

UNILEÃO
CENTRO UNIVERSITÁRIO DOUTOR LEÃO SAMPAIO
CURSO DE BACHARELADO EM DIREITO

ALICE EVANGELISTA RODRIGUES

**A CONTRATAÇÃO DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS RISCOS DE
ABUSO DE PODER DO GESTOR PÚBLICO: um estudo da jurisprudência do STF**

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2025

ALICE EVANGELISTA RODRIGUES

A CONTRATAÇÃO DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS RISCOS DE ABUSO DE PODER DO GESTOR PÚBLICO: um estudo da jurisprudência do STF

Trabalho de Conclusão de Curso – *Artigo Científico*, apresentado à Coordenação do Curso de Graduação em Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio, em cumprimento às exigências para a obtenção do grau de Bacharel.

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2025

ALICE EVANGELISTA RODRIGUES

Este exemplar corresponde à redação final aprovada do Trabalho de Conclusão de Curso de ALICE EVANGELISTA RODRIGUES.

Data da Apresentação 06/11/2025

BANCA EXAMINADORA

Orientador: Dr. Francysco Pablo Feitosa Gonçalves/Unileão

Membro: Mestre Jorge Emicles Pinheiro Paes Barreto/Unileão

Membro: Especialista Elias da Silva Felix/Unileão

JUAZEIRO DO NORTE-CE
2025

A CONTRATAÇÃO DIRETA NA ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA E OS RISCOS DE ABUSO DE PODER DO GESTOR PÚBLICO: um estudo da jurisprudência do STF

Alice Evangelista Rodrigues¹
Francysco Pablo Feitosa Gonçalves²

RESUMO

Este estudo aborda a contratação direta na administração pública e os riscos de abuso de poder do gestor público, com foco na jurisprudência do STF. O objetivo geral é analisar o tratamento dado pelo STF ao abuso de poder na contratação direta, enquanto os objetivos específicos incluem identificar o tratamento jurídico do abuso de poder no Brasil, os mecanismos de contratação na administração pública e as hipóteses de dispensa de licitação e seus riscos, à luz do STF. A pesquisa caracteriza-se como documental, básica, estratégica, descritiva e qualitativa, fundamentada na análise de decisões do STF, legislações, doutrinas e artigos científicos relevantes. A metodologia envolve a coleta de dados em bases de jurisprudência do STF, legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021, e doutrina especializada, com análise crítica e interpretativa dos fundamentos jurídicos presentes nas decisões.

Palavras Chave: Contratação Direta. Abuso de Poder. STF. Administração Pública. Licitações.

1 INTRODUÇÃO

A Constituição Federal Brasileira de 1988, em seu artigo 37, inciso XXI, determina que os contratos administrativos devam ocorrer, como regra geral, mediante processo licitatório. Além disso, o artigo 175 da Carta Magna prevê a necessidade do procedimento licitatório para a outorga de concessões e permissões de serviços públicos (BRASIL, 1988). Essa previsão constitucional reflete o compromisso do Estado brasileiro com a legalidade, a impessoalidade, a moralidade, a publicidade e a eficiência, princípios que norteiam a Administração Pública e asseguram que as ações estatais sejam conduzidas com transparência, ética e foco no interesse coletivo.

Fica evidente, portanto, que a licitação possui previsão constitucional expressa, sendo instrumento indispensável para garantir a legitimidade e a eficiência das contratações públicas. Trata-se de um procedimento que visa não apenas selecionar a proposta mais vantajosa para a Administração, mas também assegurar igualdade de condições entre os concorrentes e prevenir práticas ilícitas ou abusivas. Desse modo, a licitação concretiza, na prática, valores

¹ **Breve currículo do autor.** Ex: Graduando do Curso de Direito do Centro Universitário Doutor Leão Sampaio/Unileão-e.mail do estudante

² Professor da Universidade de Pernambuco-UPE. Doutor em Direito (UFPE), Mestre em Direito (UNICAP) Mestre em Letras (URCA), Bacharel em Direito e Licenciado em Filosofia.

constitucionais fundamentais, funcionando como um mecanismo de controle e de preservação da probidade administrativa.

Embora as licitações sejam a regra geral, a própria legislação admite exceções, possibilitando contratações diretas em situações específicas. Conforme observa Cabral (2022), as normas que regem as licitações objetivam garantir a melhor proposta à Administração e resguardar os princípios da isonomia e da moralidade, mas preveem hipóteses de dispensa, inexigibilidade e licitação dispensada. Essas modalidades excepcionais estão previstas principalmente na Lei nº 14.133/2021, a Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, que modernizou o sistema anterior e trouxe maior rigor e transparência ao processo de contratação pública.

Apesar de serem legítimas e necessárias em determinados casos, como em situações emergenciais ou em hipóteses de inviabilidade de competição, as contratações diretas demandam atenção e cautela redobrada. Justamente por configurarem exceções à regra geral da licitação, exigem fundamentação técnica e jurídica adequada, bem como demonstração inequívoca de que a escolha atende ao interesse público. Quando essas condições não são observadas, abre-se espaço para práticas indevidas, como o favorecimento pessoal, o desvio de recursos e o abuso de poder. Segundo Di Pietro (2022), o abuso de poder pode ocorrer tanto pelo excesso de poder, quando o agente ultrapassa os limites de sua competência, quanto pelo desvio de finalidade, quando o ato é praticado com objetivo diverso daquele previsto em lei. Em ambas as situações, há violação direta aos princípios constitucionais e à finalidade pública, resultando na nulidade do ato administrativo e na responsabilização do gestor.

A contratação direta é, portanto, um instrumento que, embora previsto e necessário em determinadas circunstâncias, pode ser suscetível a interpretações equivocadas e a práticas administrativas inadequadas. O risco de utilização indevida desse mecanismo justifica a necessidade de controle rigoroso e de fiscalização contínua por parte dos órgãos competentes. A gestão pública deve estar sempre pautada pela ética, pela transparência e pelo dever de legalidade, de modo que qualquer exceção à regra licitatória seja devidamente motivada e comprovadamente compatível com o interesse público.

Nesse contexto, o papel do Supremo Tribunal Federal (STF) assume especial relevância. Como guardião da Constituição e instância máxima do Poder Judiciário, o STF tem a função de interpretar os princípios e normas que regem a Administração Pública, delimitando o exercício do poder discricionário e reprimindo condutas abusivas. O estudo da jurisprudência do STF permite compreender como o Tribunal tem abordado casos de contratação direta e de

abuso de poder, consolidando entendimentos que reforçam a importância da legalidade e da moralidade administrativas.

A Corte tem afirmado, de forma reiterada, que a dispensa e a inexigibilidade de licitação exigem motivação idônea, devidamente fundamentada e compatível com o interesse público. A ausência de justificativa adequada ou a utilização do instituto com finalidade pessoal ou política configura desvio de finalidade e, conseqüentemente, abuso de poder. Em precedentes como o Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, relatado pelo Ministro Teori Zavascki, o Supremo Tribunal Federal reconheceu que “a contratação direta pela Administração, sem os requisitos legais exigidos, configura violação aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, sujeitando o gestor à responsabilização por ato de improbidade administrativa” (STF, 2015).

O Tribunal tem reafirmado, ainda, que o desvio de finalidade e o favorecimento pessoal ou político na condução da Administração Pública são condutas gravíssimas, que atentam contra a moralidade e a impessoalidade, caracterizando improbidade administrativa. Nesses casos, o abuso de poder não apenas viola a ordem constitucional, mas compromete a credibilidade do Estado e a confiança da sociedade nas instituições públicas. Por essa razão, o controle judicial sobre os atos administrativos é não apenas legítimo, mas necessário, sendo expressão direta do princípio da inafastabilidade da jurisdição previsto no artigo 5º, inciso XXXV, da Constituição Federal (BRASIL, 1988).

A interpretação do STF sobre a matéria é essencial para consolidar um padrão de conduta que oriente a Administração Pública e impeça a banalização da contratação direta. A Corte tem enfatizado que o gestor público deve agir com estrita observância aos princípios da legalidade, moralidade, publicidade e eficiência, demonstrando que cada ato administrativo foi praticado com base em critérios objetivos e voltados à satisfação do interesse coletivo. Assim, o controle jurisdicional, somado à atuação dos Tribunais de Contas e do Ministério Público, constitui importante instrumento de fiscalização e de preservação da integridade administrativa.

Desse modo, analisar o tratamento conferido pelo Supremo Tribunal Federal ao abuso de poder na contratação direta é fundamental para compreender os limites da atuação do gestor público e a importância da observância dos princípios constitucionais que regem a Administração. A jurisprudência da Corte contribui não apenas para a aplicação uniforme do direito, mas também para o fortalecimento da cultura da probidade, da eficiência e da responsabilidade na gestão dos recursos públicos. Dessa forma, garante-se que o exercício do poder estatal permaneça fiel ao interesse público e aos valores democráticos que sustentam o Estado de Direito.

2 DESENVOLVIMENTO

2.1 METODOLOGIA

O presente trabalho acadêmico caracteriza como uma pesquisa documental, básica, estratégica, descritiva e qualitativa, conforme os critérios metodológicos definidos por Gil (2008) e Lakatos; Marconi (2017). Em relação à sua natureza, a pesquisa é básica, tendo em vista que tem como finalidade ampliar o conhecimento teórico sobre os riscos de abuso de poder na contratação direta, sem visar a uma aplicação prática imediata, embora possa oferecer suporte a futuras medidas de controle ou aperfeiçoamento institucional (Gil, 2019).

Do ponto de vista dos objetivos, trata-se de uma pesquisa descritiva, pois busca descrever, analisar e sistematizar os entendimentos do STF sobre o tema, evidenciando padrões, interpretações e posicionamentos relevantes no controle do abuso de poder administrativo (Lakatos; Marconi, 2021).

A abordagem metodológica é qualitativa, pois os dados serão analisados com base na interpretação crítica dos fundamentos jurídicos, políticos e institucionais presentes nas decisões judiciais. A análise qualitativa permite identificar nuances, motivações e impactos das decisões do STF no contexto da administração pública (Ninayo, 2017).

A coleta de dados foi realizada por meio de pesquisa em bases de jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (como o site do próprio STF), além da legislação vigente, especialmente a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e da doutrina especializada (Brasil, 2021). A análise seguirá uma estrutura temática, priorizando os fundamentos jurídicos utilizados pelo STF para definir os limites da contratação direta e identificar elementos que indiquem riscos de abuso de poder (Di Pietro, 2022).

2.2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.2.1 Administração pública e seus princípios norteadores

Atualmente, nota-se a importância da Administração Pública e a necessidade de mantê-la sempre atualizada, para que seja eficiente e livre de corrupção, que não desperdice recursos públicos e que respeite o indivíduo, tratando-o como cidadão, com direitos assegurados, e não como um súdito que recebe favores (Medauar, 2018).

Muito se discute sobre a necessidade de uma reforma administrativa e de medidas concretas para promover melhorias contínuas no funcionamento da gestão pública. Nesse contexto de reforma, é fundamental considerar ideias orientadoras, como uma administração eficiente, ágil e capaz de atender às necessidades da população de forma adequada, o que também facilitaria o combate à corrupção; além de promover a economia de recursos e a gestão por resultados; e priorizar a transparência, com maior publicidade do que segredo (Medauar, 2018).

De acordo com o Art. 37 da Constituição Federal, a administração pública, seja ela direta ou indireta, de qualquer dos poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal ou dos Municípios, deve seguir princípios como legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência. Segundo Larenz, Justo (1985).

2.2.2 Administração pública e seus princípios norteadores

Os princípios revestem-se de uma função positiva ao se considerar a influência que exercem na elaboração de normas e decisões sucessivas, bem como na atividade de interpretação e integração do Direito. Eles atuam, portanto, na tarefa de criação, desenvolvimento e execução do ordenamento jurídico e das medidas que visam à realização da justiça e da paz social. Por outro lado, a função negativa dos princípios traduz-se na rejeição de valores, condutas e normas que os contrariem, servindo como verdadeiro filtro axiológico que impede a produção de atos incompatíveis com os fundamentos éticos e jurídicos do Estado de Direito (Larenz; Justo, 1985, apud Medauar, 2018).

Os princípios da impessoalidade, moralidade e publicidade, por exemplo, encontram-se profundamente interligados e se complementam na condução da atividade administrativa. Segundo Medauar (2018, p. 118), a impessoalidade configura-se como o meio pelo qual se assegura uma atuação administrativa pautada pela moralidade; a publicidade, por sua vez, contribui para dificultar medidas contrárias tanto à moralidade quanto à impessoalidade; e a moralidade administrativa, de seu lado, pressupõe o respeito aos demais princípios, especialmente à impessoalidade e à publicidade. Essa interdependência demonstra que os princípios não devem ser aplicados isoladamente, mas de maneira harmônica e sistemática, de modo que a observância de um fortalece e assegura a efetividade dos outros.

É possível perceber, por meio dessa correlação, que os princípios constitucionais não têm caráter meramente teórico, mas exercem papel normativo e transformador na Administração Pública. Eles orientam a conduta dos agentes públicos, moldam a interpretação

das leis e influenciam a própria criação legislativa. Assim, o debate sobre como a Administração Pública deve proceder impulsiona a constante evolução e aperfeiçoamento da legislação, buscando sempre um modelo de gestão que seja ético, transparente e comprometido com o interesse coletivo. A efetividade desses princípios contribui diretamente para o fortalecimento das instituições e para a consolidação de uma cultura administrativa mais justa e democrática, que atenda às necessidades de toda a população brasileira.

O princípio da legalidade, como o próprio nome indica, é um dos pilares centrais desse sistema, pois determina que a Administração Pública somente pode agir dentro dos limites estabelecidos pela lei. Ao contrário do particular que pode fazer tudo aquilo que a lei não proíbe, o administrador público só pode agir quando houver previsão legal expressa que autorize a sua conduta. Esse princípio assegura que o exercício do poder público ocorra de forma controlada e legítima, impedindo arbitrariedades e resguardando o cidadão contra eventuais abusos.

De acordo com o artigo 5º, inciso II, da Constituição Federal de 1988, “ninguém será obrigado a fazer ou deixar de fazer alguma coisa senão em virtude de lei”. Essa disposição não apenas protege o cidadão contra intervenções indevidas do Estado, mas também estabelece um limite objetivo ao poder administrativo, garantindo que toda ação governamental tenha fundamento jurídico claro e compatível com os princípios constitucionais. A legalidade, portanto, atua como uma barreira protetora entre o indivíduo e o Estado, prevenindo a utilização indevida dos recursos públicos e a prática de atos sem respaldo normativo.

A aplicação concreta do princípio da legalidade torna-se ainda mais relevante quando se analisa o tema da contratação direta na Administração Pública, especialmente nas hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. Essas modalidades, por representarem exceções ao dever constitucional de licitar, exigem estrita observância à lei e fundamentação detalhada do ato administrativo. Qualquer desvio de finalidade, ausência de motivação ou flexibilização indevida desses requisitos pode configurar abuso de poder, afrontando não apenas a legalidade, mas também a moralidade e a impessoalidade.

Desse modo, os princípios constitucionais especialmente a legalidade, a moralidade e a impessoalidade exercem papel essencial na prevenção de práticas irregulares e na limitação do poder discricionário do gestor público. São eles que asseguram a transparência e a legitimidade dos atos administrativos, evitando que o interesse público seja comprometido por condutas arbitrárias, favorecimentos indevidos ou desvios de finalidade. O fiel cumprimento desses princípios é, portanto, condição indispensável para o fortalecimento do Estado Democrático de Direito e para a proteção dos direitos fundamentais da coletividade.

2.2.3 Tratamento Jurídico dado ao abuso de poder no Brasil

O abuso de poder na administração pública é tratado pelo ordenamento jurídico brasileiro como uma conduta ilícita, que viola frontalmente os princípios constitucionais que regem a atuação estatal. A Constituição Federal de 1988, em seu art. 37, estabelece que a administração pública deve obedecer aos princípios da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, sendo esses os pilares sobre os quais se sustenta a atuação legítima do agente público. O desrespeito a esses princípios configura, em muitos casos, o chamado abuso de poder, o qual representa uma das mais sérias formas de desvio na atuação administrativa.

Na doutrina, o abuso de poder é tradicionalmente dividido em duas modalidades principais: excesso de poder, quando o agente público extrapola os limites legais de sua competência; e desvio de finalidade, que ocorre quando o agente, embora competente, pratica o ato com objetivo diverso daquele previsto em lei, geralmente movido por interesses pessoais, políticos ou econômicos (DI PIETRO, 2022). Em ambas as hipóteses, há violação direta aos fundamentos do Estado Democrático de Direito, que impõe ao gestor público o dever de agir estritamente conforme a lei e em benefício da coletividade.

Esse tipo de conduta encontra tratamento jurídico em diversos instrumentos normativos, entre os quais se destacam, além do art. 37 da Constituição Federal, o art. 5º, inciso XXXV, que consagra o princípio da inafastabilidade da jurisdição, permitindo que atos abusivos sejam apreciados pelo Poder Judiciário (BRASIL, 1988). Ainda no art. 5º, inciso LXXIII, a Constituição prevê a ação popular como mecanismo de controle social, destinado a anular atos lesivos ao patrimônio público, à moralidade administrativa e ao meio ambiente (MELLO, 2022). Trata-se, portanto, de um conjunto de garantias constitucionais que asseguram à sociedade o poder de fiscalizar e reagir frente a práticas administrativas contrárias ao interesse público.

A Lei de Abuso de Autoridade (Lei nº 13.869/2019) regula de maneira específica as condutas praticadas por agentes públicos que, no exercício de suas funções, excedam os limites de sua autoridade com o intuito de prejudicar, beneficiar ou satisfazer interesse pessoal (BRASIL, 2019). As penas previstas pela referida lei compreendem sanções penais e administrativas, aplicáveis a qualquer agente, servidor ou autoridade, independentemente da esfera de atuação ou cargo ocupado. Conforme Di Pietro (2022), o diploma visa reforçar o compromisso ético da administração pública e coibir práticas que atentem contra os direitos e garantias individuais, bem como contra o interesse coletivo.

Além disso, a Lei nº 14.230/2021, que reformou a antiga Lei de Improbidade Administrativa (Lei nº 8.429/1992), também contempla o abuso de poder como ato ímprobo, sobretudo nas hipóteses de violação aos princípios administrativos. O art. 11 dessa lei dispõe que constitui ato de improbidade “praticar ato visando fim proibido em lei ou regulamento, ou diverso daquele previsto, na regra de competência”. Entre as sanções cabíveis estão a suspensão dos direitos políticos, perda da função pública, ressarcimento ao erário e pagamento de multa civil. O Supremo Tribunal Federal (STF) tem reiteradamente afirmado que atos administrativos marcados pelo abuso de poder são nulos de pleno direito, sujeitando o agente à responsabilização em todas as esferas.

Em precedentes relevantes, o STF consolidou o entendimento de que o abuso de poder é incompatível com os princípios constitucionais da administração pública, especialmente os da legalidade, moralidade, impessoalidade e finalidade. No Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, relatado pelo Ministro Teori Zavascki, a Corte decidiu que “a contratação direta pela Administração, sem os requisitos legais exigidos, configura violação aos princípios da legalidade e moralidade administrativa, sujeitando o gestor à responsabilização por ato de improbidade administrativa” (STF, 2015). Essa decisão reforça que a contratação direta, quando utilizada indevidamente para favorecer interesses pessoais ou políticos, caracteriza abuso de poder e afronta direta à Constituição.

Outro precedente emblemático é a Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.886/DF, relatada pelo Ministro Eros Grau, no qual o STF reiterou que a dispensa ou inexigibilidade de licitação exige motivação idônea e compatível com o interesse público, sendo passível de anulação o ato administrativo praticado com desvio de finalidade. A Corte enfatizou que o controle judicial sobre esses atos não fere o princípio da separação dos poderes, mas constitui expressão do dever constitucional de tutela da legalidade e da moralidade administrativa.

A finalidade do ato administrativo deve ser sempre o interesse público, sendo nulo o ato que se distancia desse pressuposto fundamental. O STF reafirma, em diversos julgados, que o desvio de finalidade é forma de abuso de poder e que o favorecimento pessoal viola os princípios da moralidade e da impessoalidade. Nesse sentido, no Recurso Extraordinário nº 576.155, julgado em 06 de junho de 2013, a Corte reafirmou que a prática de ato com objetivo diverso do interesse público caracteriza abuso de poder e improbidade administrativa (STF, 2013), legitimando a intervenção judicial e a responsabilização do agente.

A doutrina contemporânea tem reforçado o papel do controle externo — exercido pelos Tribunais de Contas — e do Ministério Público como instrumentos essenciais de combate ao abuso de poder e à má gestão dos recursos públicos. O Tribunal de Contas da União (TCU), em

reiteradas decisões, como no Acórdão nº 2.121/2015 – Plenário, alerta que a contratação direta deve ser medida excepcional, admitida apenas nos estritos casos previstos em lei, sob pena de configurar violação aos princípios da economicidade e da moralidade administrativa. Tais entendimentos convergem com a jurisprudência do STF, formando um sistema de controle integrado voltado à preservação do patrimônio público e à proteção da coletividade.

Dessa forma, o STF entende que o abuso de poder por parte do gestor público é uma violação grave da ordem constitucional, que compromete a legitimidade da administração e fere a confiança da sociedade no Estado. O controle judicial é não apenas cabível, mas necessário para assegurar o respeito aos princípios fundamentais que regem a gestão pública, especialmente em casos de contratações diretas indevidas. A responsabilização do gestor que age com abuso de poder é, portanto, imprescindível para a manutenção do Estado Democrático de Direito, garantindo que o exercício do poder público esteja sempre subordinado aos valores da legalidade, da moralidade e do interesse público.

2.2.4 Mecanismos de contratação da administração pública

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos, Lei nº 14.133/2021, trouxe mudanças substanciais nos procedimentos de contratação pela Administração Pública, buscando maior eficiência, transparência e controle. Um dos pontos centrais dessa legislação é a normatização das hipóteses de contratação direta, que são aquelas realizadas sem licitação, mediante dispensa ou inexigibilidade, conforme previsto nos artigos 74 a 76 da nova lei (Brasil, 2021).

A contratação direta continua sendo a exceção à regra da licitação, devendo ser aplicada com base em fundamentos legais e de maneira restrita. De acordo com Justen Filho (2021), a nova lei reforça a necessidade de planejamento, motivação e publicidade, mesmo nas hipóteses excepcionais, consolidando o caráter técnico e jurídico desses processos.

O artigo 74 da Lei nº 14.133/2021 trata da inexigibilidade de licitação, caracterizada pela inviabilidade de competição. Isso ocorre, por exemplo, na contratação de fornecedor exclusivo ou de profissional de notória especialização. O legislador exige, agora com mais ênfase, que haja comprovação técnica e documental dessa exclusividade ou especialização (Brasil, 2021a; Di Pietro, 2022).

Já o artigo 75 elenca os casos de dispensa de licitação, que podem ser legalmente tipificados (taxativos) ou por motivos circunstanciais, como em situações de emergência ou calamidade pública, ou ainda em razão do valor da contratação (dispensa por valor). Neste

último caso, a nova lei elevou os limites: até R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras (Brasil, 2021a; Mello, 2022).

De acordo com Marçal Justen Filho (2021), a nova lei inova ao prever uma abordagem mais integrada entre a fase de planejamento e a contratação direta, exigindo estudo técnico preliminar e estimativas de preços. Tais exigências visam coibir o uso indevido da dispensa e garantir a economicidade e legalidade da contratação.

Além disso, a legislação fortaleceu os mecanismos de controle, com o papel relevante dos órgãos de controle interno e externo, como os Tribunais de Contas. O Tribunal de Contas da União (TCU), por meio de seus acórdãos, tem reforçado a exigência de instrução robusta nos processos de contratação direta, alertando para o risco de fraudes e favorecimentos indevidos.

A nova legislação, portanto, não apenas atualiza os valores e hipóteses de contratação direta, mas estabelece um regime mais rigoroso de governança, exigindo maior transparência, planejamento prévio e fundamentação técnica. Conforme destaca Di Pietro (2022), a mudança representa um avanço normativo, mas sua eficácia dependerá da capacitação dos gestores públicos e da atuação efetiva dos mecanismos de controle.

2.2.5 Hipóteses de dispensa de licitação e os riscos gerados a administração pública

A dispensa de licitação é uma das formas de contratação direta previstas na Lei nº 14.133/2021, caracterizando-se por situações nas quais, embora possível a competição, o legislador autoriza a não realização do procedimento licitatório por razões específicas (Brasil, 2021a; Di Pietro, 2022).

Essas hipóteses estão previstas de forma taxativa no artigo 75 da referida lei e buscam atender à eficiência, celeridade e interesse público em situações excepcionais (Mello, 2022).

Entre as principais hipóteses de dispensa, destacam-se a Dispensa por valor modalidade essa aplicável para contratações de pequeno valor prevista no art. 75, I e II, até R\$ 100.000,00 para obras e serviços de engenharia e até R\$ 50.000,00 para outros serviços e compras (Brasil, 2021a), dispensa por emergência ou calamidade pública com previsão legal no art. 75, VIII Justificada pela necessidade de resposta imediata a eventos imprevisíveis (Brasil, 2021a), dispensa por licitação deserta ou fracassada prevista no art. 75, V e VI quando, após regular processo licitatório, não houver interessados ou as propostas forem desclassificadas (Brasil, 2021a) e dispensa para entidades da administração pública prevista no art. 75, IV contratações entre entes ou órgãos públicos, nos casos em que há interesse comum (Brasil, 2021a).

Segundo Marçal Justen Filho (2021), embora a dispensa represente um mecanismo útil de desburocratização, sua aplicação exige rigor técnico e fundamentação jurídica clara, sob pena de violação aos princípios da legalidade, isonomia e moralidade administrativa. O autor alerta que, justamente por não exigir a competição, a dispensa cria margem para riscos como o favorecimento pessoal, subpreço, ineficiência e corrupção por parte do gestor público e agentes públicos.

Di Pietro (2022) destaca que a legislação estabelece uma série de exigências procedimentais para a contratação por dispensa, como a justificativa da escolha do fornecedor, pesquisa de preços, análise de economicidade e publicidade do ato, visando mitigar riscos e garantir o controle social e institucional.

Os Tribunais de Contas, em especial o TCU, têm reiterado que a contratação direta deve ser excepcional e fundamentada, alertando para o uso indevido de dispensas em contextos de urgência fictícia ou fracionamento de despesa (Brasil, 2021a; TCU, 2015). Em diversos acórdãos (ex.: TCU, Acórdão nº 2.121/2015, Plenário), foram identificados casos de superfaturamento, ausência de cotação de preços e contratações reiteradas com os mesmos fornecedores, apontando falhas graves na instrução processual (Brasil, 2021a; Di Pietro, 2022).

Conforme o autor Carvalho Filho (2022), o maior risco da dispensa está no afastamento do critério competitivo, pilar da licitação, o que exige do gestor público planejamento, prudência e mecanismos de controle interno eficazes. Ele ressalta que a nova lei estabelece uma abordagem mais técnica e preventiva, mas que ainda depende da capacitação dos agentes públicos e da atuante fiscalização pelos órgãos de controle.

Portanto, embora a dispensa de licitação esteja legalmente prevista como instrumento legítimo de gestão, seu uso inadequado representa riscos reais à Administração Pública, especialmente no que tange à transparência, economicidade e combate à corrupção. Dessa forma, o estudo das hipóteses de dispensa deve ser acompanhado da análise crítica dos mecanismos de prevenção de desvios, do papel dos controles internos e externos, e do compromisso com os princípios constitucionais da administração pública.

3 CONSIDERAÇÕES FINAIS

A presente pesquisa teve como propósito examinar, de forma ampla e crítica, o instituto da contratação direta na Administração Pública brasileira, destacando os riscos inerentes ao abuso de poder por parte do gestor público e a forma como o Supremo Tribunal Federal (STF) vem interpretando e consolidando parâmetros jurídicos de controle e responsabilização nesse

campo. Partiu-se do reconhecimento de que a licitação é o procedimento administrativo por excelência para assegurar a observância dos princípios constitucionais da legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência, previstos no caput do artigo 37 da Constituição Federal de 1988. Todavia, o próprio ordenamento jurídico admite, de maneira excepcional, hipóteses de contratação direta, as quais, se utilizadas de modo desvirtuado, podem gerar graves prejuízos ao erário, à moralidade administrativa e à confiança da sociedade nas instituições públicas.

Verificou-se que a contratação direta, quando compreendida dentro de seus limites legais e finalidades constitucionais, representa uma ferramenta legítima e necessária à boa gestão pública. Entretanto, o uso indevido desse instrumento — muitas vezes motivado por conveniências políticas, interesses pessoais ou má gestão — constitui uma das principais portas de entrada para práticas de corrupção e de improbidade administrativa. Nesse contexto, o abuso de poder se apresenta como um fenômeno que ultrapassa a simples violação de normas, atingindo diretamente os fundamentos éticos e jurídicos que sustentam o Estado Democrático de Direito.

Ao longo do estudo, constatou-se que o Supremo Tribunal Federal tem desempenhado um papel essencial na construção de um entendimento jurisprudencial consolidado sobre o tema, assumindo uma postura firme na repressão de condutas abusivas e no fortalecimento da integridade administrativa. O STF tem reiterado que o abuso de poder — manifestado tanto no excesso de competência quanto no desvio de finalidade — compromete a legitimidade do ato administrativo, tornando-o nulo de pleno direito e sujeitando o agente público às sanções civis, administrativas e penais correspondentes. Essa posição evidencia o compromisso da Corte Suprema com a concretização dos princípios constitucionais e a defesa do interesse público.

A jurisprudência do STF, analisada em decisões paradigmáticas como o Recurso Extraordinário nº 636.886/AL e o RE nº 576.155, reforça a compreensão de que a dispensa ou inexigibilidade de licitação deve estar sempre embasada em motivação idônea, devidamente comprovada e compatível com o interesse público. Quando tais critérios não são observados, o ato se torna viciado e passível de anulação, ensejando, inclusive, a responsabilização do gestor por improbidade administrativa. Assim, a atuação do Poder Judiciário, e especialmente do STF, revela-se imprescindível para garantir o equilíbrio entre discricionariedade administrativa e controle jurisdicional, evitando que o poder público se transforme em instrumento de interesses particulares ou políticos.

Além disso, o estudo permitiu compreender que o enfrentamento do abuso de poder na Administração Pública exige uma abordagem sistêmica, que ultrapassa o campo jurídico e

alcança o campo ético e institucional. O controle jurisdicional, embora indispensável, atua de forma corretiva; portanto, a prevenção do abuso depende, sobretudo, do fortalecimento das estruturas de controle interno e externo, da profissionalização dos gestores públicos e da disseminação de uma cultura de integridade e transparência administrativa.

A nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021) surgiu nesse contexto como uma resposta do legislador às fragilidades identificadas no antigo regime jurídico. Essa lei buscou modernizar e harmonizar as normas relativas às contratações públicas, estabelecendo regras mais claras e objetivas para a contratação direta, reforçando os mecanismos de planejamento, controle e publicidade. No entanto, verificou-se que, embora o novo diploma legal traga inovações significativas — como a exigência de estudos técnicos preliminares, a ampliação das hipóteses de responsabilização e a integração entre as fases de planejamento e execução —, a sua efetividade depende da postura ética e técnica dos agentes públicos responsáveis por sua aplicação.

Os resultados obtidos nesta pesquisa apontam que a legislação, por si só, não é capaz de erradicar o abuso de poder, pois tal fenômeno está intimamente ligado a fatores culturais, institucionais e políticos. Assim, o combate efetivo às práticas abusivas exige uma transformação mais profunda no modo de gestão e de controle das atividades estatais, com base na accountability, na transparência ativa e na educação ética dos servidores e gestores. É imprescindível que a formação dos agentes públicos inclua, além da dimensão técnica e normativa, uma sólida consciência cidadã e moral, voltada à preservação do interesse público como finalidade última da Administração.

Outro aspecto relevante que emergiu da pesquisa diz respeito às hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação. Embora sejam instrumentos legítimos de celeridade e eficiência administrativa, quando utilizados fora dos parâmetros legais podem gerar prejuízos significativos à Administração e à coletividade. A análise demonstrou que o uso indevido dessas hipóteses frequentemente decorre de falhas de planejamento, ausência de controle interno eficaz, negligência na instrução processual e, em alguns casos, de má-fé ou conluio entre agentes públicos e privados. Assim, reafirma-se a necessidade de que a contratação direta seja sempre devidamente motivada, documentada e submetida à fiscalização rigorosa pelos órgãos de controle, como o Tribunal de Contas da União (TCU) e os Ministérios Públicos.

O STF, ao longo dos anos, tem reconhecido o papel complementar desses órgãos no fortalecimento da moralidade administrativa e na prevenção de abusos. As decisões da Corte reiteram que o controle externo, exercido pelos Tribunais de Contas, não constitui mera ingerência no poder discricionário do administrador, mas sim uma salvaguarda do patrimônio

público e dos princípios constitucionais. Nesse sentido, a cooperação entre as instituições de controle e o Poder Judiciário constitui elemento essencial para a consolidação de uma administração pública responsável e transparente.

Verificou-se ainda que a legislação brasileira, ao prever sanções rigorosas para atos de improbidade administrativa e abuso de autoridade, demonstra um esforço institucional para desestimular condutas ilícitas e fortalecer o respeito à legalidade. Entretanto, a efetividade dessas sanções depende de um sistema de fiscalização célere, imparcial e tecnicamente preparado. A morosidade dos processos, a ausência de recursos humanos especializados e a politização das instâncias decisórias ainda representam entraves ao pleno funcionamento dos mecanismos de controle e responsabilização.

Desse modo, uma das conclusões centrais desta pesquisa é que o combate ao abuso de poder na contratação direta requer não apenas um arcabouço jurídico robusto, mas também um ambiente institucional saudável, marcado pela ética pública e pela responsabilização efetiva. A transparência deve ser o princípio norteador de todas as fases da contratação, desde o planejamento até a execução contratual, garantindo que a sociedade possa exercer seu direito de controle social e fiscalizar a aplicação dos recursos públicos.

Outra contribuição relevante do estudo diz respeito à importância da jurisprudência do STF como fonte de orientação e uniformização das práticas administrativas. A Corte, ao interpretar os princípios constitucionais e os dispositivos legais relacionados às licitações e contratações, tem delineado balizas seguras para a atuação dos gestores e para o controle dos órgãos fiscalizadores. O papel do STF, portanto, vai além da repressão a irregularidades: ele é também pedagógico, no sentido de promover a cultura da legalidade e da ética pública no seio da Administração.

Com base nessa análise, conclui-se que a consolidação de uma Administração Pública eficiente, ética e transparente depende de um tripé fundamental: legislação moderna, controle institucional eficaz e comportamento ético dos agentes públicos. Esses três elementos são interdependentes e se complementam. Uma lei avançada, sem aplicação técnica e moralmente orientada, torna-se inócua; da mesma forma, controles eficazes perdem força se a cultura administrativa for permissiva ou conivente com desvios.

A pesquisa também evidenciou que a responsabilidade do gestor público não se limita à observância formal da lei, mas se estende à necessidade de agir de modo probo, transparente e em consonância com o interesse coletivo. A contratação direta, quando pautada em critérios técnicos e legítimos, pode representar uma ferramenta valiosa de eficiência; mas, quando desvirtuada, transforma-se em instrumento de corrupção e de descrédito institucional. Assim, é

imprescindível que os administradores públicos internalizem a noção de que a legalidade é apenas o ponto de partida, e não o limite, da boa administração.

Por fim, este trabalho reafirma que a construção de um Estado verdadeiramente democrático e ético exige vigilância permanente sobre o exercício do poder. O abuso de poder, em qualquer de suas formas, representa uma distorção do princípio republicano e uma ameaça à legitimidade do Estado. A contratação direta, sendo um instrumento de exceção, deve ser tratada com a máxima prudência e submetida a critérios objetivos e transparentes, sob pena de enfraquecer a confiança social na Administração Pública e comprometer o próprio Estado de Direito.

Em perspectiva futura, recomenda-se que novas pesquisas aprofundem a análise empírica da aplicação da Lei nº 14.133/2021, especialmente no que tange à efetividade dos mecanismos de controle previstos e à aderência dos entes federativos às boas práticas de governança. Estudos comparativos entre diferentes esferas e órgãos da administração pública poderão oferecer dados valiosos sobre a eficácia dos novos instrumentos de gestão e fiscalização, contribuindo para o aprimoramento contínuo das políticas públicas e para a redução dos riscos de abuso de poder.

Recomenda-se, ainda, que sejam desenvolvidos programas permanentes de capacitação e ética pública voltados aos servidores e gestores, com ênfase no fortalecimento dos valores republicanos e na conscientização acerca da responsabilidade social que acompanha o exercício da função pública. Somente com servidores preparados técnica e moralmente será possível construir uma administração pública comprometida com a legalidade, a moralidade e o bem comum.

Em síntese, a presente pesquisa permite concluir que o combate ao abuso de poder na contratação direta não se limita à aplicação de sanções, mas exige uma transformação cultural e institucional profunda. O fortalecimento dos princípios constitucionais, aliado à atuação vigilante do Poder Judiciário e dos órgãos de controle, constitui o caminho para a consolidação de uma gestão pública íntegra, transparente e orientada ao interesse público. O Estado Democrático de Direito somente se concretiza plenamente quando o exercício do poder é controlado, responsável e comprometido com o bem coletivo — e essa é, sem dúvida, a maior lição que se extrai da análise da jurisprudência do Supremo Tribunal Federal sobre o tema.

REFERÊNCIAS

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 20 mai.2025.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. Brasília, DF: Senado Federal, 1988. Disponível em

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/constituicao/constituicao.htm Acesso em: 23 set. 2025

BRASIL. Lei nº 13.869, de 5 de setembro de 2019. Dispõe sobre os crimes de abuso de autoridade. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 5 set. 2019. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2019/lei/L13869.htm Acesso em: 28

set. 2025. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 28 mai. 2025.

BRASIL. Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992. Dispõe sobre improbidade administrativa. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 3 jun. 1992.

BRASIL. Lei nº 14.230, de 25 de outubro de 2021. Altera a Lei nº 8.429/1992 (Lei de Improbidade Administrativa). Diário Oficial da União, Brasília, DF, 26 out. 2021.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. Direito Administrativo. 36. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2022. Acesso em: 20 mai. 2025

GIL, Antonio Carlos. Métodos e técnicas de pesquisa social. 7. ed. São Paulo: Atlas, 2019.

LAKATOS, Eva Maria; MARCONI, Marina de Andrade. Fundamentos de metodologia científica. 9. ed. São Paulo: Atlas, 2021. Acesso em: 19 de set. 2025.

MINAYO, Maria Cecília de Souza. O desafio do conhecimento: pesquisa qualitativa em saúde. 14. ed. São Paulo: Hucitec, 2017. Acesso em: 19 set. 2025.

MELLO, Celso Antônio Bandeira de. Curso de Direito Administrativo. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2022. BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e

Contratos Administrativos. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 1 abr. 2021. Disponível em:

https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2021/lei/114133.htm Acesso em: 20 de mai. 2025.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (S SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Recurso Extraordinário nº 636.886/AL, Rel. Min. Teori Zavascki, j. 03 mar. 2015.

SUPREMO TRIBUNAL FEDERAL (STF). Ação Direta de Inconstitucionalidade nº 2.886/DF, Rel. Min. Eros Grau, j. 2009.

TF). Recurso Extraordinário nº 576.155, Rel. Min. Ricardo Lewandowski, j. 06 jun. 2013.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO – TCU. Acórdão nº 2.121/2015 – Plenário. Brasília, DF, 2015. Disponível em: <https://www.tcu.gov.br/jurisprudencia> Acesso em: 29 out. 2025.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdão nº 2.121/2015 – Plenário. Rel. Min. Augusto Sherman, j. 19 ago. 2015.