

Data de aprovação: __/__/__.

IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA EM CONTRATAÇÕES DIRETAS: ANÁLISE JURÍDICA DA DISPENSA DE LICITAÇÃO

Ludimilla Jéssika de Melo Bonifácio¹

Ricardo César Ferreira Duarte Junior²

RESUMO

O tema improbidade administrativa em contratações diretas pode ser definido como o estudo das práticas ilícitas e dos limites jurídicos relacionados ao uso da dispensa de licitação, sendo de grande relevância para pesquisadores, gestores públicos, operadores do Direito e órgãos de controle, dada sua conexão direta com a probidade e a eficiência administrativa. Nesse contexto, são abordadas questões referentes aos aspectos gerais da licitação, às hipóteses legais de dispensa e às condutas que caracterizam atos ímprobos nesse tipo de contratação, delimitando a análise às inovações trazidas pelas Leis n. 14.133/2021 e 14.230/2021. Assim, evidencia-se que a problemática central gira em torno do seguinte questionamento: como ocorre a responsabilização do agente público por improbidade administrativa nas contratações diretas por dispensa de licitação à luz das recentes reformas legislativas? O estudo do tema é importante porque suas conclusões afetam diretamente a realidade social, econômica e jurídica, influenciando a transparência, o controle institucional e a segurança jurídica dos gestores. Dentre os desafios, objetiva-se examinar o tratamento jurídico conferido aos atos de improbidade decorrentes de dispensas irregulares, analisando elementos subjetivos, hipóteses legais e critérios de responsabilização. Como procedimentos metodológicos, utiliza-se pesquisa bibliográfica e documental, com abordagem qualitativa, de natureza descritivo-explicativa e método dedutivo, fundamentada na legislação, doutrina e jurisprudência especializada. Conclui-se que, embora a legislação vigente discipline a improbidade em contratações diretas de forma mais precisa após as reformas, ainda são

¹ Graduanda em Direito pelo Centro Universitário do Rio Grande do Norte (UNI-RN).

² Professor, Doutor e Especialista. Email: ricardocfdj@unirn.edu.br

necessários estudos aprofundados para solucionar impasses práticos relacionados à comprovação do dolo, à atuação dos órgãos de controle e à efetividade das medidas de prevenção.

Palavras-chave: improbidade administrativa; dispensa de licitação; contratações diretas; responsabilização do agente público; Lei 14.230/2021.

ABSTRACT

The topic of *administrative improbity in direct public procurement* can be defined as the study of illicit practices and the legal limits surrounding the use of bidding waivers, which is highly relevant for researchers, public managers, legal practitioners, and oversight bodies due to its direct connection with integrity and administrative efficiency. In this context, the present research addresses issues related to the general aspects of public procurement, the legal hypotheses of waiver, and the conduct that characterizes acts of improbity in such procedures, delimiting the analysis to the innovations introduced by Laws No. 14,133/2021 and 14,230/2021. Thus, the central problem revolves around the following question: how does the public agent's liability for administrative improbity in direct public procurement occur under the recent legislative reforms? The study is relevant because its findings significantly impact social, economic, and legal realities, influencing transparency, institutional control, and legal certainty. The research aims to examine the legal treatment of acts of improbity arising from irregular waivers by analyzing subjective elements, legal hypotheses, and liability criteria. Methodologically, it adopts a bibliographic and documentary approach, with qualitative analysis and a descriptive-explanatory nature, using the deductive method and grounded in legislation, doctrine, and case law. It concludes that, although current legislation provides more precise rules after the reforms, further studies are required to address practical challenges involving the proof of intent, the role of oversight institutions, and the effectiveness of preventive mechanisms.

Keywords: administrative improbity; bidding waiver; direct procurement; public agent liability; Law 14,230/2021.

1 INTRODUÇÃO

A licitação é um instrumento essencial para garantir a efetividade dos princípios da legalidade, moralidade, impessoalidade, publicidade e eficiência que regem a Administração Pública. Trata-se de um procedimento destinado a selecionar a proposta mais vantajosa para o poder público, assegurando igualdade de condições entre os concorrentes e promovendo a transparência e a economicidade nas contratações. Entretanto, a inobservância dessas diretrizes representa grave afronta à integridade da gestão pública e compromete a confiança da sociedade nas instituições estatais, especialmente quando se verificam práticas caracterizadas como atos de improbidade administrativa.

A improbidade administrativa consiste em condutas desonestas e contrárias ao interesse público, que resultam em prejuízos ao erário e violam os valores éticos que devem nortear a atuação estatal. No âmbito das contratações públicas, as hipóteses de dispensa de licitação apresentam-se como situações particularmente sensíveis, pois, embora legalmente permitidas, podem ser utilizadas de forma indevida para mascarar irregularidades. Nesse contexto, a responsabilização dos agentes públicos envolvidos em contratações diretas tem se mostrado um dos maiores desafios contemporâneos do Direito Administrativo, sobretudo após a promulgação da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, que instituiu a nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

As recentes mudanças legislativas, tanto na nova Lei de Licitações quanto na Lei de Improbidade Administrativa, reformada pela Lei nº 14.230, de 2021, impuseram uma releitura sobre os limites da legalidade e da probidade nas contratações públicas. O novo marco legal busca conciliar a eficiência administrativa com a integridade dos processos, reforçando o dever de transparência e a responsabilidade dos gestores públicos. Assim, surge a necessidade de compreender de que maneira as alterações normativas influenciam a configuração dos atos ímprobos e a responsabilização dos agentes públicos que atuam em procedimentos de dispensa de licitação.

A problemática que orienta esta pesquisa consiste em analisar como ocorre a responsabilização por atos de improbidade administrativa nas contratações diretas por dispensa de licitação, considerando as inovações trazidas pela nova Lei de Licitações e pela reforma da Lei de Improbidade Administrativa. Busca-se compreender até que

ponto o atual sistema jurídico é capaz de equilibrar a busca pela eficiência administrativa com a observância dos princípios da ética e da moralidade pública.

O objetivo geral do trabalho é examinar o tratamento jurídico conferido aos atos de improbidade administrativa nas hipóteses de dispensa de licitação. De forma específica, pretende-se contextualizar o instituto da licitação e as hipóteses legais de dispensa, apresentar as principais inovações da Lei nº 14.133/2021, analisar os impactos da Lei nº 14.230/2021 sobre a responsabilização dos agentes públicos e discutir os critérios de dolo e culpa na configuração do ato ímprobo à luz do Direito Administrativo Sancionador.

A relevância do estudo está na necessidade de aprofundar a compreensão sobre os mecanismos de controle e responsabilização das contratações públicas diretas, em um cenário de constantes transformações normativas e crescente exigência por transparência na administração pública. O fortalecimento do princípio da probidade é condição indispensável para a consolidação de uma gestão pública eficiente, ética e voltada ao interesse coletivo.

A metodologia adotada é de natureza bibliográfica e documental, baseada na análise da legislação vigente, de doutrina especializada, artigos científicos e jurisprudência do Tribunal de Contas da União e do Superior Tribunal de Justiça. A pesquisa possui abordagem qualitativa e busca interpretar criticamente as normas que regem o tema, avaliando sua efetividade prática e seus reflexos no combate à improbidade nas contratações públicas.

O trabalho está estruturado em três capítulos no seu desenvolvimento. O primeiro aborda os aspectos gerais da licitação e da dispensa e as principais inovações da nova Lei de Licitações. O segundo discute os atos de improbidade administrativa nas contratações diretas. O terceiro, por fim, examina a responsabilização do agente público e os efeitos das recentes alterações legislativas. A partir dessa análise, pretende-se contribuir para o debate acadêmico e prático sobre a construção de uma administração pública comprometida com a ética, a legalidade e a eficiência.

2 ASPECTOS GERAIS DA LICITAÇÃO, DA DISPENSA E DA NOVA LEI DE LICITAÇÕES (LEI N. 14.133/2021)

A licitação consolidou-se como um dos pilares do regime jurídico-administrativo brasileiro, desempenhando função central na promoção da transparência, da isonomia e da eficiência das contratações públicas. Historicamente, seu desenvolvimento revela movimento contínuo de fortalecimento do controle institucional, especialmente após sua constitucionalização no art. 37, XXI, da Constituição Federal, que conferiu ao procedimento status de garantia material contra escolhas arbitrárias. Conforme destacam Fernandes e Silva (2019), o certame visa assegurar competição justa e prevenir favorecimentos pessoais, razão pela qual, na doutrina administrativa, sempre foi concebido como regra geral. Essa compreensão permite compreender a importância das exceções previstas em lei, cuja utilização deve ser rigorosamente fundamentada.

Nesse cenário, a evolução normativa reforçou o caráter estruturante da licitação no sistema de compras públicas. Macedo (2007) observa que o procedimento licitatório não se reduz à seleção da melhor proposta, mas incorpora valores constitucionais relacionados à moralidade e à probidade. Tal visão corresponde ao entendimento contemporâneo de que a licitação integra o arcabouço de governança pública, fornecendo bases para decisões racionais e transparentes. A partir dessa perspectiva, reafirma-se a necessidade de que a Administração atue mediante critérios técnicos e motivação clara, evitando qualquer tipo de subjetividade que possa comprometer a vantajosidade da contratação.

O conceito jurídico da dispensa de licitação deve ser compreendido à luz dessa concepção mais ampla. Trata-se de exceção legal que somente se justifica quando a competição, embora possível em tese, não se mostra necessária ou adequada para tutelar o interesse público. Fernandes e Silva (2019) explicam que, diferentemente da inexigibilidade — em que a competição é inviável —, a dispensa opera sobre hipóteses previamente delimitadas pelo legislador, exigindo interpretação restritiva e motivação consistente. Zeni (2000) reforça que o afastamento da licitação demanda demonstração clara de que as circunstâncias concretas se enquadram estritamente nas hipóteses legais, sob pena de vulneração dos fundamentos que sustentam o dever de licitar. Assim, a excepcionalidade da dispensa funciona como instrumento legítimo de eficiência, mas cujo uso inadequado tende a fragilizar controles essenciais.

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 promoveu reorganização relevante das hipóteses de dispensa, agora previstas no art. 75, trazendo maior precisão normativa

e ampliando mecanismos de segurança jurídica. Cristóvam e Silva (2018) destacam que o novo regime busca reduzir ambiguidades históricas, delimitando requisitos mais objetivos para contratações diretas, especialmente em cenários emergenciais e em serviços de natureza especializada. Holanda (2025), ao analisar a contratação direta de instituições responsáveis por concursos públicos, evidencia que a nova lei impõe critérios como reputação ilibada e compatibilidade estatutária, demonstrando preocupação crescente com integridade administrativa.

A aplicação adequada da dispensa depende do cumprimento de requisitos formais e materiais que assegurem racionalidade e proveito econômico à contratação. Entre eles, destacam-se a motivação expressa, a análise da vantajosidade, a estimativa de preços e a justificativa da escolha do fornecedor. Fernandes e Silva (2019) ressaltam que falhas nesses elementos podem comprometer a legalidade do procedimento e expor o agente à responsabilização, especialmente quando inexistem estudos prévios ou quando a justificativa apresentada se mostra genérica. Cristóvam e Silva (2018) observam ainda que a dispensa por valor deve respeitar critérios de proporcionalidade, evitando que sua utilização se torne pretexto para afastar controles ou fragmentar despesas.

A flexibilização procedimental conferida pela dispensa não implica relativização dos princípios constitucionais que regem a Administração Pública. Conforme Macedo (2007), a contratação direta não afasta o dever de probidade nem autoriza a Administração a agir sem parâmetros de isonomia e motivação. Zeni (2000) acrescenta que a excepcionalidade precisa atuar conjuntamente com mecanismos de controle institucional, evitando que situações justificáveis se convertam em práticas que fragilizem o interesse público. O equilíbrio entre eficiência e controle exige, portanto, atuação técnica e cuidadosa, especialmente em contextos de urgência em que decisões são tomadas sob pressão.

A Lei nº 14.133/2021 impacta diretamente a atuação dos gestores públicos ao exigir maior profundidade na motivação dos atos que fundamentam a contratação direta, bem como reforça práticas de governança, planejamento e padronização procedimental. Fernandes e Silva (2019) explicam que tais medidas procuram conferir segurança jurídica ao gestor diligente, ao passo que dificultam práticas incompatíveis com a boa administração. Holanda (2025) observa que as inovações normativas — como os novos instrumentos de planejamento, a matriz de riscos e a ampliação da

transparência — buscam aprimorar a qualidade das contratações, ao mesmo tempo em que ampliam a responsabilização por falhas estruturais.

A análise conjunta desses elementos permite concluir que o novo regime jurídico da licitação e da dispensa procura conciliar celeridade, racionalidade administrativa e probidade, reforçando a necessidade de documentação robusta e fundamentação criteriosa. Nesse sentido, a compreensão detalhada das hipóteses de contratação direta fornece base indispensável para o estudo da improbidade administrativa nas dispensas irregulares, tema que será aprofundado no capítulo seguinte, especialmente no que se refere aos elementos subjetivos e à responsabilização dos agentes públicos.

3 IMPROBIDADE ADMINISTRATIVA E CONTRATAÇÕES DIRETAS

A relação entre improbidade administrativa e contratações diretas apresenta-se como temática de elevada relevância jurídica, sobretudo diante das profundas transformações legislativas que remodelaram o regime sancionatório e os critérios de responsabilização dos agentes públicos.

As hipóteses de dispensa e inexigibilidade de licitação, ainda que necessárias para assegurar celeridade e eficiência administrativa, historicamente suscitaram tensões interpretativas, especialmente em razão de seu potencial para mascarar irregularidades. Como apontam Faria e Bianchi (2018), a antiga compreensão jurisprudencial que admitia dano presumido ampliava excessivamente o alcance da improbidade administrativa, permitindo que meras falhas formais fossem tratadas como condutas ímprobas. Marrara (2023) acrescenta que essa ampliação desmedida acabou por banalizar o instituto, confundindo equívocos administrativos com práticas dolosas orientadas à violação dos deveres funcionais. Assim, compreender a improbidade administrativa no contexto das contratações diretas requer a análise de seus elementos estruturantes, especialmente após as alterações promovidas pela Lei nº 14.230/2021.

3.1 Elementos Subjetivos da Improbidade Administrativa: Dolo Específico, Erro e Culpa

Para aprofundar essa discussão, torna-se indispensável examinar os elementos subjetivos exigidos pela Lei 14.230/2021. A reforma da Lei de Improbidade Administrativa promoveu uma verdadeira mudança paradigmática ao restringir sua aplicação às condutas dolosas, afastando a responsabilização baseada em culpa. Marrara (2023) destaca que o legislador buscou alinhar o regime sancionatório aos princípios do Direito Administrativo Sancionador, de modo que o dolo específico passou a ocupar posição central na análise da conduta. Esse dolo configura-se apenas quando há intenção direcionada a alcançar resultado ilícito, seja causar dano ao erário, frustrar a licitude do processo licitatório ou obter vantagem indevida.

A prova do dolo, na prática administrativa baseia-se na análise conjunta de três grupos de elementos: a) os atos praticados; b) o contexto decisório; e c) a motivação apresentada pelo agente. Assim, investigações e auditorias buscam verificar se a conduta seguiu um padrão de desvio que ultrapasse o mero equívoco técnico.

Costa (2025) corrobora essa interpretação ao afirmar que não basta a existência de irregularidade: é imprescindível demonstrar que o agente atuou de modo consciente e voluntário para violar o interesse público. Assim, a responsabilização deixou de admitir presunções automáticas, exigindo demonstração concreta da intenção lesiva.

3.2 Condutas Recorrentes nas Dispensas Irregulares de Licitação

Compreendidos os elementos subjetivos que delimitam a improbidade, é possível avançar para a análise das condutas que a literatura especializada e os órgãos de controle identificam como recorrentes nas contratações diretas irregulares. Em muitos casos, verifica-se a inexistência ou a fragilidade das justificativas que fundamentam a contratação direta, bem como inadequações metodológicas ou insuficiência da pesquisa de preços utilizada para demonstrar a vantajosidade da proposta.

Também são frequentes situações que envolvem a fragmentação indevida da despesa para enquadrar contratações dentro dos limites legais de dispensa, a

reiterada contratação do mesmo fornecedor, a manipulação do fundamento emergencial e a seleção de empresas recém-criadas. Tais condutas afrontam diretamente o dever de licitar ao deturparem a finalidade das hipóteses legais de contratação direta.

A doutrina igualmente chama atenção para práticas em que há direcionamento na escolha de fornecedores, acompanhado de justificativas meramente formais que buscam conferir aparência de legalidade ao procedimento. Nesses casos, o desvirtuamento da finalidade pública torna-se ainda mais evidente, pois a documentação apresentada não se compatibiliza com as exigências legais nem com as circunstâncias fáticas que deveriam sustentar a contratação direta. Como observam Faria e Bianchi (2018), quando tais práticas se repetem ou são deliberadamente estruturadas, configuram indícios de improbidade administrativa, ainda que, isoladamente, algumas possam decorrer de falhas procedimentais.

Esses elementos, quando analisados em conjunto, permitem identificar padrão de conduta incompatível com o erro administrativo, Nery, Nunes e Barbuda (2024) explicam que a análise do dolo não se limita ao ato isolado, mas ao comportamento do agente durante o processo, especialmente quando a decisão adotada contraria evidências objetivas disponíveis.

3.3 Diferença entre Erro Administrativo, Erro Grosseiro e Ato Ímprobo

A distinção entre erro administrativo, erro grosseiro e ato ímprobo exige a análise das circunstâncias que permeiam a conduta do agente e da finalidade que orientou sua atuação. Embora a presença de irregularidades possa suscitar dúvidas quanto à lisura da contratação direta, nem toda falha procedimental traduz intenção dolosa. É justamente nesse ponto que se evidencia a zona cinzenta entre incompetência administrativa e má-fé, cuja elucidação é essencial para a adequada aplicação da Lei nº 14.230/2021.

Nas hipóteses em que há dolo específico, observa-se um padrão de comportamento voltado à manipulação do procedimento ou ao favorecimento indevido de determinada empresa. Um exemplo típico ocorre quando o gestor, antes mesmo da abertura formal do processo, ajusta previamente com determinado fornecedor que este será contratado diretamente, elaborando justificativa genérica e produzindo pesquisa de preços restrita a orçamentos emitidos pelo próprio beneficiário, com

desconsideração consciente de propostas mais vantajosas. Nesses casos, a artificialidade do procedimento e o desvio preordenado de finalidade demonstram intenção clara de frustrar a competição.

Outro caso de dolo está na criação deliberada de um cenário emergencial inexistente. Trata-se da situação em que a autoridade declara urgência sem respaldo fático, ignorando documentos internos que apontam tratar-se de demanda previsível. A dispensa de licitação é então utilizada para contratar fornecedor habitual, sem pesquisa de preços idônea, o que revela atuação orientada a legitimar indevidamente a contratação direta. De modo semelhante, há dolo quando o agente fraciona conscientemente a despesa com o objetivo de enquadrá-la nos limites de dispensa por valor, dividindo, por exemplo, contratação de maior vulto em diversas aquisições menores, realizadas no mesmo período, com objeto idêntico e com o mesmo fornecedor. Nessas situações, a intenção direcionada ao resultado ilícito supera qualquer alegação de desconhecimento técnico.

Por outro lado, quando não há dolo específico, a irregularidade situa-se no campo do erro administrativo ou da inabilidade do gestor. Um exemplo recorrente consiste na elaboração de pesquisa de preços metodologicamente inadequada, fruto de desconhecimento ou falta de capacitação, na qual o agente aceita três orçamentos sem verificar parâmetros de mercado ou sem empregar critérios técnicos de comparação. Ainda que a contratação possa resultar em dano potencial ao erário, a ausência de indicativos de favorecimento evidencia falha técnica, não improbidade.

Também se enquadra como erro grosseiro, mas sem dolo, a hipótese de fundamentação emergencial baseada em documentos frágeis, porém minimamente plausíveis, que levaram o gestor a acreditar, ainda que equivocadamente, que a contratação direta seria o meio adequado para atender à demanda administrativa. Posteriormente, verifica-se que haveria tempo hábil para licitar, mas inexistente qualquer elemento que demonstre manipulação consciente dos fatos. Da mesma forma, situações de ausência de planejamento prévio — como a falha na previsão orçamentária que conduz à necessidade de contratação emergencial — decorrem de deficiência organizacional e não de vontade deliberada de violar o procedimento licitatório. Nesses casos, o gestor age de forma reativa e mal estruturada, mas sem intenção de alcançar resultado ilícito.

A diferenciação entre irregularidades dolosas e meros equívocos procedimentais, portanto, deve levar em conta não apenas o resultado do ato, mas sobretudo a racionalidade que o orientou. O dolo se revela quando o agente atua com propósito deliberado de frustrar a licitude do processo ou de beneficiar terceiros, ao passo que o erro administrativo decorre de deficiência técnica, desorganização institucional ou incapacidade de planejamento. A correta identificação desses elementos subjetivos é indispensável para evitar responsabilizações indevidas e para assegurar que o sistema sancionatório preserve coerência com os princípios da proporcionalidade e da proteção ao gestor público diligente.

Esses critérios de diferenciação entre falhas administrativas e condutas dolosas serão determinantes para a compreensão de como a jurisprudência tem delimitado a responsabilização dos agentes públicos, tema que será examinado na seguinte subseção.

3.4 Jurisprudência e Atuação dos Órgãos de Controle

A compreensão desses limites também exige a análise do papel desempenhado pela jurisprudência e pelos órgãos de controle. Segundo Faria e Bianchi (2018), o Superior Tribunal de Justiça tradicionalmente admitia a configuração do dano presumido em contratações diretas irregulares, mas essa lógica foi significativamente restringida após a Lei nº 14.230/2021. Hoje, tanto a doutrina quanto as decisões mais recentes apontam para a necessidade de demonstrar prejuízo efetivo e dolo específico.

Paralelamente, os Tribunais de Contas desenvolveram metodologias de auditoria capazes de identificar falhas estruturais nas contratações diretas, como justificativas genéricas, insuficiência nos estudos de mercado, inconsistências na motivação administrativa e utilização inadequada de fundamentos emergenciais. Esses achados, embora não culminem diretamente em sanções da Lei de Improbidade Administrativa, influenciam investigações subsequentes e contribuem para a delimitação das responsabilidades.

3.5 Dificuldades Práticas na Comprovação do Dolo e na Identificação dos Responsáveis

Apesar do avanço legislativo, a aplicação prática dos critérios de responsabilização ainda enfrenta obstáculos relevantes. A atuação administrativa envolve múltiplos agentes — gestores, assessores jurídicos, responsáveis pela pesquisa de preços, comissões de contratação — o que torna complexa a identificação da autoria e a delimitação das responsabilidades individuais. Nery, Nunes e Barbuda (2024) observam que a ausência de estrutura adequada, a sobrecarga de trabalho e a falta de capacitação dificultam a reconstrução da cadeia de decisões e das contribuições de cada servidor para a irregularidade. Marrara (2023) ressalta que a simples assinatura em documentos não é suficiente para presumir dolo, sendo necessária análise minuciosa do contexto, da motivação administrativa e da participação efetiva do agente no processo.

3.6 Importância dos Controles Internos e da Governança Pública

Além do aspecto sancionatório, a compreensão da improbidade administrativa em contratações diretas exige reflexão sobre a governança e os mecanismos de controle. Nery, Nunes e Barbuda (2024) enfatizam que práticas deficientes de planejamento, ausência de protocolos internos, fragilidade na documentação e inconsistências na motivação contribuem para o aumento de riscos e para a incidência de irregularidades. Costa (2025) acrescenta que políticas de integridade, governança e padronização de procedimentos fortalecem o ambiente institucional, reduzindo vulnerabilidades e ampliando a segurança das contratações diretas. Dessa forma, a prevenção das irregularidades depende tanto da responsabilização adequada quanto do aprimoramento das estruturas organizacionais.

A análise da improbidade administrativa nas contratações diretas revela um cenário complexo, em que a diferenciação entre falhas administrativas e condutas dolosas se torna essencial para assegurar proporcionalidade e racionalidade na responsabilização. A exigência de dolo específico e a rejeição do dano presumido representam avanços significativos, mas ainda subsistem desafios quanto à comprovação da intenção lesiva e à estruturação adequada dos processos administrativos. O fortalecimento dos controles internos e da governança pública

emerge como componente indispensável para a construção de um ambiente institucional íntegro e eficiente. Essa reflexão abre caminho para o capítulo seguinte, que examina de forma específica a responsabilização do agente público e os limites impostos pelo sistema jurídico contemporâneo.

4 A RESPONSABILIZAÇÃO DO AGENTE PÚBLICO

A responsabilização do agente público nas contratações diretas representa elemento central do sistema de integridade administrativa e ganha relevância diante da crescente complexidade das compras públicas e das dificuldades estruturais enfrentadas pela Administração. Conforme destaca Costa (2025), a evolução legislativa recente demonstra clara preocupação em conciliar eficiência administrativa, preservação do patrimônio público e racionalidade sancionatória. Esse movimento normativo exige do intérprete compreensão aprofundada dos fatos que envolvem cada contratação, da motivação que sustenta as decisões administrativas e do arcabouço jurídico que limita a atuação estatal. Assim, analisar o regime de responsabilização nas dispensas de licitação implica reconhecer que o sistema sancionatório contemporâneo está ancorado nos princípios do Direito Administrativo Sancionador, os quais reforçam a necessidade de tipicidade, proporcionalidade e proteção às garantias individuais.

O Direito Administrativo Sancionador introduz parâmetros rígidos para a imputação de responsabilidade, o que inclui a demonstração inequívoca de materialidade, autoria e dolo específico. Nery, Nunes e Barbuda (2024) ressaltam que a responsabilização deve observar estrita legalidade, evitando interpretações ampliativas que possam suprimir garantias fundamentais. Essa exigência se harmoniza com o princípio da pessoalidade da sanção, que requer identificação precisa da conduta atribuível ao gestor e impede responsabilizações automáticas baseadas apenas na posição hierárquica ou na assinatura de documentos. Rodrigues, Silva e Mollica (2023) acrescentam que as alterações promovidas pela Lei nº 14.133/2021 — especialmente no tocante aos limites de dispensa — fortalecem essa lógica ao reduzir a incidência de punições desproporcionais por fatos que, à luz do novo regime, sequer configuram infração. Assim, o sistema demanda fundamentação

robusta e avaliação detida das circunstâncias concretas da contratação, o que reforça a necessidade de gestão documental íntegra e motivação administrativa consistente.

As consequências jurídicas aplicáveis aos atos de improbidade administrativa ilustram a gravidade com que o ordenamento trata desvios dolosos de conduta. Sant'Ana (2017) demonstra que tais atos podem acarretar desde a perda da função pública e a suspensão de direitos políticos até a imposição de multa civil, proibição de contratar com o Poder Público e ressarcimento ao erário. Esses efeitos extrapolam a dimensão estritamente administrativa e alcançam repercussões políticas e reputacionais capazes de comprometer toda a carreira do agente público. Não por acaso, historicamente prevaleceu a tese do dano presumido nas hipóteses de lesão ao erário, entendimento hoje mitigado após as reformas legislativas. Esse avanço representa importante correção de rumos, uma vez que responsabilizar um agente pela mera irregularidade formal, sem demonstração de prejuízo e intenção lesiva, viola o princípio da proporcionalidade.

A reforma introduzida pela Lei nº 14.230/2021 redefiniu profundamente os critérios de responsabilização ao extinguir a improbidade culposa e exigir dolo específico para todas as modalidades sancionatórias. Costa (2025) identifica nessa mudança uma verdadeira virada paradigmática: apenas condutas intencionais, direcionadas à produção de resultado ilícito, podem ensejar punição por improbidade. Esse entendimento afasta a responsabilização automática e exige análise concreta da finalidade da ação, resguardando o agente público de imputações baseadas exclusivamente em falhas procedimentais. A jurisprudência recente reforça que o sistema atual privilegia a intencionalidade e rejeita presunções de má-fé, aproximando-se de modelos mais garantistas e compatíveis com o Direito Administrativo Sancionador. Sant'Ana (2017) também demonstra que o declínio da tese do dano *in re ipsa* constitui marco importante na retomada do equilíbrio entre controle e proteção ao gestor honesto.

Apesar desses avanços, persistem desafios práticos relevantes, sobretudo quanto à comprovação do dolo e à delimitação de responsabilidades em ambientes administrativos fragmentados. Nery, Nunes e Barbuda (2024) observam que muitas contratações diretas ocorrem em contextos de fragilidade institucional, marcados por equipes reduzidas, acúmulo de funções e ausência de separação clara entre responsabilidades técnicas e decisórias. Nessas situações, atribuir dolo exige

reconstituição minuciosa da cadeia de atos, análise das competências de cada agente e verificação da real influência que suas ações exerceram sobre o resultado. Rodrigues, Silva e Mollica (2023) assinalam ainda que a ampliação dos limites de dispensa introduzida pela Lei nº 14.133/2021 modifica o juízo sobre a ilicitude de determinadas condutas, reduzindo margens de incerteza interpretativa e fortalecendo a segurança jurídica.

Diante disso, o debate contemporâneo sobre responsabilização conecta-se diretamente ao aprimoramento dos mecanismos de governança e integridade administrativa. A adequada identificação de responsabilidades, a clareza na distribuição de funções, a manutenção de registros, a elaboração de justificativas técnicas consistentes e a adoção de práticas preventivas tornam-se elementos indispensáveis para reduzir riscos e assegurar a conformidade das contratações diretas. Assim, a responsabilização do agente público sob o novo regime jurídico não deve ser analisada apenas sob a ótica sancionatória, mas como parte integrante de um modelo de gestão que busca equilibrar eficiência, transparência e proteção ao patrimônio público.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Diante do exposto, retoma-se a problemática apresentada na introdução, a qual indagava em que medida o sistema jurídico brasileiro tem sido capaz de distinguir o uso legítimo da dispensa de licitação das condutas configuradoras de improbidade administrativa, especialmente após as reformas das Leis n. 14.133/2021 e 14.230/2021. Observa-se que essa questão permanece central para a compreensão da integridade das contratações diretas, uma vez que a linha que separa o erro administrativo da conduta dolosa nem sempre é nítida no cotidiano da gestão pública. Assim, reafirma-se que a relevância do tema decorre da necessidade de compatibilizar eficiência, segurança jurídica e probidade, pilares indispensáveis ao funcionamento do Estado contemporâneo.

Nesse contexto, verifica-se que a pesquisa permitiu identificar resultados expressivos em cada capítulo. O estudo dos aspectos gerais da licitação e das hipóteses de dispensa demonstrou que o regime jurídico das contratações públicas está alicerçado em princípios constitucionais que condicionam o uso excepcional da

contratação direta, impondo requisitos formais e materiais que evitam arbitrariedades. Em seguida, a análise da improbidade administrativa evidenciou que as reformas recentes restringiram o alcance sancionatório, ao exigir a comprovação de dolo específico e afastar presunções automáticas de dano ao erário. Por fim, o capítulo dedicado à responsabilização do agente público revelou que a delimitação do elemento subjetivo tornou-se aspecto decisivo para distinguir falhas operacionais de condutas ímprobas, ao mesmo tempo em que ressaltou os desafios institucionais enfrentados pelos órgãos de controle.

À vista disso, percebe-se que as reformas legislativas impactaram significativamente a compreensão atual do tema. A Lei n. 14.133/2021 redefiniu parâmetros para a dispensa de licitação, ampliando limites de valor, reforçando exigências de transparência e aprimorando os procedimentos de contratação direta. Em paralelo, a Lei n. 14.230/2021 promoveu verdadeira reconstrução do sistema de responsabilização ao eliminar a improbidade culposa, restringir tipos sancionadores, incluir a prescrição intercorrente e exigir demonstração concreta do dolo. Juntas, tais reformas resultaram em cenário mais coerente com os princípios do Direito Administrativo Sancionador, mitigando excessos punitivistas e fortalecendo a segurança jurídica dos agentes públicos.

Todavia, é oportuno destacar que o estudo apresenta limitações que demandam amadurecimento teórico e jurisprudencial. Embora os marcos legislativos tenham avançado, ainda subsistem incertezas na aplicação prática dos novos critérios, sobretudo no que se refere à interpretação judicial do dolo específico, à caracterização da vantagem indevida e à mensuração do dano efetivo. Soma-se a isso a dificuldade de obtenção de dados empíricos consolidados sobre contratações diretas e julgados recentes, o que limita análises quantitativas mais profundas. Considera-se, portanto, que parte das discussões permanece em construção, exigindo acompanhamento contínuo das decisões dos Tribunais de Contas e do Superior Tribunal de Justiça.

Nessa perspectiva, sugerem-se caminhos promissores para pesquisas futuras, com foco no fortalecimento da governança e da integridade administrativa. Estudos que explorem boas práticas de prevenção de irregularidades, a eficácia dos controles internos, a capacitação de agentes públicos e o impacto da tecnologia nas contratações diretas podem contribuir para aperfeiçoar o sistema. Além disso,

análises comparadas entre modelos internacionais de controle, investigações sobre o comportamento institucional frente às reformas e pesquisas empíricas que examinem casos concretos de dispensa de licitação tendem a enriquecer significativamente o debate acadêmico.

Por derradeiro, conclui-se que o equilíbrio entre eficiência administrativa e probidade constitui desafio permanente da gestão pública contemporânea. A busca por celeridade não pode sustar a observância dos princípios éticos nem fragilizar o combate a práticas desonestas. Assim, reforça-se que a construção de um ambiente institucional íntegro exige compromisso permanente com a legalidade, transparência e responsabilidade, bem como aprimoramento constante dos mecanismos de controle e prevenção. A conjugação desses elementos revela-se indispensável para assegurar que as contratações diretas atendam ao interesse público e contribuam para a consolidação de uma administração verdadeiramente ética, eficiente e confiável.

REFERÊNCIAS

COSTA, Kamilla Maria Bezerra da. **Uma análise sobre a prescrição intercorrente incluída pela lei n. 14.230/2021 na improbidade administrativa**. 2025. 102 f. Monografia (Graduação em Direito) - Faculdade de Direito, Universidade Federal do Ceará, Fortaleza, 2025. Disponível em: <https://repositorio.ufc.br/handle/riufc/82122>. Acesso em: 14 set. 2025.

CRISTÓVAM, José Sérgio da Silva; SILVA, Eliza Maria da. Improbidade administrativa por dispensa indevida de licitação: sobre os efeitos da desatualização dos valores limites para dispensa de licitação. **Revista de Direito Administrativo**, v. 277, n. 2, p. 211-237, 2018. Disponível em: <http://periodicos.fgv.br/rda/article/view/76710>. Acesso em: 14 nov. 2025.

FARIA, Luzardo; BIANCHI, Bruno Guimarães. Improbidade administrativa e dano ao Erário presumido por dispensa indevida de licitação: uma crítica à jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça. **A&C-Revista de Direito Administrativo & Constitucional**, v. 18, n. 73, p. 163-187, 2018. Disponível em:

<https://revistaaec.com/index.php/revistaaec/article/view/1012>. Acesso em: 16 out. 2025.

FERNANDES, Tatiele Rodrigues; SILVA, Tiago Nunes da. Algumas reflexões sobre as hipóteses de dispensa da licitação. **Direito & Realidade**, v. 7, n. 9, 2019. Disponível em: <https://revistas.fucamp.edu.br/index.php/direito-realidade/article/view/1784>. Acesso em: 17 set. 2025.

FERREIRA, Adrielle da Silva; SILVA, Ivoneide Pereira Costa; GOMES, Sebastião Edilson Rodrigues. Improbidade Administrativa: Um olhar acerca dos processos de dispensa de licitação frente ao estado de calamidade pública. **Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação**, v. 8, n. 5, p. 1231-1249, 2022. Disponível em: <https://periodicorease.pro.br/rease/article/view/5371>. Acesso em: 16 out. 2025.

FREITAS, Karolainy Marques Franco, SIQUEIRA, Raísa Azevedo. A (im)probidade administrativa na nova lei de licitações. **Revista Foco**, v. 18, n. 7, p. e9169, 2025. DOI: 10.54751/revistafoco.v18n7-039. Disponível em: <https://ojs.focopublicacoes.com.br/foco/article/view/9169>. Acesso em: 17 out. 2025.

HOLANDA, Diogo Neves Mesquita de. Contratação de instituição para Realização de concurso público mediante dispensa de Licitação à luz da Lei 14.133/2021. **Revista Brasileira de Filosofia e História**, v. 14, n. 4, p. 1542–1552, 2025. DOI: 10.18378/rbfh.v14i4.11698. Disponível em: <https://www.gvaa.com.br/revista/index.php/RBFH/article/view/11698>. Acesso em: 17 out. 2025.

MACEDO, Alba Lygia da Costa. A aplicação da lei de improbidade administrativa, em casos de afrontação ao dever de licitar. **Revista Jurídica do Ministério Público**, v. 1, n. 1, p. 17-23, 2007. Disponível em: <https://revistajuridica.mppb.mp.br/revista/article/view/4>. Acesso em: 14 set. 2025.

MARRARA, Thiago. Atos de improbidade: como a lei nº 14.230/2021 modificou os tipos infrativos da LIA? **Revista Digital de Direito Administrativo**, v. 10, n. 1, p. 162–

178, 2023. DOI: 10.11606/issn.2319-0558.v10i1p162-178. Disponível em: <https://revistas.usp.br/rdda/article/view/203670>. Acesso em: 16 out. 2025.

NERY, Eduarda Leal Marcelo; NUNES, Livia de Souza; BARBUDA, Alex Soares de. Atos de improbidade administrativa em licitações no direito brasileiro. **Revista Jurídica do Nordeste Mineiro**, v. 3, n. 3, 2024. DOI: 10.61164/rjnm.v3i3.2222. Disponível em: <https://jrnm.ojsbr.com/juridica/article/view/2222>. Acesso em: 14 out. 2025.

PINHEIRO, Leonardo Ferreira. **A (im)prescindibilidade do prejuízo efetivo ao erário para configuração de ato de improbidade administrativa por fraude ou dispensa indevida de licitação**. 2019. 58f. Monografia (Graduação em Direito) - Universidade Federal do Rio Grande do Norte, Centro de Ciências Sociais Aplicadas, Departamento de Direito, Natal, 2019. Disponível em: <https://repositorio.ufrn.br/items/b735b271-77a1-4e72-8d42-1e2d20b693a9>. Acesso em: 14 set. 2025.

RODRIGUES, Kauna; SILVA, Lucas; MOLLICA, Julio. O aumento dos limites dos valores para dispensa na nova lei de licitações e seus reflexos nas esferas penal e de improbidade administrativa (direito). **Repositório Institucional**, v. 2, n. 1, 2023. Disponível em: <https://revistas.icesp.br/index.php/Real/article/download/4551/2398>. Acesso em: 14 nov. 2025.

SANT'ANA, Dione de Oliveira. **Dano ao erário in re ipsa em ato de improbidade administrativa na dispensa ilegal de licitação**. 2017. Monografia (Pós-graduação lato sensu em Controle Externo e Governança Pública) – Instituto Brasiliense de Direito Público, Goiânia, 2017. Disponível em: https://repositorio.idp.edu.br/bitstream/123456789/3688/1/Monografia_DIONE%20D%20OLIVEIRA%20SANT%e2%80%99ANA_P%c3%93S%20LATO%20SENSU%20EM%20CONTROLE%20EXTERNO%20E%20GOVERNAN%c3%87A%20P%c3%9aBLICA_2017.pdf. Acesso em: 17 out. 2025.

ZENI, Paulo César. Da discricionariedade administrativa na dispensa de licitação e do combate à improbidade administrativa nesses procedimentos. **Revista Jurídica IUS**

Vivens, p. 159-176, 2000. Disponível em:
<https://iusvivens.ucdb.br/iusvivens/article/download/34/34>. Acesso em: 13 set. 2025.