

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

Da burocracia ao discricionarismo contratação direta e os desafios da nova Lei de licitações

From Bureaucracy to Discretion: Direct Contracting and the Challenges of the New Bidding Law

Antonio Jorge Ferreira Filho - Graduando em Direito pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD/FADIR. Graduado em Relações Internacionais pela Universidade Federal da Grande Dourados – UFGD/FADIR

Gabriela Pereira Duré - Orientadora

Resumo

A Lei nº 14.133/2021 foi instituída com o propósito de modernizar e regulamentar o processo licitatório e os contratos administrativos no âmbito da Administração Pública, substituindo gradativamente a antiga Lei nº 8.666/1993, que, por décadas, normatizou as contratações públicas no Brasil. A nova legislação introduziu importantes inovações, sobretudo no que se refere às hipóteses e procedimentos de contratação direta, ampliando os casos de dispensa e inexigibilidade de licitação. Nesse contexto, o presente artigo tem como objetivo analisar as principais alterações promovidas pela Lei nº 14.133/2021 em comparação com a legislação anterior, com ênfase nos impactos da ampliação das possibilidades de contratação direta e nos riscos que tal flexibilização pode representar para a legalidade, a transparência e a eficiência administrativa. Para a condução do estudo, adota-se uma abordagem qualitativa, fundamentada em pesquisa bibliográfica, análise normativa e levantamento de jurisprudência. Conclui-se que, embora as novas diretrizes contribuam para a celeridade e a racionalização das contratações públicas, elas também impõem desafios significativos no tocante ao controle preventivo e repressivo, exigindo aprimoramento dos mecanismos de fiscalização e uma postura ética dos agentes públicos para que se preserve o interesse público.

Palavras-chave: contratação direta. dispensa de licitação. Inexigibilidade. lei nº 14.133/2021. lei nº 8.666/1993.

Abstract

Law No. 14.133/2021 was enacted with the purpose of modernizing and regulating the bidding process and administrative contracts within the Public Administration, gradually replacing the former Law No. 8.666/1993, which for decades governed public procurement in Brazil. The new legislation introduced significant innovations, particularly regarding the cases and procedures for direct contracting, expanding the circumstances in which bidding may be waived or deemed unnecessary. In this context, the present article aims to analyze the main changes brought about by Law No. 14.133/2021 in comparison with the previous legislation, emphasizing the impacts of the expanded possibilities for direct contracting and the risks that such flexibility may pose to legality, transparency and administrative efficiency. The study adopts a qualitative approach, based on bibliographic research, normative analysis and a survey of jurisprudence. It is concluded that, although the new guidelines contribute to the acceleration and rationalization of public procurement, they also impose significant challenges regarding preventive and repressive control, requiring the improvement of oversight mechanisms and an ethical stance by public agents to preserve the public interest.

Keywords: direct contracting. waiver of bidding. Unnecessity of bidding. Law no. 14.133/2021. Law no. 8.666/1993.

Introdução

A contratação direta, figura jurídica amplamente debatida no âmbito do Direito Administrativo brasileiro, ocupa posição de destaque no regime das contratações públicas, sendo disciplinada tradicionalmente pela Lei nº 8.666/1993, e, mais recentemente, pela Lei nº 14.133/2021. Esta última foi concebida com o propósito de modernizar, sistematizar e conferir maior eficiência,

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

segurança jurídica e transparência aos procedimentos licitatórios e contratuais no setor público. A nova legislação não apenas atualizou os conceitos, mas ampliou de forma significativa os casos de contratação direta, por dispensa e inexigibilidade de licitação, sinalizando uma mudança de paradigma na relação entre a Administração Pública e o mercado fornecedor.

A Lei nº 14.133/2021, também conhecida como Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, revoga progressivamente dispositivos da Lei nº 8.666/1993, propondo um modelo que busca equilibrar flexibilidade administrativa e controle jurídico, diante da complexidade das demandas públicas contemporâneas (OLIVEIRA, 2022). Uma das alterações mais relevantes — e que enseja análise crítica — reside na ampliação dos casos de contratação direta, o que, à luz do princípio constitucional da obrigatoriedade da licitação (art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal), suscita importantes questionamentos sobre os limites, riscos e potencialidades dessa flexibilização normativa.

O art. 37, XXI, da Constituição Federal estabelece que para efetivar contratações, a regra é realizar o procedimento licitatório, que somente em casos especificados em lei haverá exceção a essa regra. O art. 22, XXVII, da CF exige uma lei geral que regule as licitações, sendo então o cerne da origem da Lei nº 14.133/2021, que foi antecedida pela Lei nº 8.666/1993. Como destaca Di Pietro (2022, p. 345), "a contratação direta, pela sua natureza excepcional, exige da Administração Pública uma justificativa clara, técnica e motivada, cujo não atendimento fragiliza os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade".

A Constituição Federal de 1988 consagra a licitação como regra para as contratações da Administração Pública, permitindo exceções apenas nos casos expressamente previstos em lei. A ampliação das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, prevista pela Lei nº 14.133/2021, acarreta implicações práticas e jurídicas relevantes, principalmente no que tange à prevenção de fraudes, à eficiência administrativa e à garantia do interesse público. A doutrina contemporânea aponta que o uso da contratação direta deve ser interpretado de forma restritiva, respeitando-se os parâmetros legais e os princípios da moralidade, publicidade e impessoalidade (DI PIETRO, 2022).

A nova lei veio em 2021 com o intuito de aperfeiçoar os mecanismos de contratação. Além disso, visou atualizar os conceitos de licitação e adequá-los ao contexto atual, sendo a lei anterior (Lei nº 8.666/1993) considerada, em muitos aspectos, ultrapassada, com preceitos que poderiam diminuir a eficiência das contratações. Um dos principais objetivos da nova legislação foi alinhar as contratações públicas às melhores práticas internacionais, promovendo maior competitividade, digitalização dos processos e simplificação dos procedimentos administrativos (JUSTEN FILHO, 2021).

A interpretação conferida pelos tribunais superiores, especialmente pelo Tribunal de Contas da União (TCU), reforça a necessidade de rigor e cautela na utilização dessas hipóteses excepcionais.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

Em diversos julgados, o TCU tem reiterado que a contratação direta, embora permitida nos limites legais, não exime o gestor público da observância aos princípios constitucionais e da devida motivação administrativa (BRASIL, 2021). O controle judicial e administrativo sobre essas contratações, portanto, constitui importante baliza para o uso legítimo desse instrumento.

O presente estudo tem como objetivo principal analisar criticamente as implicações da ampliação dos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação sob a égide da Lei nº 14.133/2021, comparando suas previsões com o regime anteriormente vigente, estabelecido pela Lei nº 8.666/1993. Como objetivos específicos, busca-se: (i) identificar as principais alterações normativas entre os dois regimes jurídicos no que tange à contratação direta; (ii) avaliar os potenciais benefícios operacionais da flexibilização introduzida pela nova legislação; (iii) analisar os riscos associados à ampliação das hipóteses de contratação direta, especialmente quanto ao direcionamento de contratos e à fragilidade dos mecanismos de controle; e (iv) propor medidas que possam mitigar esses riscos, garantindo a transparência e a eficiência na gestão dos recursos públicos.

Metodologicamente, o trabalho adota uma abordagem qualitativa, de caráter exploratório e descritivo, com base na análise legislativa comparada, doutrinária e jurisprudencial, utilizando-se de consulta a decisões recentes dos tribunais superiores, especialmente do Supremo Tribunal Federal (STF) e do Tribunal de Contas da União (TCU). Conforme ensina Marconi e Lakatos (2021), essa metodologia permite não apenas mapear as alterações jurídicas relevantes, mas também refletir sobre os desafios práticos e teóricos que emergem com a flexibilização dos procedimentos de contratação pública.

A relevância do tema justifica-se pelo impacto direto que as contratações públicas exercem sobre a eficiência administrativa e a gestão dos recursos públicos. Segundo dados do Ministério da Economia, as compras governamentais movimentam anualmente cerca de 15% do Produto Interno Bruto (PIB) brasileiro, evidenciando a magnitude econômica e social das decisões relacionadas aos processos de contratação (BRASIL, 2022). Além disso, a transição entre os regimes jurídicos – com a convivência temporária entre a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 14.133/2021 até abril de 2023 – torna ainda mais necessária a compreensão das mudanças e seus potenciais efeitos.

Com essa análise, pretende-se contribuir para o debate jurídico e acadêmico acerca dos avanços e limites impostos pela Nova Lei de Licitações, fornecendo subsídios técnicos que auxiliem tanto operadores do Direito quanto gestores públicos no exercício responsável e eficiente da contratação direta, reforçando a necessidade de equilíbrio entre a desburocratização do procedimento e o zelo pelo patrimônio público.

O artigo está organizado em cinco seções, além desta introdução e das considerações finais. Na primeira, apresentam-se os aspectos doutrinários e normativos das contratações públicas no Brasil, situando o processo de desburocratização e os princípios constitucionais que orientam o dever de

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

licitar. A segunda seção realiza uma análise comparativa entre a Lei nº 14.133/2021 e a antiga Lei nº 8.666/1993, destacando as principais inovações introduzidas no regime das contratações diretas. A terceira aborda a ampliação da flexibilidade conferida pela nova legislação, avaliando seus benefícios operacionais e os riscos decorrentes da maior discricionariedade administrativa. Na quarta seção, examinam-se os desafios do controle e da transparência nas contratações diretas, com base na jurisprudência dos tribunais superiores e nos mecanismos previstos pela nova lei. A quinta seção, por sua vez, analisa criticamente o risco de direcionamento de contratos, relacionando-o aos princípios constitucionais e às práticas de integridade administrativa. Essa estrutura busca oferecer uma visão sistematizada e progressiva do tema, conduzindo à compreensão dos impactos da ampliação das hipóteses de contratação direta para a legalidade, a eficiência e a moralidade na Administração Pública.

1. ASPECTOS DOUTRINÁRIOS E NORMATIVOS DA CONTRATAÇÃO PÚBLICA NO BRASIL

1.1 Reforma administrativa e desburocratização

A evolução do regime jurídico das contratações públicas no Brasil reflete um processo contínuo de transformação da própria Administração Pública, que tem buscado superar o modelo burocrático weberiano em direção a um paradigma gerencial, focado em resultados e eficiência. Conforme destaca Bresser-Pereira (2020, p. 28), "a reforma administrativa brasileira tem como objetivo central a substituição da administração pública burocrática pela gerencial, priorizando o controle por resultados em detrimento do controle por procedimentos".

Esse movimento de desburocratização, iniciado formalmente com a Emenda Constitucional nº 19/1998, que incluiu o princípio da eficiência no caput do art. 37 da Constituição Federal, encontra na Lei nº 14.133/2021 uma de suas mais recentes expressões normativas. A nova legislação busca simplificar procedimentos, reduzir custos transacionais e conferir maior celeridade às contratações públicas, sem, contudo, comprometer os princípios basilares da Administração Pública (CARVALHO FILHO, 2023).

Como observa Moreira Neto (2021, p. 173), "a desburocratização não significa abandono do controle, mas sua transformação qualitativa, substituindo o formalismo excessivo por mecanismos de fiscalização mais inteligentes e focados na prevenção de desvios e na garantia de resultados". Essa perspectiva é fundamental para compreender o espírito da Nova Lei de Licitações, que amplia as hipóteses de contratação direta, mas também reforça instrumentos de governança e transparência.

1.2 Princípios constitucionais aplicáveis às licitações

A contratação pública no Brasil está submetida a um conjunto de princípios constitucionais que delimitam a atuação administrativa e garantem a lisura dos procedimentos. O art. 37, caput, da

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

Constituição Federal estabelece os princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência como norteadores de toda a atividade administrativa. Além desses, o inciso XXI do mesmo artigo consagra a obrigatoriedade da licitação como regra para as contratações públicas, ressalvados os casos especificados na legislação.

Meirelles (2021, p. 312) destaca que "o princípio da licitação significa que essas contratações ficam sujeitas, como regra, ao procedimento de seleção de propostas mais vantajosas para a administração pública". Esse entendimento é corroborado pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal, que reconhece na licitação um instrumento de concretização dos princípios da isonomia e da moralidade administrativa (BRASIL, STF, ADI 3.070/RN, 2007).

A Lei nº 14.133/2021, em seu art. 5º, amplia expressamente o rol de princípios aplicáveis às licitações, incluindo, além daqueles previstos constitucionalmente, os princípios do interesse público, da probidade administrativa, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável.

Como observa Niebuhr (2022, p. 89), "a ampliação do catálogo principiológico na nova lei reflete a complexidade crescente das contratações públicas e a necessidade de estabelecer parâmetros mais claros para a atuação administrativa, especialmente em situações excepcionais como a contratação direta". Essa orientação principiológica robusta serve como contrapeso à flexibilização das hipóteses de dispensa e inexigibilidade, exigindo do gestor público uma fundamentação consistente para afastar o dever de licitar.

2. COMPARAÇÃO ENTRE A LEI Nº 14.133/2021 E A LEI Nº 8.666/1993

2.1 Análise comparativa das hipóteses de contratação direta

A edição da Lei nº 14.133/2021 representa um marco normativo na sistematização das contratações públicas no Brasil. Seu advento não apenas revogou gradativamente a histórica Lei nº 8.666/1993, mas também promoveu uma reorganização dos institutos licitatórios e contratuais, com a intenção de tornar o processo mais eficiente, seguro e adaptável às exigências da Administração Pública contemporânea (DI PIETRO, 2022).

Sob a égide da Lei nº 8.666/1993, o regime das contratações públicas era frequentemente apontado pela doutrina e jurisprudência como excessivamente burocrático, rigidamente procedimental e, por consequência, muitas vezes incapaz de responder de forma célere às demandas públicas, sobretudo em situações excepcionais (JUSTEN FILHO, 2021). A nova legislação, nesse sentido, não apenas modernizou conceitos e ampliou os instrumentos de governança, como também promoveu uma ampliação expressiva dos casos de dispensa e inexigibilidade de licitação, cuja

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

finalidade é conferir maior flexibilidade e aderência à realidade administrativa.

No tocante à dispensa de licitação, a Lei nº 14.133/2021 trouxe inovação ao sistematizar de maneira mais clara as hipóteses taxativas previstas em seu artigo 75, reorganizando o rol anteriormente estabelecido no artigo 24 da Lei nº 8.666/1993. Observa-se que, além da reorganização estrutural, a nova lei também atualizou valores e ajustou parâmetros para contemplar situações antes não previstas, como contratações decorrentes de inovação tecnológica e pesquisas científicas (art. 75, inciso XXXI).

Já em relação à inexigibilidade de licitação, o artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 conferiu tratamento mais objetivo e compatível com os entendimentos já consolidados pela doutrina e pela jurisprudência, especialmente ao explicitar que inexigibilidade se aplica nos casos de inviabilidade de competição, eliminando controvérsias interpretativas recorrentes no texto do artigo 25 da Lei nº 8.666/1993. A exemplo disso, o Tribunal de Contas da União (TCU) já havia sedimentado, mesmo sob a vigência da antiga lei, que a inexigibilidade pressupõe uma análise rigorosa da singularidade do objeto e da notória especialização do contratado, requisitos estes mantidos e reforçados no novo diploma (BRASIL, TCU, Acórdão nº 2.486/2018 – Plenário).

2.2 Valores-limite e critérios para dispensa de licitação

Uma das alterações mais significativas introduzidas pela Lei nº 14.133/2021 refere-se aos valores-limite para dispensa de licitação em razão do valor, previstos nos incisos I e II do art. 75. Enquanto a Lei nº 8.666/1993 estabelecia os limites de R\$ 33.000,00 para obras e serviços de engenharia e R\$ 17.600,00 para outros serviços e compras (valores atualizados pelo Decreto nº 9.412/2018), a nova legislação ampliou esses patamares para R\$ 100.000,00 e R\$ 50.000,00, respectivamente.

Essa elevação substancial dos valores-limite, segundo Fortini e Motta (2021, p. 218), "reflete o reconhecimento do legislador de que os custos do processo licitatório podem, em determinadas situações, superar os benefícios da competição formal, especialmente em contratações de menor vulto". Contudo, os autores alertam que tal flexibilização deve ser acompanhada de mecanismos eficientes de controle e transparência, para evitar o fracionamento indevido de despesas e o direcionamento de contratos.

O TCU, em sua jurisprudência recente, tem destacado a necessidade de cautela na aplicação dos novos limites. No Acórdão nº 2.154/2023 – Plenário, o Tribunal ressaltou que "a ampliação dos valores para dispensa de licitação não afasta a obrigatoriedade de pesquisa de preços robusta, justificativa técnica adequada e observância dos princípios da economicidade e da eficiência" (BRASIL, TCU, 2023).

Além da atualização dos valores, a Lei nº 14.133/2021 também inovou ao prever

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

expressamente, no §1º do art. 75, que os valores referidos nos incisos I e II serão duplicados para compras, obras e serviços contratados por consórcios públicos, sociedade de economia mista, empresa pública e por autarquia ou fundação qualificadas como agências executivas. Essa previsão, inexistente na Lei nº 8.666/1993, reconhece as especificidades dessas entidades e busca conferir-lhes maior autonomia gerencial.

2.3 Parâmetros para inexigibilidade e novos serviços técnicos especializados

A inexigibilidade de licitação, fundamentada na inviabilidade de competição, recebeu tratamento mais detalhado e abrangente na Lei nº 14.133/2021. O art. 74 da nova lei manteve a estrutura básica do art. 25 da Lei nº 8.666/1993, mas ampliou significativamente o rol de serviços técnicos especializados que podem ser contratados diretamente, desde que caracterizados pela singularidade do objeto e pela notória especialização do contratado.

Entre as inovações mais relevantes, destaca-se a inclusão expressa de serviços como: (I) estudos técnicos, planejamentos, projetos básicos e projetos executivos; (II) pareceres, perícias e avaliações em geral; (III) assessorias e consultorias técnicas e auditorias financeiras e tributárias; (IV) fiscalização, supervisão e gerenciamento de obras e serviços; (V) patrocínio ou defesa de causas judiciais e administrativas; (VI) treinamento e aperfeiçoamento de pessoal; (VII) restauração de obras de arte e de bens de valor histórico; (VIII) controles de qualidade e tecnológico, análises, testes e ensaios de campo e laboratoriais; e (IX) design gráfico, design de interface, design de navegação, design de interação, pesquisas de experiência do usuário, design de produto digital e serviços correlatos.

Como observa Zockun (2022, p. 156), "a ampliação do rol de serviços técnicos especializados passíveis de contratação direta reflete a crescente complexidade da Administração Pública contemporânea e a necessidade de acesso a conhecimentos especializados que não se submetem facilmente a critérios objetivos de julgamento". Contudo, o autor adverte que essa flexibilização deve ser interpretada com cautela, evitando-se a banalização da inexigibilidade.

A jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ) tem reforçado que a caracterização da inexigibilidade exige a demonstração concreta da singularidade do objeto e da notória especialização do contratado. No julgamento do Recurso Especial nº 1.657.359/SC, o STJ afirmou que "a contratação direta por inexigibilidade de licitação demanda a demonstração inequívoca da inviabilidade de competição, não sendo suficiente a mera alegação de que o serviço possui natureza intelectual ou que o contratado goza de reputação profissional" (BRASIL, STJ, 2017).

3. AMPLIAÇÃO DA FLEXIBILIDADE NA CONTRATAÇÃO DIRETA

3.1 Benefícios operacionais da flexibilização

A Lei nº 14.133/2021 introduziu mudanças significativas no regime jurídico das contratações

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

públicas, promovendo não apenas uma reestruturação procedimental, mas sobretudo uma ampliação da flexibilidade concedida à Administração Pública no processo de contratação direta. Esse avanço legislativo reflete um esforço de modernização normativa que visa superar as rigidezes do modelo tradicional instituído pela Lei nº 8.666/1993, respondendo às demandas contemporâneas por eficiência, inovação e agilidade na gestão pública.

Um dos principais benefícios operacionais dessa flexibilização é a redução do tempo necessário para a conclusão dos processos de contratação. Segundo estudo realizado pelo Instituto de Pesquisa Econômica Aplicada (IPEA), o tempo médio para a conclusão de um procedimento licitatório na modalidade concorrência, sob a vigência da Lei nº 8.666/1993, era de aproximadamente 180 dias, enquanto processos de dispensa ou inexigibilidade eram concluídos, em média, em 45 dias (FIUZA; MEDEIROS, 2020).

Essa celeridade processual, quando bem aplicada, pode representar ganhos significativos para a Administração Pública, especialmente em situações que demandam respostas rápidas, como emergências sanitárias, desastres naturais ou implementação de políticas públicas urgentes. Como destaca Oliveira (2022, p. 312), "a flexibilização das contratações diretas permite que o Estado responda de forma mais ágil às demandas sociais, evitando que a burocracia se torne um entrave à efetivação de direitos fundamentais".

Outro benefício relevante é a possibilidade de contratação de soluções inovadoras e tecnológicas, prevista expressamente no inciso XXXI do art. 75 da Lei nº 14.133/2021, que autoriza a dispensa de licitação para "objetos que comprovadamente sejam inovadores e compatíveis com as finalidades do órgão ou entidade, inclusive para teste e instrução". Essa previsão, inexistente na Lei nº 8.666/1993, alinha-se ao Marco Legal das Startups (Lei Complementar nº 182/2021) e estimula a aproximação entre o setor público e o ecossistema de inovação.

Como observa Sundfeld (2021, p. 87), "a possibilidade de testar soluções inovadoras sem o ônus de um processo licitatório complexo pode acelerar a modernização da máquina pública e a adoção de tecnologias que melhorem a prestação de serviços aos cidadãos". Essa perspectiva é corroborada por estudos internacionais que apontam a contratação pública como importante instrumento de fomento à inovação (OCDE, 2022).

A flexibilização também se manifesta na simplificação dos procedimentos para contratações de pequeno valor. A Lei nº 14.133/2021, além de elevar os limites para dispensa em razão do valor, estabeleceu no art. 75, §3º, um procedimento simplificado para essas contratações, exigindo apenas a divulgação do aviso de contratação direta no site oficial do órgão por período mínimo de 3 dias úteis, com especificação do objeto pretendido e termo de referência simplificado.

3.2 Riscos associados à ampliação das hipóteses

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

Se por um lado a flexibilização das contratações diretas traz benefícios operacionais, por outro, ela também apresenta riscos significativos que não podem ser ignorados. O primeiro e mais evidente é o potencial aumento de práticas corruptivas, favorecido pela redução dos mecanismos de controle prévio e pela ampliação da discricionariedade administrativa.

Conforme alerta Gabardo (2021, p. 143), "a história das contratações públicas no Brasil é marcada por escândalos de corrupção que frequentemente envolvem o uso indevido de dispensas e inexigibilidades de licitação". O autor destaca que a ampliação das hipóteses de contratação direta, se não acompanhada de mecanismos eficientes de controle e transparência, pode criar um ambiente propício para desvios e favorecimentos ilícitos.

Essa preocupação encontra respaldo em dados empíricos. Segundo relatório da Controladoria-Geral da União (CGU), entre 2017 e 2021, cerca de 30% das irregularidades identificadas em auditorias de contratações públicas envolviam processos de dispensa ou inexigibilidade de licitação, com destaque para problemas como sobrepreço, direcionamento de contratos e ausência de justificativa técnica adequada (BRASIL, CGU, 2022).

Outro risco relevante é a possibilidade de fragmentação artificial de despesas para enquadramento nos limites de dispensa em razão do valor. Embora a Lei nº 14.133/2021 mantenha a vedação ao fracionamento de despesas para evadir o dever de licitar (art. 75, §7º), a elevação significativa dos valores-limite pode estimular essa prática, especialmente em órgãos com controles internos frágeis.

Como destaca Fernandes (2023, p. 218), "o fracionamento de despesas é uma das irregularidades mais recorrentes em contratações públicas, e a ampliação dos limites para dispensa pode agravar esse problema, caso não sejam implementados mecanismos eficientes de planejamento e controle de compras". O TCU tem reiteradamente condenado essa prática, como evidenciado no Acórdão nº 1.084/2022 – Plenário, que ressalta a necessidade de planejamento anual das contratações para evitar o fracionamento indevido (BRASIL, TCU, 2022).

A subjetividade na caracterização da notória especialização e da singularidade do objeto, requisitos para a inexigibilidade de licitação, também representa um risco significativo. A ampliação do rol de serviços técnicos especializados passíveis de contratação direta, prevista no art. 74, III, da Lei nº 14.133/2021, pode dificultar o controle sobre essas contratações, especialmente quando os critérios utilizados para justificar a escolha do contratado não são suficientemente objetivos e transparentes.

4. DESAFIOS DO CONTROLE NA CONTRATAÇÃO DIRETA

4.1 Mecanismos de fiscalização e transparência

A ampliação das hipóteses de contratação direta trazidas pela Lei nº 14.133/2021 representa

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

um avanço em termos de flexibilidade, mas, por outro lado, também impõe riscos relacionados à fragilidade dos mecanismos de controle e fiscalização das despesas públicas. O cenário de flexibilização normativa, se não acompanhado por sistemas eficientes e rigorosos de controle, pode abrir espaço para a prática de atos administrativos imprecisos, antieconômicos ou, no limite, lesivos ao erário, sobretudo quando se trata de dispensas e inexigibilidades de licitação.

Historicamente, a doutrina já advertia que a ausência de controles eficientes nas contratações públicas compromete não apenas a economicidade, mas também a legitimidade das decisões administrativas. Nesse sentido, Bandeira de Mello (2022, p. 345) adverte que "a contratação direta, pela sua natureza excepcional, exige da Administração Pública uma justificativa clara, técnica e motivada, cujo não atendimento fragiliza os princípios constitucionais da publicidade e da moralidade".

A Lei nº 14.133/2021 buscou compensar a ampliação das hipóteses de contratação direta com mecanismos que reforçam a exigência de planejamento e de transparência, a exemplo da obrigatoriedade do estudo técnico preliminar e da pesquisa de preços em casos de dispensa (art. 72). Contudo, tais medidas não são suficientes, por si só, para assegurar a integridade do processo, exigindo fiscalização permanente pelos órgãos de controle interno e externo.

Um dos principais avanços da nova legislação em termos de transparência é a exigência de divulgação em sítio eletrônico oficial de todos os atos praticados durante o processo de contratação direta, incluindo o extrato de contratação e o respectivo processo administrativo (art. 72, parágrafo único). Essa previsão amplia significativamente as possibilidades de controle social e institucional sobre essas contratações, permitindo que cidadãos, organizações da sociedade civil e órgãos de controle acompanhem em tempo real as decisões administrativas.

Como destaca Ferraz (2021, p. 178), "a transparência ativa nas contratações diretas é um importante mecanismo de prevenção de ilícitos, pois expõe as decisões administrativas ao escrutínio público, inibindo práticas que não resistiriam à luz do dia". Essa perspectiva é corroborada por estudos empíricos que demonstram uma correlação negativa entre transparência e corrupção em contratações públicas (TRANSPARENCY INTERNATIONAL, 2023).

Outro mecanismo relevante introduzido pela Lei nº 14.133/2021 é a exigência de que as contratações diretas sejam precedidas de divulgação de aviso em sítio eletrônico oficial, pelo prazo mínimo de 3 (três) dias úteis, com a especificação do objeto pretendido e termo de referência simplificado (art. 75, §3º). Essa medida, que não encontrava paralelo na Lei nº 8.666/1993, busca ampliar a competitividade mesmo em casos de dispensa de licitação, permitindo que outros potenciais fornecedores apresentem propostas e contribuindo para a obtenção de preços mais vantajosos para a Administração.

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

4.2 Jurisprudência dos tribunais superiores

No âmbito da jurisprudência, o Tribunal de Contas da União tem reiteradamente manifestado preocupação com a utilização indevida da contratação direta. Em decisão paradigmática, o Acórdão nº 3.030/2022 – Plenário, destacou que "a flexibilização das contratações diretas, se desacompanhada de controles efetivos, tende a fragilizar os pilares de economicidade, isonomia e eficiência, especialmente em contextos nos quais a Administração age com excesso de discricionariedade e insuficiente motivação" (BRASIL, TCU, 2022).

O TCU tem reforçado a importância do planejamento estratégico nas aquisições públicas, como se verifica no Acórdão nº 325/2023 – Plenário, que estabelece que "mesmo nas contratações diretas, é imprescindível que o gestor público demonstre a realização de planejamento adequado, com estimativa fundamentada de preços e justificativa robusta para a escolha do contratado" (BRASIL, TCU, 2023).

O Superior Tribunal de Justiça, por sua vez, tem consolidado entendimento no sentido de que a contratação direta exige a comprovação inequívoca dos requisitos legais, não sendo suficiente a mera alegação genérica de situação emergencial ou de notória especialização. No julgamento do Recurso Especial nº 1.123.203/MG, o STJ afirmou que "a contratação direta exige a comprovação clara dos requisitos legais e da necessidade do serviço, sendo nula a contratação que, mesmo em situação de emergência, não justifique adequadamente os critérios utilizados para a escolha do contratado" (BRASIL, STJ, 2011).

Essa orientação jurisprudencial reforça a necessidade de que os gestores públicos, mesmo diante da ampliação das hipóteses de contratação direta previstas na Lei nº 14.133/2021, mantenham rigor técnico e transparência em suas decisões, documentando adequadamente todo o processo decisório e demonstrando, de forma inequívoca, o atendimento aos requisitos legais e aos princípios constitucionais que regem a Administração Pública.

5. RISCO DE DIRECIONAMENTO DE CONTRATOS

5.1 Análise crítica e parâmetros jurisprudenciais

Um dos principais desafios enfrentados pela Administração Pública brasileira no campo das licitações e contratações é o risco do direcionamento indevido de contratos. Tal prática viola frontalmente os princípios constitucionais que regem a Administração, como a impessoalidade, moralidade e eficiência (CF, 1988, art. 37), além de comprometer a transparência e a competitividade que deveriam pautar as aquisições públicas.

A Lei nº 8.666/1993, durante quase três décadas, consolidou um regime jurídico voltado para a formalidade e o controle documental, buscando por meio de regras rígidas afastar práticas que conduzissem ao direcionamento. No entanto, a própria rigidez da norma muitas vezes serviu como artifício para que agentes públicos, amparados por uma interpretação burocrática da lei, encontrassem

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

brechas para restringir artificialmente a competição — fosse pela elaboração de Termos de Referência com critérios excessivamente específicos, fosse pela prévia escolha do fornecedor e adaptação posterior da justificativa técnica.

Como alerta Justen Filho (2023, p. 712), "a lisura de um procedimento licitatório não reside apenas no seu cumprimento formal, mas no efetivo respeito à competitividade e à transparência, o que impede que o processo seja manipulado para atender interesses particulares". Essa perspectiva é corroborada por Medauar (2022, p. 245), que destaca que "o direcionamento de contratos constitui uma das formas mais perniciosas de corrupção administrativa, pois corrompe a própria essência do processo competitivo e compromete a busca pela proposta mais vantajosa".

A jurisprudência tem se debruçado sobre o tema, reiterando a vedação ao direcionamento de contratos públicos. No Acórdão nº 1.214/2021 – Plenário, o Tribunal de Contas da União alertou que "a violação à isonomia no procedimento licitatório, por meio do direcionamento do edital, compromete a essência do processo competitivo e representa ato de grave afronta aos princípios constitucionais da Administração Pública" (BRASIL, TCU, 2021).

Além disso, a própria Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992) prevê sanções severas para atos que frustrem o caráter competitivo da licitação ou direcionem sua finalidade, classificando-os como atos ímprobos que atentam contra os princípios da Administração Pública (art. 11). Essa previsão foi mantida mesmo após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021, evidenciando a gravidade atribuída pelo ordenamento jurídico a essas condutas.

A ampliação das hipóteses de contratação direta promovida pela Lei nº 14.133/2021, embora justificada pela necessidade de flexibilizar o atendimento ao interesse público, aumenta exponencialmente o potencial de vulnerabilidade do sistema, caso não seja acompanhada de fiscalização eficaz e cultura institucional de integridade. Como destaca Bandeira de Mello (2022, p. 488), "nenhuma lei é capaz de eliminar por completo o risco de captura do processo decisório pela corrupção, sobretudo em um ambiente no qual o controle social e os mecanismos institucionais são frágeis".

O risco de direcionamento ocorre quando o processo de contratação direta não se baseia em critérios técnicos objetivos, permitindo que determinadas empresas ou profissionais sejam favorecidos sem que haja uma justificativa sólida para a inexigibilidade da licitação. Um dos principais fatores que contribuem para o direcionamento indevido de contratos é a subjetividade na definição da notória especialização e singularidade do serviço prestado.

A Lei nº 14.133/2021 não estabelece critérios suficientemente rígidos para determinar quando um serviço pode ser considerado técnico e especializado a ponto de inviabilizar a competição. Isso permite que gestores públicos utilizem justificativas genéricas para contratar diretamente fornecedores específicos, sem demonstrar, de forma concreta, a inexistência de concorrência no

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

mercado. Essa prática enfraquece a transparência e impede que outros prestadores de serviço qualificados participem do processo, reduzindo a competitividade e a busca pela melhor proposta para a administração pública.

Casos de direcionamento indevido já foram identificados em auditorias do Tribunal de Contas da União (TCU), que tem alertado para os riscos do uso excessivo da inexigibilidade sem uma devida justificativa técnica. O Acórdão nº 2154/2023 - Plenário do TCU, por exemplo, ressaltou a necessidade de que a administração pública demonstre, de maneira detalhada e fundamentada, a inviabilidade de competição em cada caso específico, sob pena de nulidade do contrato firmado.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

A ampliação das hipóteses de inexigibilidade e dispensa de licitação pela Lei nº 14.133/2021 trouxe benefícios operacionais significativos para a Administração Pública, como maior celeridade processual, possibilidade de contratação de soluções inovadoras e simplificação de procedimentos para contratações de pequeno valor. Essas inovações representam um avanço importante na modernização das contratações públicas brasileiras, alinhando-as às melhores práticas internacionais e às demandas contemporâneas por eficiência e desburocratização.

Contudo, a análise empreendida neste estudo evidencia que essa flexibilização também ampliou os riscos de direcionamento indevido de contratos, falta de controle eficiente e vulnerabilidade a práticas corruptivas. A elevação dos valores-limite para dispensa, a ampliação do rol de serviços técnicos especializados passíveis de contratação direta e a subjetividade na caracterização da notória especialização são aspectos que demandam atenção redobrada dos órgãos de controle e dos próprios gestores públicos.

O equilíbrio entre flexibilidade administrativa e controle eficiente emerge como o principal desafio na implementação do novo regime jurídico das contratações públicas. A Lei nº 14.133/2021 buscou compensar a ampliação das hipóteses de contratação direta com mecanismos de transparência e governança, como a divulgação em sítio eletrônico oficial de todos os atos praticados durante o processo de contratação direta, a exigência de estudo técnico preliminar e a obrigatoriedade de pesquisa de preços robusta. Contudo, a efetividade dessas medidas dependerá da capacitação dos agentes públicos, do fortalecimento dos órgãos de controle interno e externo e da consolidação de uma cultura institucional de integridade.

A jurisprudência dos tribunais superiores, especialmente do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça, tem reiterado que a ampliação das hipóteses de contratação direta não significa afrouxamento dos requisitos legais e constitucionais para afastar o dever de licitar. Ao contrário, exige-se do gestor público uma fundamentação ainda mais robusta e transparente, demonstrando de forma inequívoca a inviabilidade de competição ou o enquadramento preciso nas

Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

hipóteses de dispensa previstas em lei.

Para mitigar os riscos identificados neste estudo, recomenda-se a adoção de medidas como:

(I) implementação de sistemas informatizados de controle e transparência, que permitam o acompanhamento em tempo real das contratações diretas; (II) capacitação contínua dos servidores responsáveis pelas contratações públicas, com ênfase nos aspectos éticos e jurídicos da nova legislação; (III) fortalecimento das unidades de controle interno, dotando-as de autonomia e recursos adequados para fiscalizar efetivamente as contratações diretas; (IV) elaboração de manuais e orientações técnicas que estabeleçam parâmetros objetivos para a caracterização da notória especialização e da singularidade do objeto; e (V) incentivo à participação social no controle das contratações públicas, por meio de canais acessíveis de denúncia e de acesso à informação.

Conclui-se, portanto, que a Lei nº 14.133/2021 representa um avanço significativo na modernização do regime jurídico das contratações públicas brasileiras, mas seu sucesso dependerá da capacidade dos órgãos públicos de implementar mecanismos eficientes de controle e transparência, que permitam conciliar a necessária flexibilidade administrativa com a proteção do interesse público e dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. O equilíbrio entre desburocratização e controle emerge como o grande desafio a ser enfrentado pelos gestores públicos, pelos órgãos de controle e pela sociedade civil na construção de um sistema de contratações públicas mais eficiente, transparente e íntegro, de modo a respeitar o principal interessado nas atividades executadas pela Administração Pública, que é o povo brasileiro.

Referências

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. **Curso de Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

BRASIL. **Constituição da República Federativa do Brasil de 1988**. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 out. 1988.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. **Relatório de Avaliação das Contratações Públicas Federais**. Brasília: CGU, 2022.

BRASIL. **Lei Complementar nº 182, de 1º de junho de 2021**. Marco Legal das Startups e do Empreendedorismo Inovador. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 2 jun. 2021.

BRASIL. **Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992**. Lei de Improbidade Administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. **Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993**. Regulamenta o artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal, institui normas para licitações e contratos da Administração Pública e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 jun. 1993.

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.



Ano V, v.2 2025 | **submissão: 30/11/2025** | **aceito: 02/12/2025** | **publicação: 04/12/2025**

BRASIL. Ministério da Economia. **Painel de Compras Governamentais**. Brasília: ME, 2022.

BRASIL. Superior Tribunal de Justiça. **Recurso Especial nº 1.123.203/MG**. Relator: Ministro Castro Meira. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 8 jun. 2011.

BRASIL. Supremo Tribunal Federal. **Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 3.070/RN**. Relator: Ministro Eros Grau. Diário de Justiça Eletrônico, Brasília, DF, 19 dez. 2007.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.084/2022 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Nardes. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 18 mai. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 1.214/2021 - Plenário**. Relator: Ministro Walton Alencar Rodrigues. Brasília, DF, 2021. Acesso em: 15 abr. 2025.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.154/2023 - Plenário**. Relator: Ministro Augusto Sherman. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 13 set. 2023.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 2.486/2018 - Plenário**. Relator: Ministro Bruno Dantas. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 31 out. 2018.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 3.030/2022 - Plenário**. Relator: Ministro Benjamin Zymler. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 14 dez. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. **Acórdão nº 325/2023 - Plenário**. Relator: Ministro Jorge Oliveira. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 22 fev. 2023.

BRESSER-PEREIRA, Luiz Carlos. **Reforma do Estado para a cidadania: a reforma gerencial brasileira na perspectiva internacional**. 2. ed. São Paulo: Editora 34, 2020.

CARVALHO FILHO, José dos Santos. **Manual de Direito Administrativo**. 37. ed. São Paulo: Atlas, 2023.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito Administrativo**. 35. ed. São Paulo: Atlas, 2022.

FERNANDES, Jorge Ulisses Jacoby. **Sistema de Registro de Preços e Pregão**. 8. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2023.

FERRAZ, Luciano. **Função regulatória da licitação: redesenhando a discricionariedade administrativa**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

FIUZA, Eduardo P. S.; MEDEIROS, Bernardo A. **A agenda perdida das compras públicas: rumo a uma reforma abrangente da Lei de Licitações e do arcabouço institucional**. Texto para Discussão n. 2576. Rio de Janeiro: IPEA, 2020.

FORTINI, Cristiana; MOTTA, Fabrício. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei 14.133/2021 comentado artigo por artigo**. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

GABARDO, Emerson. **Princípio constitucional da eficiência administrativa**. 3. ed. São Paulo: Dialética, 2021.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021**. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2021.



Ano V, v.2 2025 | submissão: 30/11/2025 | aceito: 02/12/2025 | publicação: 04/12/2025

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de Direito Administrativo**. 14. ed. São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2023.

MARCONI, Marina de Andrade; LAKATOS, Eva Maria. **Metodologia do trabalho científico**. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021.

MEDAUAR, Odete. **Direito Administrativo moderno**. 22. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2022.

MEIRELLES, Hely Lopes. **Direito Administrativo Brasileiro**. 44. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

MOREIRA NETO, Diogo de Figueiredo. **Curso de Direito Administrativo**. 17. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

NIEBUHR, Joel de Menezes. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/2021 comentado artigo por artigo. Curitiba: Zênite, 2022.

OCDE. Organização para a Cooperação e Desenvolvimento Econômico. **Public Procurement for Innovation**: Good Practices and Strategies. Paris: OECD Publishing, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**. Rio de Janeiro: Forense, 2022.

SUNDFELD, Carlos Ari. **Direito Administrativo para céticos**. 3. ed. São Paulo: Malheiros, 2021.

TRANSPARENCY INTERNATIONAL. **Corruption Perceptions Index 2023**. Berlin: Transparency International, 2023.

ZOCKUN, Maurício. **Comentários à Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos**: Lei nº 14.133/2021. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.