

# CONTRATAÇÃO EMERGENCIAL E EMERGÊNCIA FABRICADA

## *Uma análise jurídica à luz das Leis 14.133/2021 e 13.303/2016 e da jurisprudência dos Tribunais de Contas*

MARCUS VINICIUS FREITAS DOS SANTOS

.....  
Bacharel em direito, com especialização em direito administrativo. Possui o título de Master em Logística e Gestão Portuária, pela Fundação Valenciaport, na Espanha e está cursando MBA em Gestão Portuária na FGV

VITÓRIA MASS SPISILA

.....  
Bacharel em direito, cursando pós-graduação em Licitações e Contratos pelo Centro de Ensino Renato Saraiva – CERS.

**Resumo:** O presente artigo examina a contratação direta por dispensa de licitação em situações emergenciais, inclusive quando a urgência decorre de falhas administrativas – cenário difundido como “emergência fabricada”. Busca-se demonstrar que, embora esse tipo de contratação possa impedir a interrupção de serviços essenciais, funcionando como um mecanismo necessário para proteger a Administração dos efeitos de sua própria ineficiência, os agentes que contribuíram para o surgimento da situação emergencial permanecem sujeitos ao risco de responsabilização pessoal. A pesquisa desenvolveu-se mediante método exploratório, com

base em análise documental, revisão bibliográfica especializada e exame da jurisprudência de Tribunais de Contas, concluindo-se que a emergência fabricada não impede a utilização da contratação emergencial, desde que atendidos os requisitos legais, mas evidencia a importância do planejamento e gestão contratual adequada para prevenir responsabilizações futuras.

**Palavras-chave:** licitação. Dispensa. Emergência. Emergência fabricada. Responsabilização.

**Abstract:** This article examines direct contracting through waiver of bidding

procedures and emergency situations, including cases in which the urgency results from administrative failures – a scenario commonly referred to as a “manufactured emergency.” The aim is to demonstrate that, although this type of contracting may prevent the interruption of essential services, thereby functioning as a necessary mechanism to shield the Administration from the effects of its own inefficiency, the agents who contributed to the emergence of the emergency situation remain subject to the risk of personal liability. The research was developed using an explorato-

ry method, based on document analysis, specialized bibliographic review, and examination of the case law of Courts of Accounts. It concludes that a manufactured emergency does not preclude the use of emergency contracting, provided that the legal requirements are met, but highlights the importance of proper planning and contract management to prevent future accountability issues.

**Keywords:** Bidding. Waiver. Emergency. Manufactured emergency. Liability.

## INTRODUÇÃO

A Administração Pública, pela amplitude de suas funções e pelas limitações inerentes à sua estrutura, não consegue executar diretamente todas as atividades necessárias ao cumprimento de suas responsabilidades. Tal constatação levou o poder constituinte a estabelecer, no art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988, a regra segundo a qual, ressalvados os casos previstos em lei, as obras, serviços, compras e alienações devem se dar pela Administração mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes.

O procedimento licitatório, contudo, não se limita ao edital ou à sessão de disputa. Ele é antecedido por uma ampla fase preparatória, destinada à identificação das necessidades da Administração, à elaboração de estudos técnicos, à definição das soluções possíveis, à análise de riscos, à formação de preços e à redação das minutas do edital e do contrato. Concluída essa etapa, desenvolvem-se os atos da fase externa, que consistem na divulgação do edital, abertura da disputa, julgamento, habilitação, interposição de recursos e homologação, que também demandam tempo significativo.

A prática administrativa evidencia que, sem um planejamento adequado, o lapso entre a identificação da demanda e a formalização do contrato tende a se transformar em um ponto crítico. Falhas de gestão, insuficiência de pessoal, sobrecarga de atividades e dificuldades de comunicação frequentemente dão

origem a situações de urgência, casos em que a Administração se vê tanto desprovida de contrato essencial quanto de tempo hábil para instaurar e concluir o procedimento licitatório regular, o que anuncia a iminência de um cenário delicado e caótico, já que ameaça a continuidade de um serviço essencial.

É nesse cenário que se insere o foco deste estudo. Examina-se, de forma expositiva e analítica, a possibilidade de contratação direta de particular, por dispensa de licitação em razão de emergência, como uma solução para os casos em que se mostra necessário proteger a Administração de si mesma, sem desconsiderar, contudo, os riscos de responsabilização pessoal aos quais se submetem os agentes públicos ao recorrerem a tal expediente.

Para tanto, adota-se o método de pesquisa exploratória, desenvolvida por meio de análise documental apoiada em revisão bibliográfica especializada, bem como na legislação aplicável e na jurisprudência dos Tribunais de Contas.

## 1. DO DEVER DE LICITAR E DA HIPÓTESE DE CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO

A obrigatoriedade de licitar foi consagrada na Constituição Federal de 1988 em seu art. 37, XXI, nos seguintes termos:

Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:

XXI – ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações.

Extraí-se do dispositivo constitucional que, como regra geral, as contratações públicas devem ser precedidas de processo licitatório, delegando à legislação infraconstitucional a definição das hipóteses em que é possível afastar esse procedimento.

Atualmente, o regime geral de licitações e contratos administrativos encontra-se disciplinado pela Lei 14.133/2021, cujo art. 1º determina sua aplicabilidade à Administração Pública direta, autárquica e fundacional da

União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. As empresas estatais, por sua vez, seguem regime próprio definido pela Lei 13.303/2016.

Entre as exceções ao dever de licitar está a dispensa de licitação, hipótese de contratação direta prevista em ambos os diplomas mencionados e aplicável quando, embora exista viabilidade de competição, a realização do certame não se revela conveniente ou vantajosa para a Administração. Trata-se, portanto, de hipótese em que o procedimento licitatório poderia ser realizado, mas sua realização não promoveria os benefícios esperados ou, em determinadas situações, poderia até acarretar prejuízos à Administração (Justen Filho, 2025)

A realização de uma licitação sempre implica ponderar seus custos e benefícios. Os custos podem ser econômicos, como despesas com publicações oficiais, testes, análises técnicas e mobilização de pessoal, ou relacionados ao tempo necessário para executar todas as etapas do procedimento. Outros tipos de custos também podem surgir, dependendo das particularidades do caso concreto (Justen Filho, 2025)

Em compensação, a licitação traz benefícios para a Administração, sobretudo porque tende a resultar, ao menos em tese, em uma contratação mais vantajosa do que aquela que ocorreria sem o processo competitivo. Assim, quando a lei prevê a dispensa de licitação, ela reconhece que, em determinadas situações, os custos do procedimento superam os seus potenciais benefícios (Justen Filho, 2025);

A possibilidade de dispensa de licitação, portanto, foi prevista pelo legislador para evitar que o interesse público seja prejudicado pela realização de uma licitação que não se justifica diante das circunstâncias contextuais.

## **2. A CONTRATAÇÃO DIRETA POR DISPENSA DE LICITAÇÃO EM RAZÃO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL E REQUISITOS DE ENQUADRAMENTO**

Entre as hipóteses de contratação direta por dispensa de licitação, encontra-se a situação emergencial, objeto do presente estudo, prevista no art. 75, VIII, da Lei 14.133/2021, e no art. 29, XV, da Lei 13.303/2016, os quais dispõem, respectivamente:

Art. 75. É dispensável a licitação: [...]

VIII – nos casos de emergência ou de calamidade pública, quando caracterizada urgência de atendimento de situação que possa ocasionar prejuízo ou comprometer a continuidade dos serviços públicos ou a segurança de pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens, públi-

cos ou particulares, e somente para aquisição dos 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 1 (um) ano, contado da data de ocorrência da emergência ou da calamidade, vedadas a prorrogação dos respectivos contratos e a recontração de empresa já contratada com base no disposto neste inciso;

Art. 29. É dispensável a realização de licitação por empresas públicas e sociedades de economia mista: [...]

XV – em situações de emergência, 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 e para as parcelas de obras e serviços que possam ser concluídas no prazo máximo de 180 (cento e oitenta) dias consecutivos e ininterruptos, contado da ocorrência da emergência, vedada a prorrogação dos respectivos contratos, observado o disposto no § 2º.

Embora a Lei das Estatais, em seu art. 29, não utilize expressamente o termo ‘calamidade’, o § 3º, inciso I, do art. 30 do referido diploma, exige como requisito da instrução processual da contratação a caracterização da situação emergencial ou calamitosa que fundamenta a dispensa. Isso posto, apesar das diferenças entre os institutos nas duas legislações quanto ao prazo máximo de duração contratual e às regras de prorrogação, observa-se que ambas contemplam a possibilidade de dispensa de licitação quando a Administração se deparar com emergências ou calamidade.

O Decreto Federal 10.593/2020 dispõe sobre as definições e os procedimentos necessários para a configuração de situação de emergência e de estado de calamidade pública. Nos termos do art. 2º, inciso XIV, situação de emergência pode ser conceituada como a situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento parcial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação.

Por sua vez, o art. 2º, inciso VII, define estado de calamidade pública como situação anormal provocada por desastre que causa danos e prejuízos que impliquem o comprometimento substancial da capacidade de resposta do Poder Público do ente federativo atingido ou que demande a adoção de medidas administrativas excepcionais para resposta e recuperação. Note-se que, de acordo

com as definições do Decreto 10.593/2020, tanto a emergência quanto a calamidade são situações que derivam de um desastre, que pelo mesmo normativo é definido como resultado de evento adverso decorrente de ação natural ou antrópica sobre cenário vulnerável que cause danos humanos, materiais ou ambientais e prejuízos econômicos e sociais, conforme art. 2º, VII.

De acordo com o referido decreto (arts. 29 a 34), ambas as figuras precisam ser formalmente reconhecidas pelo Poder Público, por meio de ato do Chefe do Poder Executivo. No entanto, Torres e Barcelos (2023) destacam que a contratação direta independe do reconhecimento formal da situação pelas autoridades competentes, desde que preenchidos os requisitos expressos na norma, quais sejam: urgência, risco e adequação do meio utilizado. Da mesma forma, ainda que haja reconhecimento oficial de situação de emergência ou calamidade, a dispensa de licitação com fundamento nessa hipótese permanece vedada quando não estiverem presentes os elementos configuradores do permissivo.

Justen Filho (2025), ao tratar das emergências nas contratações públicas, sustenta que:

A emergência consiste em ocorrência fática que produz modificação na situação visualizada pelo legislador como padrão. A ocorrência anômala (emergência) conduzirá ao sacrifício de valores se for mantida a disciplina jurídica estabelecida como regra geral. A situação emergencial põe em risco a satisfação dos valores buscados pela própria norma ou pelo ordenamento em seu todo.

No caso específico das contratações diretas, emergência significa necessidade de atendimento imediato a certos interesses. A demora em realizar a prestação produziria risco de sacrifício de valores tutelados pelo ordenamento jurídico. Como a licitação pressupõe certa delonga para seu trâmite, submeter a contratação ao processo licitatório propiciaria a concretização do sacrifício a esses valores.

Alinhando à doutrina exposta o fato de que a Lei 14.133/2021 e a Lei 13.303/2016 não condicionam a contratação emergencial à comprovação de que o cenário verificado decorre de causas naturais, é possível concluir que a hipótese de dispensa ora estudada não possui limitações atinentes às definições trazidas pelo Decreto 10.593/2020 para fins de enquadramento da situação como “emergência”.

Desse modo, emergência seria um acontecimento anômalo e imprevisível, que rompe a situação de normalidade considerada pelo legislador ao estabelecer as regras gerais (como a licitação).

Assim, sempre que um acontecimento anormal e não previsível estiver acompanhado do risco de prejuízo ou risco de segurança a pessoas, obras, serviços, equipamentos e outros bens públicos ou particulares e a contratação imediata de particular se mostrar a medida adequada para afastar esse risco, ainda que a emergência não decorra de um desastre e não seja reconhecida formalmente, resta legitimada a dispensa de licitação por situação emergencial.

Quanto aos riscos, Justen Filho (2025) ressalta que é imprescindível demonstrar que envolvem a possibilidade de consumação de dano irreparável ou de difícil reparação. Não é qualquer prejuízo, portanto, dotado da capacidade de justificar a contratação emergencial. Deve restar demonstrado que o risco verificado é de inviável ou impossível recomposição posterior.

No que tange ao requisito de que a contratação seja verificada como o meio efetivamente adequado para afastar os riscos levantados, Torres e Barcelos (2023) destacam que, ao examinar casos concretos, o Tribunal de Contas da União, conforme acórdãos 1.987/2015 e 27/2016 do Plenário, firmou entendimento de que a dispensa por emergência somente é cabível quando o objeto da contratação direta se revela meio adequado, eficiente e efetivo para afastar a situação emergencial, de modo que seria irregular recorrer a essa hipótese de contratação direta quando existirem medidas alternativas capazes de eliminar o risco sem a necessidade de contratação – como quando a simples interdição de acesso à edificação com problemas estruturais for solução suficiente para neutralizar os riscos verificados, por exemplo.

Os autores ressaltam ainda que a Administração deve atentar-se ao fato de que o legislador determinou que se deve limitar o objeto do contrato apenas ao que for estritamente necessário para o atendimento da situação emergencial, exemplificando que diante da necessidade urgente de se reconstruir as paredes de um laboratório que foram derrubadas por forte chuva, não poderia a Administração se aproveitar da contratação para reformar o edifício que abarca o setor afetado.

Isto posto, revela-se demasiadamente importante e prudente que o processo instaurado para a contratação direta registre expressamente todas as justificativas e comprovações que caracterizam a situação emergencial e os riscos aos quais a Administração está submetida em virtude do cenário testemunhado. Ainda, deve-se demonstrar com clareza as razões pelas quais é possível inferir que a contratação pretendida é a via adequada para mitigar os riscos levantados.

Ademais, a Administração deve restringir o objeto contratual ao estritamente necessário para o enfrentamento da situação emergencial, e providenciar que o processo de contratação também seja instruído com os demais documentos eventualmente exigidos para instrução satisfatória do processo de contratação direta, na forma da legislação a que esteja submetida a Administração que pretenda contratar diretamente em razão de emergência.

## 1.1 Da emergência fabricada

Lamentavelmente, não é incomum que agentes públicos se deparem com cenários de extrema gravidade, nos quais há risco iminente de danos severos a serem suportados pela Administração, exigindo resposta imediata e não comportando a espera pelo trâmite ordinário de uma licitação, todavia, em virtude de emergências que não surgiram por fatores totalmente alheios à vontade administrativa, mas sim pela omissão no dever de planejamento, pela desorganização institucional, pela ausência de gestão contratual adequada, desídia ou, em hipóteses mais graves, até mesmo pela má-fé de seus agentes.

Conforme explicam Torres e Barcelos (2023), a jurisprudência e a doutrina se referem a essa hipótese como “emergência fabricada”.

Justen Filho (2025), ao tratar da emergência fabricada, explica que é aquela derivada de quando a administração deixa de tomar tempestivamente as providências necessárias à realização da licitação previsível, o que implica no termo final de um contrato sem que a licitação indispensável para a nova contratação se veja realizada.

Em âmbito jurisprudencial houve muita discussão acerca da possibilidade de utilização da dispensa de licitação ora estudada nos casos em que se verificasse emergência fabricada.

O Tribunal de Contas do Estado de São Paulo (TCE-SP) decidiu em oportunidades anteriores pela irregularidade da contratação fundamentada em situação emergencial prevista na lei anterior à 14.133/2021 (Lei 8.666/1993), nos casos em que a emergência não tenha decorrido de imprevisibilidade:

*É imprescindível para a configuração da hipótese de dispensa de licitação prevista no inciso IV, artigo 24, da Lei nº 8.666/93, que a emergência não tenha sido provocada por desídia administrativa, falta de planejamento ou má gestão dos responsáveis. TCE/SP, TC nº 000992/007/08. (TCE/SP, Processo nº 000266/003/11, Rel. Cons. Edgard Camargo Rodrigues, j. em 26.02.2013.)*

RECURSO ORDINÁRIO. DISPENSA DE LICITAÇÃO. CONTRATO. SERVIÇOS DE LIMPEZA EM UNIDADES DA SECRETARIA DA SAÚDE. NÃO CARACTERIZAÇÃO DE SITUAÇÃO EMERGENCIAL. REITERADAS CONTRATAÇÕES DIRETAS. DESÍDIA DA ADMINISTRAÇÃO. EMERGÊNCIA FABRICADA. NÃO PROVIMENTO.

(...)

*O caso configura, por isso, emergência fabricada por inadequada ação ou omissão da prefeitura, o que retira o lastro legal da dispensa de licitação.* (...). Diante do exposto e do que consta dos autos, voto pelo não provimento dos recursos ordinários, mantendo-se na íntegra a decisão de primeiro grau que julgou irregulares a dispensa de licitação e o respectivo Contrato entre a Prefeitura de Paulínia e a Única – Limpeza e Serviços Ltda.” (TCE/SP, Processo TC-019910.989.19-3, Rel. Cons. Dimas Ramalho, j. em 13.05.2020.)

Também no mesmo sentido era o entendimento anteriormente adotado pelo Tribunal de Contas da União (TCU), que estabelecia como pressuposto para a utilização da dispensa de licitação por emergência que a situação não pudesse ser atribuída à culpa ou ao dolo de agentes públicos que tinham o dever de adotar medidas para evitar a ocorrência do cenário emergencial. Esse posicionamento foi manifestado, entre outros, nos Acórdãos 224/2007 e 645/2007 do Plenário.

Contudo, a orientação atual firmada pelo TCU reconhece que eventuais falhas administrativas não podem justificar o comprometimento de direitos ou interesses que demandem atuação imediata do Poder Público:

*A dispensa de licitação também se mostra possível quando a situação de emergência decorrer da falta de planejamento, da desídia administrativa ou da má gestão dos recursos públicos, pois a inércia do gestor, culposa ou dolosa, não pode vir em prejuízo de interesse público maior tutelado pela Administração.* Nessas situações, contudo, o reconhecimento da situação de emergência não implica convalidar ou dar respaldo jurídico à conduta omissiva do administrador, a quem cabe a responsabilidade pela não realização da licitação em momento oportuno. (TCU. Acórdão 2240/2015 – Primeira Câmara, TC 019.511/2011-6, relator Ministro Benjamin Zymler, 28.4.2015).

*É possível a contratação direta por dispensa de licitação mesmo quando a situação de emergência decorrer de falta de planejamento, desídia administrativa ou má gestão dos recursos públicos, se houver necessidade de defesa do interesse público em face da inércia da Administração, sem*

prejuízo da responsabilização dos gestores que não providenciaram tempestivamente o devido processo licitatório.

(TCU. Acórdão nº 1312/2016 – Primeira Câmara, TC 003.996/2015-8, relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira, j. em 23/02/2016)

Muito embora o ideal seja que a contratação emergencial se restrinja às situações que escapem ao controle e à previsibilidade da Administração, é inegável que o cotidiano administrativo frequentemente produz cenários de urgência que não correspondem a essa teoria. No entanto, ainda que a origem do problema seja indissociável da falha administrativa, a orientação prevalente é de que tais falhas não devem legitimar o sacrifício de direitos e interesses que dependam de ação imediata para serem satisfeitos.

É de se notar que a Lei 14.133/2021, ao estabelecer a possibilidade de contratação direta por dispensa de licitação fundada em emergência, nada taxou acerca dos fatos geradores da situação emergencial, o que também se verifica na Lei 13.303/2016.

Dessa forma, é possível concluir ante o silêncio normativo que a motivação específica da emergência – seja caso fortuito, força maior, insuficiência de planejamento, ineficiência administrativa, desídia ou qualquer outra circunstância – não constitui, por si só, fator impeditivo para o manejo da hipótese legal de dispensa (Sarai, 2025).

De acordo com Justen Filho (2025), nesses casos, a omissão em promover a contratação emergencial configuraria uma segunda violação à ordem jurídica, pois a autoridade responsável deixaria de adotar a providência adequada e necessária para impedir a consumação do dano iminente. A fim de elucidar esse entendimento, o autor traz como exemplo a situação em que a emergência fabricada envolve a contratação do fornecimento de alimentação para o sistema prisional. A autoridade competente deixa de instaurar a licitação em tempo hábil e o contrato vigente chega ao seu termo final. Ainda assim, é inquestionável que o Estado permanece obrigado a assegurar a alimentação aos detentos. Caso se exigisse, nessa conjuntura, a instauração de procedimento licitatório regular, o tempo inerente à sua tramitação poderia acarretar prejuízos severos, inclusive de natureza irreversível.

Portanto, desde que configurada e devidamente comprovada a existência de situação emergencial real, bem como demonstrado o risco concreto de dano que demande atuação imediata do Poder Público, revela-se legítima a instauração de processo de contratação direta mesmo nos casos de emergência fabrica-

da, devendo ser instaurado de forma paralela e imediata o processo licitatório da contratação necessária.

Veja-se que, nesses contextos, a contratação emergencial atua também como mecanismo de proteção da própria Administração contra as consequências de suas falhas internas, uma vez que, embora tais falhas sejam graves e evidenciem muitas vezes que a gestão vem sendo conduzida com diligência aquém do mínimo esperado, não é razoável admitir que, em razão delas, sejam sacrificados valores jurídicos muito maiores.

## 2. DO RISCO CONCRETO DE RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

O § 6º do art. 75 da Lei 14.133/2021 é expresso pela possibilidade de contratação emergencial para fins de continuidade do serviço público, sem prejuízo de apuração de responsabilidade dos agentes públicos que deram causa à situação emergencial.

Disposição similar é encontrada na Lei 13.303/2016 que prevê no § 2º do art. 29 que a contratação emergencial não dispensará a responsabilização de quem, por ação ou omissão, tenha dado causa ao motivo que a ensejou.

É necessário alertar para o fato de que a admissão da possibilidade jurídica de contratação direta em cenários de emergência fabricada não implica, de modo algum, em uma solução sem maiores consequências, pois a contratação emergencial em hipóteses de emergência fabricada não exonera o gestor das consequências de sua inércia, ainda que o ato de contratar tenha, naquele momento, resguardado interesses públicos de maior envergadura.

Em caráter exemplificativo, uma vez que são inúmeros os casos de responsabilização de agentes públicos nas diversas dimensões jurídicas, apresentam-se a seguir alguns precedentes de Tribunais de Contas que culminaram na responsabilização dos agentes envolvidos em contratações emergenciais. Tais decisões ilustram com clareza que a utilização desse instrumento excepcional, quando decorre de falhas administrativas evitáveis, pode ensejar consequências pessoais aos agentes que contribuíram para a configuração da situação de urgência.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Paraná (TCE-PR), aplicou-se multa ao presidente da Fundação Municipal de Saúde do Município de Ponta Grossa e à coordenadora de contratos da entidade pela celebração dos

contratos emergenciais 45/2021 e 46/2021, cujo objeto foi a contratação de empresa para gestão e prestação de serviços de atendimento médico hospitalar.

No acórdão 510/2024 do Plenário do TCE-PR, concluiu-se que a celebração dos contratos emergenciais 45/2021 e 46/2021 decorreram exclusivamente da desorganização administrativa e da ausência de providências tempestivas para a realização da licitação regular, permitindo que o cenário de urgência se instaurasse.

Conforme exposto no acórdão, a Administração tinha plena ciência de que o contrato anterior não poderia ser prorrogado e estava próximo de seu termo final, atingindo o limite legal de duração, circunstância que exigia o planejamento antecipado de uma nova contratação.

Apesar disso, a fase interna da licitação só foi instaurada 66 dias antes do vencimento contratual, o que tornava inviável a conclusão regular do procedimento de contratação. O acórdão mencionou ainda o parecer exarado pela Procuradoria Geral do Município de Ponta Grossa, que apontou que a falta de planejamento era rotineira, o que corroborou com a conclusão do TCE-PR pela caracterização de erro grosseiro, ocorrência de “emergência fabricada” e responsabilização pessoal do presidente da Fundação Municipal de Saúde e da coordenadora de contratos da entidade.

No âmbito do Tribunal de Contas do Estado do Espírito Santo (TCE-ES), conforme acórdão 01012/2025-1 da 2ª Câmara, recentemente, foram pessoalmente responsabilizados com aplicação de multa o prefeito e o secretário de educação do Município de Iúna, uma vez que restou reconhecida falha grave no planejamento da contratação de transporte público escolar, que culminou na celebração de contratos emergenciais.

O TCE-ES identificou que havia contrato vigente e passível de prorrogação à época dos fatos, no entanto, a gestão decidiu pela instauração tardia de novo processo licitatório, o qual não foi concluído a tempo e acarretou a necessidade de contratações emergenciais.

No entendimento do referido tribunal, as condutas praticadas revelaram negligência, imprudência e imperícia, configurando erro grosseiro e demonstrando a falta de preparo técnico e administrativo dos gestores. Essa falha conjunta conduziu o município à adoção de uma solução emergencial onerosa e destoante do interesse público, situação que poderia ter sido evitada se a gestão tivesse adotado o planejamento adequado.

Note-se que as penalidades acima relatadas não foram impostas pelo uso da contratação emergencial em si, mas pela verificação de que houve falha ad-

ministrativa derivada da conduta dos agentes públicos responsáveis que originou a necessidade de contratações diretas emergenciais.

As decisões mencionadas reforçam que a falta de planejamento na condução de contratos essenciais da Administração não pode, em hipótese alguma, ser normalizada. Incumbe ao gestor público estruturar seus processos com a devida antecedência, assegurando a continuidade das atividades administrativas e evitando a configuração de situações de emergência fabricada. A omissão injustificada em planejar adequadamente as contratações e a gestão contratual ineficiente não apenas vulneram os princípios da eficiência e da continuidade do serviço público como também acarretam a responsabilização pessoal daqueles que permitiram a instalação do cenário de urgência.

Os agentes públicos devem, portanto, ter ciência de que emergências fabricadas não impedem o uso da contratação direta com fundamento na hipótese de dispensa por situação emergencial, o que não significa, contudo, que estejam protegidos ou que a conduta pretérita reste convalidada ou perdoadada pelo ordenamento. Ao contrário: mesmo que a contratação emergencial tenha se perfectibilizado e mitigado os riscos que a motivaram, persiste o risco concreto de responsabilização pessoal dos agentes que contribuíram para o surgimento da situação de urgência.

### 3. CONCLUSÃO

A análise realizada expõe que a licitação é a regra para a celebração das contratações públicas, conforme previsto na Constituição Federal e disciplinado pelas Leis 14.133/2021 e 13.303/2016. A dispensa por emergência, embora admitida pelo ordenamento, exige demonstração concreta da urgência, do risco envolvido e de que a contratação pretendida é o meio adequado para solucionar os riscos levantados.

Verificou-se que a emergência fabricada é uma realidade que, ainda que revele deficiência de planejamento e gestão, não impede a adoção da contratação emergencial quando necessária à proteção do interesse público. Essa possibilidade, entretanto, não afasta o risco de responsabilização pessoal dos agentes que contribuíram para a criação do cenário de urgência.

Dessa forma, reforça-se a necessidade de implementação de medidas estruturantes de planejamento e gestão contratual, a fim de prevenir a ocorrência de emergências fabricadas e, por consequência, reduzir a exposição dos agentes públicos aos riscos de responsabilização pessoal.

## REFERÊNCIAS

- JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos*. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2025.
- TORRES, Ronny Charles Lopes de; BARCELOS, Dawison. *Licitações e contratos nas empresas estatais*. 3. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2023.
- SARAI, Leandro. *Tratado da Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/21 comentada por advogados públicos*. 5. ed., rev., atual. e ampl. São Paulo: JusPodivm, 2025.
- BRASIL. *Constituição da República Federativa do Brasil de 1988*. Promulgada em 5 de outubro de 1988. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 05 out. 1988.
- BRASIL. *Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 abr. 2021.
- BRASIL. *Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016*. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 01 jul. 2016.
- BRASIL. *Decreto nº 10.593, de 24 de dezembro de 2020*. Dispõe sobre a organização e o funcionamento do Sistema Nacional de Proteção e Defesa Civil e do Conselho Nacional de Proteção e Defesa Civil e sobre o Plano Nacional de Proteção e Defesa Civil e o Sistema Nacional de Informações sobre Desastres. Diário Oficial da União: Brasília, DF, 28 dez. 2020.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 27/2016 – Plenário. Relator: Ministro Raimundo Carreiro. Brasília, 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1987/2015 – Plenário. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2015.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 224/2007 – Plenário. Relator: Ministro Marcos Vinícios Vilaça. Brasília, 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 645/2007 – Plenário. Relator: Ministro Marcos Bemquerer Costa. Brasília, 2007.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 1312/2016 – Primeira Câmara. Relator: Ministro-Substituto Weder de Oliveira. Brasília, 2016.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 2240/2015 – Primeira Câmara. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Brasília, 2015.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO PARANÁ. Acórdão nº 510/2024 – Plenário. Relator: Conselheiro Augustinho Zucchi. Curitiba, 2024.
- TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO ESPÍRITO SANTO. Acórdão nº TC-1012/2025 – 2ª Câmara. Relator: Conselheiro Rodrigo Flávio Freire Farias Chamoun. Vitória, 2025.