transparency. It increases the risk of corruption and undue favoritism, compromising the selection of the most advantageous proposal, and jeopardizing efficiency in public procurement. Furthermore, it highlights the need to reflect on the lack of a precise definition in the legislation regarding what constitutes an "emergency," as this regulatory gap allows for subjective interpretations and facilitates manipulation of the situation by public officials. Therefore, it is essential to establish more objective criteria, as well as to strengthen control and oversight mechanisms, to prevent abuse and ensure greater integrity in public procurement.

KEYWORDS: Bidding, Direct Purchase, Manufactured Emergency.

¹Estudante do curso de Direito do Centro Universitário FAG. E-mail: fbonella@minha.fag.edu.br

²Professora Orientadora do Centro Universitário FAG. E-mail: marcella@fag.edu.br

1 INTRODUÇÃO

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) estabelece que, em regra, as contratações públicas devem ser realizadas por meio de um processo licitatório formal. No entanto, a mesma legislação permite que, em determinadas situações, a contratação seja realizada por meio de compra direta, configurando uma exceção à regra.

A compra direta é uma ferramenta que visa simplificar e agilizar o processo de contratação pública e divide-se em duas modalidades: inexigibilidade e dispensa de licitação, as quais buscam dar celeridade na contratação, mas possuem características distintas e são aplicáveis em situações específicas.

A inexigibilidade ocorre quando não há possibilidade de competição, ou seja, quando a natureza do bem ou serviço a ser adquirido, ou as condições especiais do fornecedor, impossibilitam a realização de um processo licitatório, sendo que, nesses casos, o gestor público deve justificar a escolha do fornecedor apresentando um relatório técnico que demonstre a impossibilidade de competição, evidenciando a exclusividade ou especialização necessária.

Por outro lado, a dispensa de licitação possibilita a contratação direta sem a necessidade de um processo licitatório completo, mas somente em situações específicas previstas pela legislação. O artigo 75 da Lei de Licitações define as condições em que a dispensa é permitida, sendo, uma das principais situações, a contratação direta em casos de emergência ou calamidade pública.

Contudo, em determinadas situações, devido à desídia ou intenção deliberada dos agentes da administração pública de não realizarem o processo licitatório no formato e prazo adequados, ocorre a fabricação de uma situação de urgência fictícia, conhecida como “emergência fabricada”, em que a exceção ao processo licitatório, embora permitida por lei, é utilizada de maneira indevida.

Essa prática gera riscos e causa prejuízos aos contratos administrativos, comprometendo a eficiência e transparência desses processos e abrindo espaço para atos de corrupção e favorecimento, portanto, discutir o tema é fundamental para promover uma compreensão mais ampla do assunto e entender os principais aspectos jurídicos envolvidos, com o objetivo de fomentar contratações públicas mais transparentes e eficazes.

O processo licitatório, consagrado no art. 37, XXI da Constituição Federal, é um procedimento administrativo obrigatório para a contratação de serviços, obras, compras e

alienações pela administração pública, o qual tem por objetivo garantir a igualdade de condições aos concorrentes, promovendo transparência e eficiência na utilização dos recursos públicos.

Entretanto, a Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021) estabelece diretrizes gerais para a realização de licitações e contratações pela administração pública, prevendo o mecanismo da dispensa de licitação, que permite a contratação direta sem a necessidade de realização de um processo licitatório formal, em situações previamente previstas em lei. Esse mecanismo visa garantir maior agilidade, eficiência nas contratações, evitando prejuízos à população em decorrência da ausência do objeto contratado.

Dentre as situações que permitem a dispensa de licitação, a legislação prevê a possibilidade de contratação direta em casos de emergência ou de calamidade pública. No entanto, há ocasiões em que a administração pública se utiliza da “emergência fabricada” para justificar contratações por dispensa de licitação, fazendo uso inadequado do dispositivo legal. Nesse contexto, a situação emergencial artificialmente criada para atender a interesses pessoais, políticos ou administrativos. Como observa Justen Filho (2014, p. 408), “a emergência fabricada ocorre quando a administração não adota, de forma antecipada, as ações necessárias para realização da licitação, ou seja, trata-se de urgência que surge em decorrência da negligência ou intenção deliberada do administrador em não promover o processo licitatório adequado, levando à necessidade de uma contratação emergencial”.

Diante desse contexto, impõe-se uma análise crítica acerca dos impactos da prática da denominada “emergência fabricada” na seara das contratações públicas, especialmente no que tange à utilização indevida da hipótese de dispensa de licitação. Tal prática compromete não apenas a eficiência administrativa, mas também os princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade e, sobretudo, da transparência que regem a administração pública.

Em primeiro plano, observa-se que a legislação vigente carece de critérios objetivos e suficientemente delimitados quanto à caracterização de situação emergencial. Essa ausência de parâmetros claros possibilita a invocação de urgências fictícias ou artificialmente provocadas, com o intuito de justificar, de forma indevida, a dispensa do devido processo licitatório. Como consequência, instauram-se procedimentos de contratação desprovidos do rigor e da competitividade inerentes ao certame licitatório, o que prejudica a seleção da proposta mais vantajosa e compromete a eficiência e a integridade da contratação administrativa. Ademais, as fragilidades normativas e as dificuldades práticas na fiscalização e na efetiva aplicação das regras que regem as contratações públicas contribuem para a consolidação desse cenário. Tais lacunas permitem que agentes públicos, de forma dolosa ou culposa, manipulem o contexto

fático com o objetivo de criar situações emergenciais artificiais, utilizando a dispensa de licitação como instrumento para viabilizar contratações que, muitas vezes, atendem a interesses particulares em detrimento do interesse público primário.

2 PODER PÚBLICO

É obrigação do poder público prover os bens essenciais para a execução dos serviços prestados à população. Essa responsabilidade é fundamentada em princípios constitucionais e normativos que visam assegurar a utilização adequada e transparente dos recursos públicos. A ineficiência ou a recusa em realizar as compras necessárias pode levar a sérias consequências, como a interrupção de serviços essenciais, comprometendo a saúde pública, gerando insegurança e insatisfação entre os cidadãos, de modo que a administração pública deve agir proativamente para planejar e executar suas aquisições.

Para tanto, é fundamental que a administração busque atender às necessidades da população por meio de contratações via licitação, conforme previsto na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), procedimento obrigatório que assegura transparência, competitividade e isonomia entre os fornecedores, evitando práticas que possam comprometer a integridade da gestão pública. Como destaca o artigo 3º da referida lei, "a licitação destina-se a garantir a observância do princípio da isonomia, bem como a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração".

Assim, além da rigorosa observância das normas licitatórias, é essencial que a administração pública, para garantir a efetividade e a legitimidade das contratações, também observe os princípios que norteiam suas ações, especialmente nas compras e contratações de serviços, evitando favorecimentos e garantindo uma disputa justa em condições igualitárias para todos os interessados.

Além disso, a gestão pública deve ser ética e transparente, afastando práticas corruptas e assegurando que as contratações visem sempre o melhor custo-benefício e a qualidade dos bens e serviços adquiridos. Nesse contexto, a responsabilidade social da administração pública também se torna relevante. Isso implica considerar aspectos como sustentabilidade e inclusão, priorizando a compra de produtos e serviços que respeitem normas ambientais e promovam o desenvolvimento sustentável, além de incentivar a participação de pequenas e médias empresas, cooperativas e fornecedores locais contribuindo para a economia regional e fortalecendo o tecido social.

Quanto à transparência nas compras públicas, a administração deve garantir que todos os atos relacionados às aquisições sejam públicos, permitindo que a sociedade acompanhe e fiscalize os processos, disponibilizando informações em portais de transparência, bem como promovendo o incentivo à participação da sociedade civil nas discussões sobre compras públicas, buscando uma gestão mais aberta e responsável. Como enfatiza a Controladoria-Geral da União, "a transparência é um dos pilares da administração pública e deve ser garantida em todos os seus processos" (CGU, 2020).

2.1 A LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A licitação é um procedimento administrativo formal que tem como objetivo garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública na contratação de bens, serviços e obras. Esse processo é fundamental para evitar condutas corruptas e favorecimentos indevidos, promovendo eficiência, transparência e concorrência nas contratações. Como destaca José dos Santos Carvalho Filho, "a licitação é um mecanismo que promove a concorrência e evita o desvio de recursos públicos" (Carvalho Filho, 2019).

Prevista na Constituição Federal e regulamentada pela Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021), a licitação deve ser precedida por uma fase de estudo e planejamento minucioso, o qual envolve a definição clara do objeto da contratação, a estimativa de custos e a justificativa da necessidade da aquisição. O objetivo é evitar desperdícios e garantir a efetividade do processo, sendo que, neste sentido, Marçal Justen Filho enfatiza que "o planejamento é a etapa mais relevante, pois determina a viabilidade do projeto e o alinhamento com os interesses da coletividade" (Justen Filho, 2020).

Além disso, a licitação, utilizada como um instrumento obrigatório para as contratações públicas, é essencial para a gestão eficiente dos recursos públicos ao permitir que diversos concorrentes apresentem suas propostas resultando em melhores preços e condições para a administração. Desde a fase interna, a concorrência é promovida, evitando favorecimentos e assegurando que a contratação ocorra de maneira íntegra, ética e responsável, respeitando não apenas os princípios do ordenamento jurídico, mas também os anseios da sociedade por um governo mais transparente e eficaz.

Dessa forma, a licitação não é apenas uma formalidade, mas sim uma ferramenta essencial que, quando bem implementada, pode transformar a maneira como os recursos públicos são geridos e garantir que as necessidades da população sejam atendidas com qualidade e responsabilidade. A transparência e a ética no processo licitatório são fundamentais

para a construção de uma administração pública mais justa e eficiente, reafirmando a confiança da sociedade nas instituições.

2.2 PRINCÍPIOS FUNDAMENTAIS DA LEI DE LICITAÇÕES E CONTRATOS ADMINISTRATIVOS

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) estabelece princípios fundamentais que devem ser rigorosamente observados pela Administração Pública para garantir que o processo licitatório ocorra de forma justa, transparente e eficiente. Entre os principais, destacam-se:

Princípio da Legalidade: Este princípio determina que a Administração Pública deve seguir rigorosamente os preceitos legais em todas as suas ações, desde o planejamento até a execução do contrato, pois a legalidade é um dos pilares que sustentam a confiança nas contratações públicas. Como salienta Carvalho Filho (2019), "a observância da legalidade é imprescindível para a legitimidade das ações administrativas".

Princípio da Isonomia: Garante igualdade de condições durante o processo licitatório para todos os concorrentes e a administração deve criar um ambiente para que todos possam competir em condições equivalentes. Vieira (2020) observa que "o princípio da isonomia transcende a igualdade formal, promovendo um ambiente competitivo que favorece a escolha da proposta mais vantajosa", assegurando que todos os licitantes tenham as mesmas oportunidades.

Princípio da Publicidade: Fundamental para a transparência nas ações da licitação, pois este princípio exige que todas as etapas do processo sejam amplamente divulgadas. Isso permite que a sociedade civil acompanhe e fiscalize as contratações, desempenhando um papel ativo na gestão pública. Segundo Nunes (2022), "a transparência é crucial para prevenir a corrupção e promover a *accountability*, tornando a administração mais responsável perante os cidadãos".

Princípio da Competitividade: Este princípio visa maximizar a participação de licitantes, assegurando que o maior número possível de propostas seja apresentado. A legislação possui mecanismos que incentivam a participação de pequenos fornecedores, promovendo uma concorrência mais justa e saudável, com abordagem que não só enriquece o processo licitatório, mas também contribui para a diversidade no mercado.

Princípio da Eficiência: Busca garantir a melhor relação entre custo e benefício nas contratações, priorizando a qualidade dos serviços e produtos adquiridos. A eficiência deve estar presente em todas as fases do processo licitatório, assegurando que os recursos públicos sejam utilizados de forma otimizada, como enfatiza Justen Filho (2020), "a eficiência é um

princípio que não pode ser negligenciado, pois está diretamente relacionada ao sucesso da administração pública".

Princípio da Sustentabilidade: Este princípio tem como objetivo promover o desenvolvimento sustentável nas contratações públicas, de modo que a administração deve considerar não apenas o preço, mas também os aspectos ambientais e sociais nas propostas, favorecendo soluções que beneficiem a sociedade como um todo, buscando uma gestão pública mais consciente e responsável.

2.3 POSSIBILIDADE DE CONTRATAÇÃO DIRETA

A Lei de Licitações e Contratos Administrativos regulamenta as licitações e contratações realizadas pela administração pública, prevendo situações específicas em que a licitação pode ser dispensada. Esse mecanismo, conhecido como compra direta, permite que a contratação ocorra de forma mais célere e simplificada, sem a necessidade de um processo licitatório formal.

As modalidades de compra direta se dividem em duas: a inexigibilidade de licitação e a dispensa de licitação.

A inexigibilidade é um dispositivo legal que permite à administração pública contratar diretamente, sem realizar um processo licitatório, em situações em que a competição é inviável. Conforme estabelecido no art. 74 da nova lei, essa modalidade se aplica nas hipóteses da existência de fornecedor exclusivo, quando o bem ou serviço só pode ser fornecido por este, para contratação de serviços que exigem notória especialização, contratação de artistas consagrados em suas áreas e quando o objeto é específico, não havendo opções que permitam a competição.

Essas situações refletem a premissa de que, na ausência de concorrência, a realização de uma licitação se torna desnecessária e até contraproducente. Como enfatiza Pinto (2019), "a inexigibilidade busca garantir que a Administração Pública possa atender suas necessidades de forma rápida e eficaz, evitando a morosidade de processos licitatórios que não se aplicam" (p. 134). Contudo, é essencial que a administração justifique a escolha dessa modalidade e documente adequadamente os motivos que a embasam.

Embora a contratação direta seja uma possibilidade, a administração deve seguir critérios rigorosos de controle e transparência. De acordo com Silva (2020), "a documentação que justifica a inexigibilidade deve ser clara e acessível, assegurando que o processo seja auditável e que o controle social sobre as ações da administração pública seja efetivo" (p. 87).

Essa medida é fundamental para evitar abusos e garantir a integridade nas contratações públicas, promovendo um ambiente de confiança e responsabilidade.

2.4 A DISPENSA DE LICITAÇÃO NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA

A dispensa de licitação, prevista na Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), permite à administração pública contratar diretamente um fornecedor sem a necessidade de realizar um processo licitatório formal. Essa exceção à regra geral da licitação, aplica-se em situações específicas, em que a competição entre fornecedores é inviável ou desnecessária, visando garantir agilidade e eficiência nas contratações.

A literatura destaca que a compra direta pode ser uma ferramenta valiosa para a eficiência administrativa quando utilizada corretamente. Silva (2019) afirma que "a compra direta permite que a administração pública responda rapidamente a necessidades urgentes, evitando os entraves burocráticos que podem comprometer a eficácia dos serviços públicos". Essa rapidez é crucial em setores como saúde e segurança, em que uma resposta imediata pode impactar significativamente a vida da população.

Contudo, a realização de compras diretas deve ocorrer com transparência e responsabilidade. Oliveira (2020) ressalta que "mesmo nas compras diretas, os gestores públicos devem manter a transparência, evitando práticas corruptas e garantindo que os recursos públicos sejam utilizados de forma responsável". Mendes (2021) complementa ao afirmar que "a transparência nas compras diretas não só fortalece a confiança da população na administração pública, mas também promove a responsabilidade fiscal".

Um dos principais objetivos da compra direta é permitir que a administração pública responda rapidamente a necessidades urgentes, evitando os trâmites burocráticos que normalmente acompanham o processo licitatório. Em contextos críticos, como desastres naturais ou surtos de doenças, a agilidade na aquisição de materiais e serviços pode ser vital para garantir a segurança e o bem-estar da população, e nesse sentido, a compra direta se torna uma ferramenta eficaz para atender demandas imediatas, especialmente em áreas como saúde, segurança e assistência social.

Entretanto, a utilização da compra direta não deve servir como pretexto para práticas irregulares ou corruptas. Os gestores públicos devem assegurar que as aquisições sejam realizadas de forma ética, respeitando princípios como moralidade, legalidade e eficiência. A documentação adequada e uma justificativa clara para a escolha do fornecedor são essenciais para garantir a transparência nas contratações. Como observam Lima e Costa (2022), "a clareza

na documentação não apenas reforça a legitimidade do ato administrativo, mas também fortalece a confiança da sociedade na gestão pública" (p. 112).

Além disso, a compra direta deve ser acompanhada de mecanismos de controle, tanto internos quanto externos. A fiscalização, por parte de órgãos competentes, é crucial para evitar abusos e assegurar que os recursos públicos sejam empregados de maneira responsável. O controle social também desempenha papel importante, permitindo que a população participe e monitore as ações do governo. Segundo Araújo (2021), "o controle social é um componente vital para a governança democrática, promovendo a participação cidadã e a *accountability*" (p. 95).

A dispensa de licitação pode ocorrer em circunstâncias como emergência, calamidade pública e quando o valor do contrato não ultrapassa os limites estabelecidos pela legislação. No entanto, mesmo sem licitação, a administração deve justificar a escolha do fornecedor e documentar o processo, garantindo a transparência e a responsabilidade. A contratação celebrada deve ser formalizada por meio de um contrato, que deve ser registrado e, sempre que possível, divulgado para assegurar o controle social.

2.5 MODALIDADES DA DISPENSA DE LICITAÇÃO: VALOR E URGÊNCIA

A dispensa de licitação pelo valor é uma modalidade que permite a contratação direta quando o valor do objeto contratado não ultrapassa os limites estabelecidos pela legislação. Essa medida visa simplificar o processo de aquisição e possibilitar agilidade nas contratações de menor montante.

Embora a dispensa de licitação pelo valor proporcione uma abordagem mais rápida, a administração pública ainda deve cumprir alguns requisitos, dos quais, destacam-se a necessidade de uma justificativa clara para a escolha do fornecedor e para a dispensa da licitação, demonstrando que a contratação direta é a opção mais adequada para atender à necessidade. Além disso, a formalização da contratação deve ser feita por meio de contrato ou outro instrumento hábil que registre as condições acordadas, bem como a divulgação da contratação em meios oficiais deve ser realizada, garantindo a transparência e permitindo o controle social. Como enfatiza Silva (2020), "a transparência nas contratações é essencial para preservar a confiança da sociedade na administração pública" (p. 102).

A dispensa de licitação pelo valor oferece várias vantagens, permitindo que a administração pública responda rapidamente a necessidades emergenciais ou situações imprevistas, sem a necessidade de observar os processos burocráticos e os prazos associados

aos processos licitatórios, especialmente para pequenas aquisições. No entanto, essa modalidade também apresenta aspectos negativos, incluindo o risco de práticas corruptas por parte dos agentes públicos, ou seja, a utilização inadequada da dispensa de licitação pode levar a contratos sem a devida concorrência, aumentando o risco de favorecimentos e irregularidades.

Segundo Almeida (2021), "é crucial que a administração pública mantenha um controle rigoroso sobre as contratações diretas para evitar abusos e garantir a integridade do processo" (p. 89).

Assim, a dispensa de licitação pelo valor é uma ferramenta que, quando utilizada de forma criteriosa e transparente, pode contribuir para a eficiência da administração pública, mas ainda assim é imprescindível que os gestores públicos estejam cientes de suas responsabilidades e adotem práticas que assegurem a integridade do processo de contratação, respeitando sempre os princípios da legalidade, moralidade e eficiência na gestão dos recursos públicos.

Outra modalidade prevista na legislação é a dispensa de licitação por urgência, que possibilita que a administração pública realize contratações, sem um processo licitatório, quando há uma situação de urgência que justifica essa ação. Essa modalidade é aplicada em casos em que a demora na contratação poderia causar danos à saúde, à segurança ou a outros interesses públicos relevantes. De acordo com o art. 75, § 2º da nova lei, "a urgência deve ser demonstrada e documentada, evidenciando a necessidade de uma resposta rápida" (Brasil, 2021).

Para caracterizar a urgência, esta deve ser real e decorrente de eventos imprevisíveis, como desastres naturais, emergências de saúde pública ou situações que demandem resposta imediata para evitar prejuízos significativos. Além disso, embora a urgência reste comprovada, a administração pública deve documentar a justificativa para a contratação direta, demonstrando que a situação exigia uma ação rápida e que a realização de uma licitação formal seria inviável dentro do prazo necessário.

Embora a dispensa por urgência não exija a realização de licitação, a administração deve formalizar e publicizar as contratações, visto que a formalização adequada, acompanhada da transparência, é essencial para manter a confiança da sociedade nas ações do governo. Como ressalta Oliveira (2020), "a publicidade das contratações emergenciais é fundamental para garantir que a sociedade possa acompanhar e fiscalizar as ações do poder público" (p. 76).

A dispensa de licitação por urgência é, portanto, fundamental para a agilidade da administração pública em situações críticas, permitindo respostas rápidas que protejam a população. No entanto, é crucial que essa modalidade seja utilizada de forma adequada e

responsável, evitando abusos que possam comprometer a integridade e a transparência do processo administrativo.

2.6 EMERGÊNCIA PARA DISPENSA DE LICITAÇÃO

A emergência para dispensa de licitação é uma situação imprevista e urgente que exige resposta imediata da administração pública, permitindo a contratação direta de bens ou serviços sem a realização de um processo licitatório, sendo especialmente relevante em contextos que podem gerar danos irreversíveis à população.

Para que uma situação seja considerada emergencial, ela deve atender a três critérios fundamentais: ser imprevisível, urgente e ter consequências graves, ou seja, a situação não pode ter sido antecipada pela administração pública e a ação imediata é essencial para evitar prejuízos significativos à sociedade, incluindo riscos à vida, à saúde ou à segurança pública. Segundo Justen Filho (2021), "a caracterização da emergência deve ser rigorosa, pois sua aplicação indevida pode abrir espaço para abusos e práticas irregulares" (p. 45).

Exemplos clássicos de emergência incluem desastres naturais, como enchentes e terremotos, crises de saúde pública, como surtos de doenças contagiosas, e acidentes de segurança, que demandam respostas rápidas para mitigar danos e proteger a população. A administração pública deve documentar e justificar adequadamente a situação emergencial nos autos do processo de contratação, garantindo a transparência e a responsabilidade. Como observa Nascimento (2022), "a justificativa para a dispensa de licitação em situações de emergência é um mecanismo essencial para garantir a *accountability* da gestão pública" (p. 73).

Além disso, é fundamental que, mesmo em situações emergenciais, a administração mantenha o compromisso com a legalidade e a ética. A formalização das contratações deve ser realizada de maneira adequada, e as informações relativas às compras emergenciais devem ser divulgadas, permitindo o controle social sobre as ações do governo. Em palavras de Oliveira (2020), "a transparência nas contratações emergenciais não só previne abusos, mas também fortalece a confiança da sociedade nas instituições públicas" (p. 88).

Portanto, a dispensa de licitação em situações de emergência é um instrumento valioso que, quando utilizado de maneira criteriosa e responsável, pode garantir a agilidade necessária para proteger a sociedade em momentos críticos. No entanto, é imprescindível que a administração pública exerça esse poder com rigor e transparência, respeitando os princípios da boa gestão pública.

3 EMERGÊNCIA FABRICADA

Entre as hipóteses de emergência como fundamento para a dispensa de licitação, surge a problemática da "emergência fabricada", que se refere a contratações realizadas mediante a criação artificial de uma urgência pela administração pública. Essa prática envolve a manipulação de informações ou a omissão de ações que deveriam ter sido tomadas previamente para evitar a situação emergencial. Como observa Nascimento (2021), "a emergência fabricada não só compromete a legalidade do processo, mas também desvirtua o princípio da eficiência, que deve guiar a gestão pública" (p. 89).

A emergência fabricada ocorre quando a administração pública não toma as providências necessárias para evitar uma situação de urgência, e, em seguida, utiliza essa circunstância artificialmente criada para justificar a contratação direta de bens ou serviços. Muitas vezes, essa abordagem reflete uma falta de planejamento adequado e a ausência de ações proativas que poderiam ter mitigado a necessidade de uma contratação emergencial. Segundo Silva (2020), "a má gestão de recursos públicos pode levar a situações em que a urgência é fabricada, servindo apenas para encobrir falhas administrativas" (p. 134).

A natureza jurídica da emergência fabricada é complexa, pois envolve a violação dos princípios da legalidade, moralidade e eficiência e, embora a legislação preveja a dispensa de licitação em casos de emergência legítima, a emergência fabricada se caracteriza pela falta de uma justificativa legítima. Diferentemente das situações de urgência reconhecidas, que demandam uma resposta imediata a eventos imprevistos, a emergência fabricada carece de fundamento real e deve ser vista como uma violação das normas que regem as contratações públicas.

Esse tipo de emergência é frequentemente utilizado para atender a interesses pessoais, políticos ou administrativos, desviando-se dos princípios de moralidade e ética na gestão pública. Como observa Oliveira (2019), "a utilização da emergência fabricada não só prejudica a competição entre fornecedores, mas também abre espaço para práticas corruptas e favorecimentos" (p. 45). A ausência de concorrência pode criar oportunidades para o desvio de recursos, comprometendo a confiança da população nas práticas administrativas.

Nesse contexto, a emergência fabricada representa, portanto, uma violação dos princípios que regem a administração pública e deve ser reconhecida como uma prática inadequada. Diferentemente das situações de emergência legítimas, que exigem uma resposta rápida a eventos imprevistos, a emergência fabricada resulta da falta de planejamento e pode

ser utilizada para fins escusos. A distinção clara entre esses conceitos é essencial para garantir a integridade e a transparência nas contratações públicas.

3.1 IMPACTOS DA EMERGÊNCIA FABRICADA NA EFICIÊNCIA E NA TRANSPARÊNCIA DAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A prática da emergência fabricada compromete significativamente tanto a eficiência quanto a transparência das contratações públicas, resultando em processos ineficazes e prejudiciais à gestão de recursos. Quando a urgência é artificialmente criada, as escolhas de fornecedores podem ser influenciadas por interesses pessoais ou políticos, em detrimento das melhores condições para a administração pública. Como afirma Sousa (2022), "a manipulação da emergência resulta em contratações que não refletem o verdadeiro valor ou a qualidade dos serviços e produtos, frequentemente levando à escolha de opções que atendem mais a interesses privados do que ao bem comum" (p. 77).

Esse cenário não só gera contratações com custos elevados, mas também coloca em risco a qualidade dos bens e serviços adquiridos, visto que a falta de concorrência inerente à emergência fabricada diminui a competitividade e aumenta as chances de desvio de recursos públicos, uma vez que os contratos são firmados sem a devida avaliação rigorosa das propostas. Segundo Almeida (2021), "a ausência de um processo licitatório apropriado abre espaço para a realização de contratos que não são submetidos a um crivo crítico, resultando em um desperdício potencialmente significativo de recursos que poderiam ser melhor aplicados" (p. 45).

Além disso, a falta de planejamento adequado por parte da administração pública é um aspecto crucial a ser considerado, pois a emergência fabricada, muitas vezes, reflete a ineficiência na gestão pública, em que a falta de medidas preventivas prejudica a capacidade de resposta a situações reais de emergência. Como destaca Pereira (2020), "quando a administração não se prepara para eventuais crises, as respostas rápidas se tornam mais difíceis, e a confiança da sociedade na gestão pública é abalada" (p. 98). Isso gera impactos negativos na transparência dos contratos e na fiscalização das despesas públicas, criando um ambiente propício para práticas corruptas e abusivas, que ocorrem frequentemente sem serem detectadas. A manipulação da urgência, a falta de concorrência e a ausência de planejamento resultam em uma situação em que a eficiência e a transparência das contratações públicas são severamente comprometidas, levando a uma gestão pública menos responsável e mais suscetível a desvios.

3.2 FALHAS NA LEGISLAÇÃO E NA APLICAÇÃO DAS NORMAS

As normas que regem as licitações e contratações públicas, embora fundamentais para a boa gestão dos recursos públicos, apresentam lacunas significativas que podem ser exploradas. A Lei nº 14.133/2021, por exemplo, não define claramente o que constitui uma situação de emergência, permitindo interpretações subjetivas e amplas por parte dos gestores. Essa indefinição resulta em uma margem de manobra que pode ser utilizada para alegar urgências sem a devida justificativa. Como observa Costa (2022), "a falta de critérios claros abre espaço para a manipulação das normas, tornando a alegação de emergência uma prática comum e muitas vezes infundada" (p. 76).

A legislação atual carece de critérios objetivos e claros que definam o que caracteriza uma emergência, representando uma falha significativa que pode impactar negativamente as contratações públicas, porquanto as normas não estabelecem parâmetros específicos e gestores públicos ganham uma margem ampla para interpretar e alegar urgências, frequentemente resultando em situações de "emergência fabricada". Como observa Silva (2021), "a falta de definições precisas na legislação abre espaço para interpretações que podem levar à manipulação de situações que deveriam ser tratadas com rigor" (p. 53). Essa prática compromete a integridade e a eficiência dos processos de aquisição.

Além disso, a legislação atual não aborda adequadamente situações emergenciais que não se enquadram nas categorias de calamidade pública ou desastres naturais, o que pode levar à utilização indevida da dispensa de licitação em contextos que exigiriam planejamento e concorrência. Como menciona Oliveira (2021), "a ausência de diretrizes específicas para situações emergenciais não reconhecidas limita a capacidade de resposta eficiente da administração pública" (p. 132).

Muitas vezes, há uma ausência de mecanismos adequados para monitorar as contratações realizadas sob a justificativa de emergência, o que facilita a ocorrência de abusos. Segundo Oliveira (2020), "a falta de supervisão e controle sobre contratações emergenciais gera um ambiente propício para irregularidades, permitindo que contratos sejam firmados sem a devida transparência" (p. 88). Essa carência de supervisão não só prejudica a eficiência, como também mina a confiança da sociedade nas ações da administração pública.

Outro fator relevante é a falta de treinamento e capacitação dos gestores públicos em relação à correta aplicação das normas de licitação e contratações, pois a ausência de formação adequada pode levar a interpretações errôneas e ao uso inadequado da dispensa de licitação. Almeida (2022) destaca que "a capacitação contínua dos servidores públicos é essencial para

garantir que as normas sejam aplicadas corretamente, evitando a utilização indevida de mecanismos que deveriam ser de excepcionalidade" (p. 112).

A prática da emergência fabricada prejudica tanto a eficiência quanto a transparência nas contratações públicas, comprometendo a confiança da sociedade na administração pública. Para mitigar esses problemas, é essencial que haja uma revisão das normas, uma capacitação adequada dos gestores e a implementação de mecanismos de controle mais rigorosos. Como sugere Carvalho (2023), "é imprescindível estabelecer critérios claros e objetivos para a dispensa de licitação, garantindo que essa ferramenta seja utilizada de forma responsável e ética" (p. 134).

A falta de critérios objetivos torna os processos de contratação mais suscetíveis a abusos e desvios de recursos públicos, e a transparência, um princípio fundamental na gestão pública, fica comprometida, pois a ausência de um processo licitatório formal dificulta o controle social e a fiscalização das aquisições. Os cidadãos, que deveriam ter confiança na administração pública, passam a questionar a legitimidade das contratações realizadas sob a justificativa de emergência.

3.3 ANÁLISE DAS NORMAS SOBRE LICITAÇÃO PÚBLICA E LACUNAS RELACIONADAS À EMERGÊNCIA

Outro ponto crítico das compras públicas é a falta de mecanismos eficazes de controle e fiscalização para verificar a legitimidade das alegações de emergência. Isso dificulta a responsabilização de gestores que utilizam a dispensa de forma inadequada. Segundo Santos (2020), "sem supervisão adequada, a utilização da dispensa de licitação pode facilmente descambar para práticas corruptas" (p. 88).

Embora a legislação exija publicidade nos atos administrativos, as contratações realizadas sob a alegação de emergência, muitas vezes, carecem da mesma visibilidade que os processos licitatórios formais. Isso reduz a capacidade de controle social sobre as aquisições emergenciais, conforme apontado por Lima (2022), que destaca que "a falta de transparência em processos emergenciais pode gerar um sentimento de desconfiança da população em relação à administração pública" (p. 99).

A prática da emergência fabricada, ao permitir que a administração pública realize contratações por dispensa de licitação de maneira inadequada, traz à tona uma série de riscos e impactos legais e administrativos que comprometem a integridade da gestão pública.

Utilizar a emergência fabricada para justificar contratações pode ser considerado um desvio de finalidade, uma vez que a norma que permite a dispensa de licitação não deve ser empregada para atender a interesses pessoais ou políticos. Isso pode resultar em responsabilização civil e criminal para os gestores envolvidos. Segundo Almeida (2022), "a utilização inadequada da dispensa de licitação pode levar à responsabilização dos gestores, criando consequências legais severas" (p. 56).

A falta de uma justificativa legítima pode levar a ações judiciais por parte de fornecedores que se sentem prejudicados pela ausência de concorrência. Isso não só atrasará o processo de contratação, mas também gerará custos adicionais para a administração pública. Como observa Souza (2021), "as contestações judiciais relacionadas a contratações emergenciais podem resultar em perdas financeiras significativas e em danos à reputação da administração" (p. 34).

Contratações realizadas sob a justificativa de emergência fabricada podem ser consideradas nulas, o que implicaria a necessidade de reembolso de valores pagos e a busca de novas aquisições por meio de processos licitatórios regulares. De acordo com Costa (2023), "a declaração de nulidade de contratos emergenciais fabricados pode gerar um efeito cascata, afetando não apenas o orçamento, mas também a execução de serviços essenciais" (p. 91).

Além disso, a prática da emergência fabricada compromete a confiança da sociedade na administração pública. Quando a população percebe que contratações estão sendo feitas sem a devida transparência e concorrência, isso gera desconfiança e ceticismo em relação às instituições governamentais. Oliveira (2022) destaca que "a falta de credibilidade nas ações governamentais pode resultar em um afastamento da população em relação ao processo democrático" (p. 102).

A dispensa de licitação em situações de emergência fabricada reduz a competitividade entre fornecedores, resultando em preços mais altos e serviços de qualidade inferior, comprometendo a eficiência das aquisições públicas e o uso adequado dos recursos. Segundo Santos (2021), "contratações realizadas sem concorrência frequentemente resultam em produtos e serviços de qualidade questionável, prejudicando a administração pública" (p. 78).

Por fim, a contratação sem o devido processo licitatório pode levar à escolha de fornecedores inadequados, resultando em falhas na entrega de bens ou serviços. Isso não apenas afeta a qualidade, mas pode gerar custos adicionais para corrigir problemas surgidos em decorrência de contratações mal realizadas. Como ressalta Lima (2023), "a falta de um processo licitatório adequado pode gerar complicações que se traduzem em despesas adicionais e insatisfação da população" (p. 44).

Em suma, a prática da emergência fabricada não apenas compromete a integridade da gestão pública, mas gera uma série de riscos legais e administrativos que podem ter repercussões duradouras na confiança da sociedade nas instituições governamentais.

3.4 AVALIAÇÃO DO PAPEL E DA EFICÁCIA DOS ÓRGÃOS COMPETENTES NO COMBATE À EMERGÊNCIA FABRICADA

A emergência fabricada, caracterizada pela criação artificial de situações urgenciais para justificar a dispensa de licitação, representa uma das práticas mais prejudiciais à integridade da administração pública. Para combater essa irregularidade, os órgãos competentes têm papel fundamental em controle, prevenção, fiscalização e responsabilização, ocorrendo que a eficácia dessas ações frequentemente enfrenta desafios que limitam sua efetividade.

Órgãos como Tribunais de Contas e Controladorias Internas são responsáveis por auditar e monitorar os atos administrativos, pois sua função é garantir que os processos de contratação respeitem os princípios da legalidade, moralidade e eficiência. No entanto, muitos desses órgãos enfrentam limitações em termos de recursos e capacitação, o que pode comprometer sua capacidade de atuar de forma proativa e eficaz. Como observa Silva (2022), "a falta de recursos e de treinamento adequado pode paralisar ações que são cruciais para a integridade da administração pública" (p. 57).

Programas de capacitação e orientação para gestores públicos são essenciais para prevenir a utilização indevida da dispensa de licitação. A conscientização sobre as consequências legais e os princípios que regem as contratações pode ser um forte aliado na prevenção da emergência fabricada. Segundo Almeida (2023), "a educação e a formação contínua dos gestores são ferramentas indispensáveis para fortalecer a ética e a responsabilidade nas contratações públicas" (p. 92).

Quando a emergência fabricada é identificada, os órgãos competentes devem atuar para responsabilizar os gestores envolvidos, aplicando sanções administrativas e, em casos mais graves, a responsabilização criminal como medida para desestimular a prática. Como menciona Oliveira (2021), "a imposição de penalidades é um elemento dissuasivo fundamental na luta contra abusos na gestão pública" (p. 78).

No entanto, a escassez de recursos humanos e financeiros para os órgãos de controle limita sua capacidade de realizar auditorias e fiscalizações eficazes. Sem um quadro adequado de servidores e ferramentas tecnológicas, torna-se difícil acompanhar a grande quantidade de contratações realizadas. De acordo com Santos (2022), "os órgãos de controle frequentemente

trabalham com equipes reduzidas, o que compromete a fiscalização efetiva das contratações" (p. 34).

As lacunas na legislação sobre o que caracteriza uma emergência criam dificuldades para a atuação dos órgãos competentes e a falta de critérios objetivos pode levar a interpretações variadas, dificultando a responsabilização dos gestores. Como destaca Ferreira (2023), "a indefinição legislativa sobre emergências resulta em um campo fértil para abusos e práticas irregulares" (p. 45).

A resistência de algumas administrações em adotar práticas de transparência e divulgação de informações compromete a eficácia do controle social. Sem acesso adequado aos dados, a sociedade não consegue exercer um papel ativo na fiscalização. Segundo Lima (2023), "a transparência é um pilar essencial para a construção da confiança pública, e sua ausência torna difícil o controle social das ações administrativas" (p. 68).

Diante do exposto, constata-se que o combate à emergência fabricada depende de um esforço conjunto entre os órgãos de controle, os gestores públicos e a sociedade civil, embora os Tribunais de Contas e as Controladorias desempenhem papel essencial na fiscalização das contratações, sua atuação ainda é limitada por insuficiência de recursos humanos, tecnológicos e pela ausência de parâmetros legais objetivos, fragilidades que dificultam a detecção precoce de irregularidades e, conseqüentemente, a responsabilização efetiva dos agentes envolvidos.

Nesse contexto, a adoção de políticas públicas voltadas à capacitação contínua dos servidores e ao fortalecimento institucional dos órgãos de controle mostra-se indispensável para garantir maior eficiência, transparência e ética nas contratações públicas. Além disso, o aprimoramento legislativo, com a definição clara do que caracteriza uma emergência é medida fundamental para evitar interpretações subjetivas que possibilitem abusos e distorções da norma.

Por fim, ressalta-se que a efetividade do controle social também é peça-chave na prevenção da emergência fabricada, vez que o acesso público às informações e a participação ativa da sociedade na fiscalização das ações administrativas fortalecem a *accountability* e consolidam uma cultura de integridade no setor público. Assim, o enfrentamento da emergência fabricada não se limita à aplicação de sanções, mas requer uma transformação estrutural baseada na transparência, na ética e na boa governança, pilares indispensáveis à consolidação de uma administração pública eficiente e comprometida com o interesse coletivo.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

O presente trabalho teve como objetivo analisar juridicamente a compra direta no âmbito das contratações públicas, com foco especial na problemática da denominada “emergência fabricada”, prática que representa grave violação aos princípios e aos fundamentos que norteiam a Administração Pública.

A partir do estudo da Lei nº 14.133/2021, constatou-se que a licitação é a regra geral para as contratações públicas, por garantir a transparência, a isonomia entre os concorrentes e a busca pela proposta mais vantajosa. As exceções, como a inexigibilidade e a dispensa de licitação, têm caráter restritivo e devem ser utilizadas de forma excepcional, devidamente justificadas e fundamentadas na legislação vigente.

Verificou-se que a dispensa de licitação, em casos de emergência ou calamidade pública, é um instrumento legítimo e necessário para assegurar a continuidade dos serviços essenciais e a proteção da coletividade. No entanto, quando mal utilizada, especialmente por meio da criação artificial de situações urgenciais, a chamada “emergência fabricada” transforma-se em um mecanismo de fraude administrativa, comprometendo a legalidade, a moralidade e a eficiência da gestão pública.

O estudo evidenciou que a emergência fabricada decorre, em grande parte, da falta de planejamento, da má gestão e, em alguns casos, da intenção deliberada de burlar o processo licitatório. Tal conduta fere diretamente os princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, além de fragilizar a confiança da sociedade nas instituições públicas e aumentar o risco de corrupção e favorecimentos indevidos.

Observou-se, ainda, que a ausência de critérios objetivos na legislação para caracterizar uma situação emergencial representa uma lacuna normativa que favorece interpretações amplas e subjetivas, em que a falta de clareza dificulta a atuação dos órgãos de controle, como Tribunais de Contas e Controladorias, que enfrentam limitações estruturais e operacionais para coibir tais práticas.

Dessa forma, torna-se imprescindível o aperfeiçoamento dos mecanismos de controle e fiscalização, a capacitação contínua dos gestores públicos e a promoção de uma cultura administrativa baseada na ética, na transparência e na responsabilidade. A sociedade civil também desempenha papel fundamental por meio do controle social, acompanhando e fiscalizando as ações do poder público.

Neste sentido, o enfrentamento da emergência fabricada exige uma atuação conjunta entre legislação mais clara, gestores capacitados e órgãos fiscalizadores fortalecidos. A correta

aplicação da Lei nº 14.133/2021, aliada a uma postura ética e planejada por parte dos administradores, é o caminho para garantir contratações públicas mais eficientes, transparentes e alinhadas ao interesse público.

Em síntese, o combate à emergência fabricada não se resume apenas a uma questão legal, mas também ética e moral, demandando compromisso com a boa governança e com os princípios que sustentam o Estado Democrático de Direito, pois, somente por meio dessa postura, é possível assegurar que os recursos públicos sejam aplicados de forma justa, eficiente e em benefício de toda a sociedade.

REFERÊNCIAS

BRASIL. **Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021.** Lei de Licitações e Contratos Administrativos. *Diário Oficial da União*, Brasília, DF, 2 abr. 2021. Disponível em: https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/14133.htm. Acesso em: 22 ago. 2025.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de licitações e contratos.** 11. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à nova lei de licitações.** 2. ed. São Paulo: Dialética, 2020.

VIEIRA, Luiz Carlos. **O princípio da isonomia nas licitações públicas.** Curitiba: Juruá, 2020.

NUNES, Luciana. A nova lei de licitações e a sustentabilidade nas contratações. **Revista de Administração Pública**, v. 56, n. 3, 2022.

MENDES, F. R. **Gestão pública e compras diretas: uma análise crítica.** São Paulo: DEF, 2021.

PINTO, José de Oliveira. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática.** 5. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

SILVA, Maria Luiza. **Direito administrativo e licitações.** 4. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2020.

CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO (CGU). **Guia de transparência na gestão pública.** Brasília: CGU, 2020.

NUNES, Alexandre. **Transparência e accountability na gestão pública.** Brasília: Fórum, 2022.

LIMA, Patrícia; COSTA, Eduardo. **Documentação e legitimidade na administração pública**. Curitiba: Juruá, 2022.

ARAÚJO, Carlos. **Controle social e gestão pública: teoria e prática**. São Paulo: Saraiva, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à nova lei de licitações e contratos**. São Paulo: Dialética, 2021.

NASCIMENTO, Paulo. **Emergência e contratação pública: teoria e prática**. Brasília: Fórum, 2022.

OLIVEIRA, Fernanda. **Ética e transparência nas compras públicas**. Rio de Janeiro: Forense, 2020.