

---

**A inexigibilidade de licitação por singularidade geográfica:  
Uma análise da destinação sustentável de resíduos sólidos à luz da Lei nº 14.133/2021**

*The inapplicability of bidding due to geographic uniqueness: an analysis of the sustainable destination of solid waste considering Law nº 14.133/2021*

Roberta Leonor Barros Bezerra<sup>1</sup>, Jussara Silva Dantas<sup>2</sup>, Virgínia de Fátima Bezerra Nogueira<sup>3</sup> e  
Patrícia Carneiro Souto<sup>4</sup>

**RESUMO:** A contratação pública no Brasil estrutura-se a partir de princípios constitucionais que buscam compatibilizar eficiência administrativa, isonomia e transparência, sendo a licitação a regra geral para a seleção de parceiros privados. Com a promulgação da Lei nº 14.133/2021, esse regime foi modernizado, ampliando-se os instrumentos de governança e reafirmando-se a possibilidade de contratação direta nas hipóteses de inviabilidade de competição. Este estudo aborda a gestão de resíduos sólidos urbanos, um setor complexo com barreiras fáticas e técnicas, como a singularidade geográfica, que frequentemente impedem a licitação tradicional. A pesquisa questiona como a inexigibilidade de licitação se alinha com a eficiência e a sustentabilidade nesse contexto, sob a égide da Lei nº 14.133/2021. O objetivo é analisar a inexigibilidade como mecanismo legítimo e eficaz para a contratação de serviços de resíduos sólidos, conforme a nova lei e princípios de sustentabilidade. A metodologia consistiu em revisão bibliográfica e análise documental do referencial teórico. Conclui-se que a inexigibilidade, quando bem fundamentada, é uma escolha administrativa estratégica que promove a solução mais adequada e segura para a gestão de resíduos, garantindo o interesse público e o desenvolvimento sustentável em cenários onde a competição é inviável.

**Palavras-chave:** Contratação direta; Eficiência administrativa; Sustentabilidade ambiental; Gestão pública; Inovação legislativa.

**ABSTRACT:** Public procurement in Brazil is structured around constitutional principles aimed at reconciling administrative efficiency, equality, and transparency, with competitive bidding serving as the general rule for selecting private partners. With the enactment of Law No. 14,133/2021, this framework was modernized, expanding governance instruments and reaffirming the possibility of direct contracting in situations where competition is unfeasible. This study addresses the management of municipal solid waste, a complex sector marked by factual and technical barriers—such as geographic singularity—that frequently prevent traditional bidding procedures. The research examines how bid waiver (inexigibility of bidding) aligns with efficiency and sustainability within this context, under the framework of Law No. 14,133/2021. The objective is to analyze bid waiver as a legitimate and effective mechanism for contracting solid waste services, in accordance with the new legal framework and sustainability principles. The methodology consisted of a bibliographic review

---

<sup>1</sup>Mestranda em Sistemas Agroindustriais pela Universidade Federal de Campina Grande, Pombal, Paraíba. ORCID: 0009-0002-6224-859X. E-mail: [robertaleonor@yahoo.com.br](mailto:robertaleonor@yahoo.com.br);

<sup>2</sup>Doutora em Agronomia (Ciência do Solo) pela Universidade Estadual Paulista Júlio de Mesquita Filho, Jaboticabal, São Paulo. ORCID: 0000-0001-5539-0366. E-mail: [jussara.silva@professor.ufcg.edu.br](mailto:jussara.silva@professor.ufcg.edu.br);

<sup>3</sup>Doutora em Meteorologia pela Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. Professora do Programa de Pós-graduação em Gestão e Sistemas Agroindustriais, Pombal, Paraíba. ORCID: 0000-0002-5564-1011. E-mail: [virginia.fatima@professor.ufcg.edu.br](mailto:virginia.fatima@professor.ufcg.edu.br);

<sup>4</sup>Doutora em Agronomia pela Universidade Federal da Paraíba, João Pessoa, Paraíba. Professora do Programa de Pós-Graduação em Ciências Florestais da Universidade Federal de Campina Grande, Campina Grande, Paraíba. ORCID: 0000-0003-4631-5342. E-mail: [pcarneirosouto@yahoo.com.br](mailto:pcarneirosouto@yahoo.com.br).

and documentary analysis of the theoretical framework. It is concluded that bid waiver, when properly substantiated, constitutes a strategic administrative choice that promotes the most appropriate and secure solution for waste management, ensuring the public interest and sustainable development in scenarios where competition is unfeasible.

**Keywords:** Direct contracting; Administrative efficiency; Environmental sustainability; Public management; Legislative innovation.

DOI: 10.18378/rbga.v20i1.12024

## 1 CONSIDERAÇÕES INICIAIS

A contratação pública no Brasil é regida por princípios constitucionais que visam assegurar a eficiência, a moralidade e a isonomia na gestão dos recursos públicos. O artigo 37, inciso XXI, da Constituição Federal de 1988 estabelece a licitação como regra para as contratações da Administração Pública, atribuindo-lhe a função de assegurar igualdade de condições aos interessados, transparência procedimental e seleção da proposta mais vantajosa, ao mesmo tempo em que opera como mecanismo de controle da atuação estatal.

Contudo, a doutrina contemporânea e a legislação nacional, como a Lei nº 14.133/2021, reconhecem que a licitação não é um fim em si mesma, mas um instrumento para a satisfação das necessidades coletivas e a concretização de direitos fundamentais. Essa perspectiva abre espaço para a contratação direta em situações específicas, onde a inviabilidade de competição ou a incompatibilidade do certame com o interesse público justificam a exceção à regra geral.

Nesse cenário, a legalidade administrativa passa a ser compreendida em chave substancial, exigindo uma observância

formal dos ritos, e, principalmente, decisões fundamentadas, proporcionais e orientadas à obtenção de resultados socialmente relevantes. É sob essa perspectiva que a gestão de resíduos sólidos apresenta-se como um desafio complexo, que transcende a mera prestação de serviços de limpeza pública, tornando-se um instrumento estratégico de governança sustentável e de tutela da saúde coletiva.

A singularidade técnica e as barreiras fáticas inerentes a essa área, como a dependência de licenciamento ambiental e a localização rígida de aterros sanitários e unidades de tratamento, podem tornar a competição inviável em um processo licitatório tradicional. Diante dessa realidade, emerge a questão central: “Como a inexigibilidade de licitação, por singularidade geográfica e técnica, se alinha com os princípios da eficiência e da sustentabilidade na gestão de resíduos sólidos, à luz da Lei nº 14.133/2021?”.

O presente estudo tem como objetivo geral analisar a aplicação da inexigibilidade de licitação, com foco na singularidade geográfica e técnica, como um mecanismo legítimo e eficiente para a contratação de serviços de gestão de resíduos sólidos, em conformidade com os preceitos da Lei nº

14.133/2021 e os princípios da sustentabilidade.

A relevância deste trabalho reside na necessidade de conciliar o rigor das normas de contratação pública com as particularidades do setor de resíduos sólidos, que demanda soluções adaptadas para garantir a proteção ambiental e a saúde pública. A Lei nº 14.133/2021, ao promover uma transição de uma administração burocrática para uma gerencial, orientada por resultados e eficiência, oferece um conjunto de normas que permite a interpretação das exceções ao dever de licitar, especialmente quando a insistência em um rito competitivo inviável comprometeria a economicidade e a eficácia da atuação administrativa

A compreensão de como a inexigibilidade se insere nesse novo paradigma é crucial para evitar o “direito administrativo do medo” e a paralisia do gestor público diante de singularidades que exigem respostas céleres e eficazes.

Para tanto, a metodologia adotada consistiu em uma revisão bibliográfica e análise documental aprofundada, com base no referencial teórico fornecido, que aborda os fundamentos constitucionais da licitação, a racionalidade administrativa da Lei nº 14.133/2021, a distinção entre licitação dispensável e inexigível, e a aplicação da inexigibilidade no contexto da gestão de resíduos sólidos. Esta abordagem permitiu a construção de um argumento sólido sobre a legitimidade da contratação direta em cenários

de inviabilidade de competição, sempre com vistas à promoção do desenvolvimento nacional sustentável.

## **2 REFERENCIAL TEÓRICO**

### **2.1 A LICITAÇÃO COMO REGRA CONSTITUCIONAL E ADMINISTRATIVA**

#### **2.1.1 Fundamentos Constitucionais do Dever de Licitar**

A compreensão da licitação no ordenamento jurídico brasileiro exige, inicialmente, a análise de sua matriz constitucional. É a Carta Magna (1988) que estabelece ser incumbência do Poder Público, na forma da lei, a prestação de serviços públicos, seja diretamente ou, mediante licitação, sob regime de concessão ou permissão.

Ademais, o art. 37, XXI, da Constituição Federal de 1988 consagra a licitação como regra para as contratações públicas, vinculando-a à realização de obras, serviços, compras e alienações pela Administração Pública (Justen Filho, 2023):

Art. 37. [...] XXI - ressalvados os casos especificados na legislação, as obras, serviços, compras e alienações serão contratados mediante processo de licitação pública que assegure igualdade de condições a todos os concorrentes, com cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta, nos termos da lei, o qual somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações (Brasil, 1988).

Assim, o texto constitucional estabelece um sistema em que o dever de eficiência na prestação do serviço público (Art.

175) relaciona-se diretamente com o dever de transparência e competitividade na seleção de parceiros privados (Art. 37, XXI). Nesse arranjo, a licitação afirma-se como regra geral e instrumento de concretização da impessoalidade, da moralidade e da isonomia, impondo-se como mecanismo de controle e racionalização do gasto público, ao passo que o afastamento do certame somente se legitima nas hipóteses expressamente previstas em lei, desde que devidamente motivado pela inviabilidade de competição ou pela presença de relevante interesse público.

Todavia, a doutrina contemporânea adverte que esse dispositivo constitucional não pode ser reduzido a uma interpretação meramente formal, evidenciando que a licitação ultrapassa a condição de simples procedimento técnico.

Sob a ótica clássica, a licitação é definida como o meio para a seleção da proposta mais vantajosa, consistindo em procedimento vinculado voltado à celebração de contratos e à aquisição de obras intelectuais (Mazza, 2022). O instituto apresenta-se, portanto, como uma arena de disputa aos que almejam estabelecer liames patrimoniais com o Poder Público. Essa concepção encontra respaldo no entendimento de Justen Filho (2023), conceituando-a como um mecanismo juridicamente regrado, pautado pela objetividade e pela isonomia. Em suma, trata-se de um procedimento administrativo competitivo cujo escopo é convocar interessados para selecionar a proposta que

melhor atenda ao interesse público (Mazza, 2022).

Essa compreensão, contudo, não se esgota na observância formal do certame. Rafael Oliveira (2021) acrescenta densidade normativa ao debate ao sustentar a função regulatória da licitação, concebendo-a como instrumento de concretização de valores constitucionais, entre eles o desenvolvimento nacional sustentável. Essa leitura dialoga com a perspectiva ecológica defendida por Sarlet e Fensterseifer (2021), que propõem um paradigma jurídico capaz de integrar interesses humanos e não humanos, refletindo-se na incorporação expressa da sustentabilidade como finalidade da licitação na legislação contemporânea.

No plano principiológico, a doutrina concorda ao reconhecer a isonomia, a impessoalidade e a moralidade como vetores estruturantes do instituto. Di Pietro (2024) destaca a isonomia como fundamento da licitação, vedando preferências desvinculadas do objeto contratual, enquanto Mazza (2022), aprofunda o debate ao diferenciar isonomia e impessoalidade, advertindo que tratamentos formalmente iguais podem ocultar favorecimentos pessoais. Ademais, ao associar a isonomia à efetiva competitividade, ressalta-se que restrições indevidas à participação comprometem o próprio núcleo do certame.

Não obstante, Justen Filho (2023) critica a “concepção absolutista da licitação”, ao sustentar que o Estado não existe para licitar, mas para satisfazer necessidades

coletivas e concretizar direitos fundamentais, sendo o procedimento apenas um instrumento para alcançar a proposta mais vantajosa. Essa instrumentalidade é reforçada por Oliveira (2020), ao destacar que a própria Constituição, ao ressaltar o dever de licitar admite a contratação direta quando inviável a competição ou quando o certame se mostra incompatível com o interesse público.

Nesse contexto, Santos (2021) adverte para os efeitos de um “direito administrativo do medo” e da chamada “administração do espetáculo”, na qual o formalismo excessivo e o receio do controle paralisam o gestor público. Assim, diante de singularidades, sejam elas do objeto, do prestador de serviço ou geográficas, a insistência em um rito competitivo inviável violaria os princípios da economicidade e da eficiência (Oliveira, 2021).

Logo, a licitação deve ser compreendida não como dogma intransponível, mas como meio funcional que, quando incapaz de cumprir seus fins, deve ceder espaço à contratação direta, preservando-se a eficiência e a eficácia da atuação administrativa (Justen Filho, 2023).

### **2.1.2 A Racionalidade Administrativa na Lei nº 14.133/2021**

A promulgação da Lei nº 14.133/2021 representou mais do que a simples unificação dos regimes anteriores de contratação pública, inaugurando um novo caminho para gestão

administrativa ao consolidar a transição de uma Administração Pública de matriz burocrática, excessivamente centrada em procedimentos, para uma Administração Pública gerencial, orientada por resultados, eficiência e governança (Di Pietro, 2024).

Essa mudança de racionalidade busca superar as limitações estruturais da antiga lei de licitações, cujos formalismos não se mostraram capazes de assegurar contratações eficientes nem de inibir práticas ilícitas (Oliveira, 2020). Nesse contexto, a eficiência administrativa ganha protagonismo ao ser positivada no art. 5º do novo diploma legal:

Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, **da eficiência**, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, 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** (Brasil, 2021, grifo nosso).

Para Oliveira (2021), essa positivação insere a licitação na lógica da “administração de resultados”, exigindo a maximização dos benefícios públicos ao menor custo possível. Em anuência com essa compreensão, Di Pietro (2024) sustenta que a eficiência, introduzida na

Constituição pela EC nº 19/1998<sup>5</sup> e reafirmada no regime licitatório, deve ser entendida como um vetor da atuação administrativa, impondo ao agente público o dever de alcançar o melhor desempenho em prol da coletividade. Nessa mesma linha, a celeridade e a economicidade, também consagradas na Lei nº 14.133/2021, tornam-se desdobramentos indissociáveis dessa busca por eficiência (Oliveira, 2021).

A eficiência, contudo, não se realiza de forma autônoma, encontrando no planejamento seu pressuposto indispensável. A elevação do planejamento à condição de princípio licitatório expresso constitui uma das inovações mais relevantes da nova legislação (Oliveira, 2020). A ausência de planejamento compromete a própria racionalidade das contratações, favorecendo desperdícios e o fracionamento indevido de despesas (Stroppa; Pércio, 2025).

Complementando esse entendimento, Oliveira (2021) afirma que o planejamento é o verdadeiro dever jurídico da Administração, materializado em instrumentos como o Estudo Técnico Preliminar (ETP) e o Plano de Contratações Anual, destinados a alinhar as compras públicas aos objetivos estratégicos e orçamentários do ente federativo.

A importância do planejamento para a racionalização das contratações públicas é expressamente disposto no art. 12, VII<sup>6</sup>, da Lei nº 14.133/2021, que prevê a elaboração do plano de contratações anual pelos órgãos competentes, visando ao alinhamento estratégico e ao subsídio das leis orçamentárias. Essa preocupação estende-se à fase preparatória, regida pelo art. 18<sup>7</sup> da nova Lei, que exige compatibilidade com o referido plano e com o orçamento, além de uma abordagem completa das variáveis técnicas, mercadológicas e de gestão (Brasil, 2021).

Nesse cenário, o Estudo Técnico Preliminar (ETP) consolida-se como o documento inaugural do planejamento que caracteriza o interesse público e identifica a melhor solução, servindo de base para o anteprojeto, o termo de referência ou o projeto básico, caso a viabilidade da contratação seja confirmada (Oliveira, 2021).

Para além da eficiência e do planejamento, a Lei nº 14.133/2021 reforça a função regulatória da licitação, superando a lógica estrita do menor preço e incorporando finalidades extraeconômicas, entre as quais se destaca o desenvolvimento nacional sustentável (Oliveira, 2020). A licitação deve

---

<sup>5</sup>A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e **eficiência** (Brasil, 1988, grifo nosso).

<sup>6</sup>A partir de documentos de formalização de demandas, os órgãos responsáveis pelo planejamento de cada ente federativo poderão, na forma de regulamento, elaborar plano de contratações anual, com o objetivo de racionalizar as contratações dos órgãos e entidades sob

sua competência, garantir o alinhamento com o seu planejamento estratégico e subsidiar a elaboração das respectivas leis orçamentárias (Brasil, 2021).

<sup>7</sup>A fase preparatória do processo licitatório é caracterizada pelo planejamento e deve compatibilizar-se com o plano de contratações anual [...] sempre que elaborado, e com as leis orçamentárias, bem como abordar todas as considerações técnicas, mercadológicas e de gestão que podem interferir na contratação (Brasil, 2021).

ser estruturada como instrumento de política pública capaz de promover o crescimento econômico em consonância com a proteção ambiental, legitimando, inclusive, a escolha de propostas mais onerosas quando alinhadas a essa diretriz (Justen Filho, 2023).

Essa compreensão se alinha com a perspectiva de Sarlet e Fensterseifer (2021), que identificam a sustentabilidade como princípio estruturante da ordem econômica e defendem a adoção de práticas de compras públicas sustentáveis, aptas a integrar dimensões sociais, econômicas e ambientais.

Por fim, essa nova racionalidade administrativa expande a margem para decisões que, embora afastem a regra geral da licitação, estejam técnica e juridicamente justificadas. A aplicação da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB) na Lei nº 14.133/2021 reforça a segurança jurídica do gestor ao exigir a consideração das circunstâncias práticas e dificuldades reais. Nesse novo regime, a contratação direta passou a demandar maior rigor instrutório e motivacional, com a obrigatoriedade de estudos preliminares e análises de risco (Stroppa; Pércio, 2025).

Uma vez alicerçada na inviabilidade de competição e no planejamento estatal, a contratação direta, se legitima como mecanismo célere e eficaz, relacionando a legalidade estrita com a eficiência. Assim, a decisão de não licitar deixa de ser uma exceção meramente formal para constituir uma escolha administrativa estratégica, validada pelo

planejamento, desde que devidamente motivada (Oliveira, 2021).

Essa racionalidade administrativa incide como um padrão sobre a gestão de resíduos sólidos. Em virtude da complexidade técnica e da magnitude dos impactos ambientais, a contratação da destinação final não deve restringir-se à métrica da economicidade formal, sob risco de incorrer em passivos e danos estratégicos (Bittencourt, 2020).

O ordenamento jurídico impõe a observância da disposição final adequada, em consonância com a Lei nº 12.305/2010 (PNRS) e com a tutela da saúde pública (Sarlet; Fensterseifer, 2021). Diante disso, a obstinação pelo certame licitatório revela-se ineficaz quando a singularidade geográfica impõe barreiras fáticas à concorrência. Legitima-se, assim, a contratação direta como via de eficiência e sustentabilidade, uma vez que a realização de licitação em contexto de inviabilidade competitiva feriria a finalidade pública que o instituto visa resguardar.

## 2.2 A INEXIGIBILIDADE DE LICITAÇÃO NO DIREITO ADMINISTRATIVO CONTEMPORÂNEO

No ordenamento jurídico brasileiro, a contratação direta não deve ser compreendida como uma fuga ao dever constitucional de licitar, mas como uma resposta jurídica adequada às hipóteses em que o certame se revela impossível ou incompatível com o

interesse público. Para a correta compreensão desse instituto, impõe-se a distinção entre a licitação dispensável e a licitação inexigível. Nesse ponto, a doutrina estabelece um diálogo consistente ao reconhecer que a inexigibilidade decorre da própria “natureza das coisas”, enquanto a dispensa resulta de opção normativa expressa do legislador (Justen Filho, 2023).

Na dispensa, a competição é “faticamente” possível, havendo vários competidores aptos a disputar o contrato, mas o legislador, ao ponderar custos e benefícios, autoriza ou impõe a não realização do certame em razão de valores como a celeridade e a economicidade, tornando a licitação discricionária ou vedada conforme o caso (Oliveira, 2021).

Em contrapartida, na inexigibilidade, a licitação deixa de ocorrer porque inexistente seu pressuposto lógico-jurídico fundamental: a viabilidade de competição. Por essa razão, a inexigibilidade não se apresenta propriamente como exceção à regra constitucional, mas como hipótese de não incidência do dever de licitar, uma vez que a disputa é inviável desde a origem (Oliveira, 2021).

A diferença básica entre as duas hipóteses está no fato de que, na dispensa, há possibilidade de competição que justifique a licitação; de modo que a lei faculta a dispensa, que fica inserida na competência discricionária da Administração. Nos casos de inexigibilidade, não há possibilidade de competição, porque só existe um objeto ou uma pessoa que atenda às necessidades da Administração; a licitação é, portanto, inviável (Di Pietro, 2024, p.798).

De acordo com esse entendimento, ressalta-se que, constatada a inviabilidade de competição, a atuação administrativa assume natureza vinculada, pois a realização de um procedimento competitivo nessas condições resultaria em formalismo vazio e ineficaz (Di Pietro, 2024). A Lei nº 14.133/2021, positivou essa construção doutrinária ao eleger a inviabilidade de competição como núcleo estruturante da inexigibilidade, conforme disposto em seu art. 74, cujo *rol* de hipóteses possui caráter meramente exemplificativo (Brasil, 2021):

Art. 74. É inexigível a licitação quando inviável a competição, em especial nos casos de: I - aquisição de materiais, de equipamentos ou de gêneros ou contratação de serviços que só possam ser fornecidos por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos; [...] III - contratação dos seguintes serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual com profissionais ou empresas de notória especialização, vedada a inexigibilidade para serviços de publicidade e divulgação (Brasil, 2021).

As lições doutrinárias modernas, ao interpretar esse dispositivo, identificam a modalidade de impossibilidade fática e de impossibilidade jurídica.

A primeira ocorre quando apenas um fornecedor ou objeto é capaz de atender à necessidade administrativa, como nas hipóteses de fornecedor exclusivo, previstas no inciso I do art. 74 (Oliveira, 2021). Já a impossibilidade jurídica manifesta-se quando, embora exista pluralidade de potenciais prestadores, inexistente critério objetivo capaz de permitir a comparação entre as propostas, tornando a competição inviável em razão da

subjetividade inerente à escolha (Furtado; Araújo, 2023).

É nesse contexto que se inserem os serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual (art. 6º, XVIII), nos quais a notória especialização do profissional e a complexidade do objeto impedem a aferição objetiva de propostas concorrentes (Brasil, 2021). Essas hipóteses abrangem, entre outros, serviços que envolvem controles tecnológicos e de qualidade, análises laboratoriais, monitoramento ambiental e atividades de engenharia de alta complexidade (Tajra; Belchior, 2021).

Todavia, Justen Filho (2023) adverte que a supressão da exigência expressa de “singularidade do objeto” na nova lei impõe cautela interpretativa, a fim de evitar a ampliação indevida da inexigibilidade para serviços que não preencham efetivamente o requisito da inviabilidade de competição.

Nesse sentido, o novo regime de contratações diretas reforça os mecanismos de instrução e motivação do procedimento. Stroppa e Pércio (2025) destaca que a Lei nº 14.133/2021 exige a elaboração de estudos técnicos preliminares, análises de riscos e estimativas de despesa, conferindo maior densidade técnica à decisão administrativa e reduzindo espaços para o subjetivismo.

Ademais, a inexigibilidade permanece submetida a rigoroso controle externo, uma

vez que o art. 73<sup>8</sup> da nova lei estabelece a responsabilidade solidária do agente público e do contratado por danos ao erário decorrentes de dolo, fraude ou erro grosseiro (Brasil, 2021).

Embora esse cenário se insira no que Santos (2021) denomina “Direito Administrativo do Medo”, o controle exercido pelos órgãos públicos, quando pautado pelos limites constitucionais, cumpre função essencial de verificação da efetiva inviabilidade de competição, assegurando que a inexigibilidade se consolide não como burla ao dever de licitar, mas como instrumento jurídico excepcional e legítimo de satisfação do interesse público.

### 2.3 INVIABILIDADE DE COMPETIÇÃO NA LEI Nº 14.133/2021

A inexigibilidade de licitação não deve ser compreendida apenas como uma mera exceção à regra. Se a competição é inviável, a própria lógica do dever de licitar não incide, pois o certame se tornaria um ritualismo inútil e incapaz de promover a isonomia (Oliveira, 2021). Além disso, ressalta-se que a inviabilidade de competição, contudo, não é um conceito monolítico, devendo ser analisada sob a distinção entre impossibilidade fática e jurídica.

---

<sup>8</sup>Na hipótese de contratação direta indevida ocorrida com dolo, fraude ou erro grosseiro, o contratado e o agente público responsável responderão solidariamente

pelo dano causado ao erário, sem prejuízo de outras sanções legais cabíveis (Brasil, 2021).

Sob a perspectiva da impossibilidade fática (ou quantitativa), a inviabilidade decorre da ausência de alternativas de mercado (Oliveira, 2021). O exemplo clássico é o fornecedor exclusivo (art. 74, §1º), onde apenas um agente detém a solução:

Art. 74. [...] § 1º [...] a Administração deverá demonstrar a inviabilidade de competição mediante atestado de exclusividade, contrato de exclusividade, declaração do fabricante ou outro documento idôneo capaz de comprovar que o objeto é fornecido ou prestado por produtor, empresa ou representante comercial exclusivos, vedada a preferência por marca específica.

Essa exclusividade, porém, não deve ser aferida apenas em termos industriais, mas também pelas limitações geográficas e logísticas (Oliveira, 2020).

É aqui que se insere a "singularidade geográfica", crucial para a gestão de resíduos: se existe apenas um local licenciado em raio economicamente viável, a competição é materialmente impossível, pois o custo logístico inviabilizaria concorrentes distantes, ferindo a eficiência (Diretoria de Comunicação Social, 2025).

Por outro lado, a impossibilidade jurídica (ou qualitativa) ocorre quando, mesmo havendo prestadores, não há critérios objetivos de comparação (Oliveira, 2021). O art. 74, inciso III da Lei nº 13.144/2021, disciplina a contratação de serviços técnicos especializados de natureza intelectual com notória especialização.

Embora a nova lei tenha suprimido a exigência textual de "natureza singular", a

singularidade permanece intrínseca para justificar por que um "profissional padrão" não atende à demanda (Ribeiro; Gregório; Pontone, 2023). A legislação autoriza essa contratação para atividades como treinamento de pessoal, controles de qualidade, análises laboratoriais e monitoramento de parâmetros ambientais e de obras (Brasil, 2021). Esses serviços exigem confiança subjetiva e técnica que transcendem a comparação de preços.

A integração desses conceitos à gestão de resíduos revela a necessidade da contratação direta como racionalidade administrativa. O setor envolve tanto a disposição física quanto engenharia complexa e monitoramento contínuo para evitar passivos (Di Pietro, 2024). Insistir em certame competitivo diante de singularidade geográfica ou complexidade tecnológica contrariaria o princípio do desenvolvimento nacional sustentável (Justen Filho, 2023).

Portanto, a contratação direta legitima-se como a opção que melhor atende à eficiência e à sustentabilidade, evitando dispêndios logísticos desnecessários e assegurando a qualidade técnica da proteção ecológica.

#### 2.4 2.4 A Inexigibilidade de Licitação na Gestão de Resíduos Sólidos

A gestão de resíduos sólidos urbanos transcende a concepção tradicional de mera prestação de serviços de limpeza pública. Na contemporaneidade, ela se configura como um instrumento estratégico de governança sustentável e de tutela da saúde coletiva, conforme lecionam Moraes e Ayres (2026). Nesse cenário, a aplicação da Lei nº

14.133/2021 não deve ser lida de forma estanque, mas como uma resposta jurídica pragmática às barreiras fáticas que, muitas vezes, tornam a competição inviável.

A contratação direta para a disposição final e o tratamento de resíduos, portanto, emerge da convergência entre limitações territoriais e a alta complexidade técnica exigida para a proteção ambiental. No setor de resíduos sólidos, a inviabilidade de competição manifesta-se, primariamente, pela chamada "singularidade geográfica". Diferentemente de bens comuns que podem ser transportados livremente, a operação de aterros sanitários e unidades de tratamento depende de licenciamento ambiental prévio e localização rígida, instrumentos que delimitam faticamente o mercado relevante.

Quando a distância logística para outras unidades licenciadas onera excessivamente o serviço ou gera riscos ambientais desproporcionais, a competição torna-se uma ficção jurídica. O dever de licitar cessa onde a realidade impõe um único prestador viável, transformando a contratação direta na única via capaz de atender ao interesse público com eficiência e modicidade.

Desse modo, a excepcionalidade da contratação direta não representa flexibilização discricionária do dever de licitar, mas consequência jurídica de situações objetivas que impedem a competição, devendo, ainda nesses casos, ser preservada a seleção da proposta mais vantajosa e assegurada a observância dos parâmetros

constitucionais que regem a Administração Pública (Brasil, 2021).

Para além da localização, a Lei nº 14.133/2021, em seu art. 74, inciso III, alínea 'h', inova ao conferir segurança jurídica à contratação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual, essenciais ao monitoramento e controle ambiental (Brasil, 2021). A caracterização desses serviços exige um refinamento conceitual para diferenciá-los de atividades padronizáveis.

Segundo Justen Filho (2023), a predominância intelectual implica que o objeto do contrato não reside na execução de tarefas mecânicas ou braçais, mas na entrega de soluções técnicas derivadas do cunho criativo e da *expertise* do profissional. Se o serviço de engenharia ambiental pudesse ser descrito objetivamente por especificações usuais de mercado, ele seria enquadrado como "serviço comum" (art. 6º, XIII), atraindo a obrigatoriedade do pregão.

Há, contudo, um debate doutrinário relevante sobre a supressão do termo "natureza singular" no texto da nova lei. Sobre esse ponto, Ribeiro, Gregório e Pontone (2023) argumentam que, apesar da alteração textual, a singularidade permanece como um pressuposto lógico indispensável. Essa visão é corroborada por Furtado e Araújo (2024), que alertam para a impossibilidade de prescindir desse requisito: é a singularidade do objeto, ou a complexidade anômala da demanda, que

demonstra porque um "profissional padrão" seria insuficiente.

Se o serviço fosse ordinário, haveria plenas condições de disputa entre diversos profissionais, impondo a licitação. A inexigibilidade, portanto, legitima-se justamente quando a inviabilidade de competição decorre da impossibilidade de comparar objetivamente soluções que dependem de metodologias intelectuais distintas e da confiança subjetiva (*intuitu personae*) que a Administração deposita no contratado (Justen Filho, 2023). Para resguardar essa confiança técnica, a nova legislação veda a subcontratação integral ou a substituição dos profissionais que fundamentaram a notória especialização (Furtado; Araújo, 2024).

A opção pela contratação direta baseada na notória especialização encontra fundamento axiológico no princípio da precaução. A gestão de resíduos envolve o monitoramento de parâmetros críticos do meio ambiente (ar, solo e água) e o manejo de sistemas ecológicos instáveis, onde a margem para erro é mínima.

Conforme alertam Sarlet e Fensterseifer (2021), a Administração Pública tem o dever constitucional de evitar danos irreversíveis. Falhas em controles tecnológicos ou análises laboratoriais deficientes podem resultar em passivos ambientais catastróficos cujos custos de reparação seriam incalculáveis. Nesse contexto, Rodrigues (2021) destaca que tais serviços demandam equipes

multidisciplinares (engenheiros, geólogos, químicos), cuja sinergia técnica transcende a capacidade de empresas comuns, justificando a seleção baseada na excelência técnica em detrimento do menor preço.

A discricionariedade para contratar diretamente não se confunde com arbitrariedade. Pelo contrário, a inexigibilidade impõe um ônus argumentativo superior ao do processo licitatório convencional. O gestor não está isento de um processo administrativo rigoroso (Brasil, 2021).

A validade da contratação depende de uma instrução processual robusta, composta obrigatoriamente pelo estudo técnico preliminar – devendo descrever os impactos ambientais e as respectivas medidas mitigadoras, além de considerar a logística reversa e o ciclo de vida do objeto – e por uma análise de riscos detalhada – identificando e o tratamento preventivo de eventos que possam comprometer a execução contratual ou gerar passivos ecológicos (Oliveira, 2021) –, que evidenciem materialmente porque a licitação frustraria o interesse público. Essa exigência materializa o princípio do desenvolvimento nacional sustentável, transformando a licitação em um instrumento de política pública que transcende a mera aquisição de bens.

Adicionalmente, conforme aponta Félix (2023), há o dever de justificar o preço, comprovando sua compatibilidade com os valores praticados pelo fornecedor junto a outros clientes, a fim de evitar sobrepreços.

Conforme o art. 72 da Lei nº 14.133/2021, o processo deve ser obrigatoriamente instruído com o Documento de Formalização de Demanda (DFD), que constitui o registro inicial da necessidade administrativa:

Art. 72. O processo de contratação direta, que compreende os casos de inexigibilidade e de dispensa de licitação, deverá ser instruído com: documento de formalização de demanda e, se for o caso, estudo técnico preliminar, análise de riscos, termo de referência, projeto básico ou projeto executivo; estimativa de despesa, que deverá ser calculada na forma estabelecida no art. 23 desta Lei; parecer jurídico e pareceres técnicos, se for o caso, que demonstrem o atendimento dos requisitos exigidos; demonstração da compatibilidade da previsão de recursos orçamentários com o compromisso a ser assumido; comprovação de que o contratado preenche os requisitos de habilitação e qualificação mínima necessária; razão da escolha do contratado; justificativa de preço; e, a autorização da autoridade competente (Brasil, 2021).

Esse rigor é reforçado pelo sistema de responsabilização. Araújo e Soares (2024) observam que, caso a contratação direta seja realizada indevidamente por dolo, fraude ou erro grosseiro, estabelece-se a responsabilidade solidária entre o agente público e o contratado pelo ressarcimento ao erário. Esse rigor visa coibir o "direito administrativo do medo", incentivando o gestor a decidir com base em evidências técnicas e planejamento robusto em vez de se paralisar diante de formalismos (Santos, 2020).

Em suma, a aplicação do art. 74, III, alínea 'h', na gestão de resíduos sólidos, constitui um mecanismo de racionalidade administrativa refinada. Ele instrumentaliza o Estado a buscar a solução "melhor" e mais

segura, em vez da "mais barata", sempre que a proteção da integridade ecológica for o valor preponderante a ser tutelado.

Assim, o controle externo induz o aperfeiçoamento da governança, exigindo que as decisões de contratação direta estejam estritamente vinculadas às metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos (Lei nº 12.305/2010), assegurando que a proteção ambiental seja integrada à racionalidade financeira do Estado.

### **3 CONSIDERAÇÕES FINAIS**

A análise aprofundada do referencial teórico permitiu reexaminar a complexa intersecção entre o regime de contratações públicas e a gestão de resíduos sólidos no Brasil, com especial atenção à Lei nº 14.133/2021. O objeto central desta pesquisa, a inexigibilidade de licitação por singularidade geográfica e técnica, revelou-se não como uma mera exceção à regra constitucional de licitar, mas como um mecanismo jurídico intrinsecamente alinhado aos princípios da eficiência e do desenvolvimento nacional sustentável, especialmente em contextos em que a competição se mostra inviável ou contraproducente.

Os principais resultados teóricos demonstram que a Lei nº 14.133/2021 promove uma mudança, afastando-se de uma administração excessivamente burocrática para uma abordagem gerencial, focada em resultados e estratégias. Nesse novo cenário, a

eficiência administrativa, o planejamento e a função regulatória da licitação, que incorpora finalidades extraeconômicas como a sustentabilidade, ganham protagonismo.

A distinção entre licitação dispensável e inexigível foi crucial para compreender que, na inexigibilidade, a própria lógica do dever de licitar não incide, pois, a inviabilidade de competição, seja por ausência de alternativas de mercado (singularidade geográfica) ou pela impossibilidade de comparação objetiva de soluções (singularidade técnica), torna o certame um formalismo inútil.

Os impactos positivos identificados residem na capacidade da inexigibilidade de licitação, quando bem fundamentada e instruída, permitir que a Administração Pública selecione a solução mais adequada e segura para a gestão de resíduos sólidos, em vez da opção meramente mais barata. Isso é particularmente relevante em um setor que envolve altos riscos ambientais e demanda expertise técnica especializada, onde falhas podem gerar passivos incalculáveis. A flexibilidade proporcionada pela Lei nº 14.133/2021, ao exigir rigor na instrução processual, estudos técnicos preliminares e análises de risco, assegura que a decisão de não licitar seja uma escolha administrativa estratégica e motivada, e não arbitrária.

As contribuições deste estudo residem em reforçar a compreensão de que a inexigibilidade de licitação, no contexto da gestão de resíduos sólidos, é um instrumento de racionalidade administrativa que

instrumentaliza o Estado a buscar a “melhor” e mais segura solução, alinhada com as metas da Política Nacional de Resíduos Sólidos e a proteção ambiental. Demonstra-se que a aplicação do art. 74 da Lei nº 14.133/2021, em casos de singularidade geográfica e técnica, não burla o dever de licitar, mas o qualifica, garantindo que o interesse público seja efetivamente atendido

Para pesquisas futuras, sugere-se a realização de estudos de caso que analisem a aplicação prática da inexigibilidade de licitação em diferentes municípios brasileiros para a gestão de resíduos sólidos, avaliando os resultados obtidos em termos de eficiência, sustentabilidade e conformidade legal. Além disso, seria relevante investigar o papel dos órgãos de controle externo na fiscalização dessas contratações diretas, buscando identificar boas práticas e desafios na garantia da probidade administrativa e da proteção ambiental.

## REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

- ARAUJO, G. S. S. de; SOARES, A. de O. Contratação direta na Lei nº 14.133/2021. **Revista do Tribunal Regional Federal da 3ª Região**, v. 35, p. 81–104, 2024.
- BITTENCOURT, Sidney. **Contratando sem licitação: contratação direta por dispensa ou inexigibilidade [livro eletrônico]**. 2ª. ed. – São Paulo: Almedina Brasil, 2020.
- BRASIL. **Decreto Nº 11.246, de 27 de outubro de 2022**. Regulamenta o disposto no § 3º do art. 8º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, para dispor sobre as regras para a atuação do agente de contratação e da equipe

de apoio, o funcionamento da comissão de contratação e a atuação dos gestores e fiscais de contratos, no âmbito da administração pública federal direta, autárquica e fundacional. Diário Oficial da União, Brasília: DF. Presidência da República, 2022.

Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2022/decreto/d11246.htm). Acesso em: 20 de janeiro de 2026.

BRASIL. **Lei N° 12.305, de 2 de agosto de 2010**. Institui a Política Nacional de Resíduos Sólidos. Diário Oficial da União, Brasília: DF. Presidência da República, 2010. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2007-2010/2010/lei/112305.htm). Acesso em: 21 de janeiro de 2026.

BRASIL. **Lei N° 14.026, de 15 de julho de 2020**. Atualiza o marco legal do saneamento básico e altera a Lei n° 9.984, de 17 de julho de 2000, para atribuir à Agência Nacional de Águas e Saneamento Básico (ANA) competência para editar normas de referência sobre os serviços públicos de saneamento básico, e dá outras providências. Diário Oficial da União, Brasília: DF. Presidência da República, 2020. Disponível em:

[https://www.planalto.gov.br/ccivil\\_03/\\_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm](https://www.planalto.gov.br/ccivil_03/_ato2019-2022/2020/lei/114026.htm). Acesso em: 21 de janeiro de 2026.

DAL'APRIA, G. L. A atuação do agente de contratação nas contratações diretas, segundo o Regulamento Estadual do Paraná, à Lei n° 14.133, de 2021. **Brazilian Journal of Development**, v. 10, p. 01-23, 2024.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. **Direito administrativo [livro eletrônico]**. – 36<sup>a</sup>. ed. – Rio de Janeiro: Forense, 2024.

DIRETORIA DE COMUNICAÇÃO SOCIAL. Consulta: Restrição geográfica em licitação deve ser medida de caráter excepcional. **TCE/PR (Tribunal de Contas do Estado do Paraná)**, 2025. Disponível em: [https://www.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-restricao-geografica-em-licitacao-deve-ser-](https://www.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-restricao-geografica-em-licitacao-deve-ser)

[medida-de-carater-excepcional/12384/N.htm](https://www.tce.pr.gov.br/noticias/consulta-restricao-geografica-em-licitacao-deve-ser-medida-de-carater-excepcional/12384/N.htm). Acesso em: 28 de janeiro de 2026.

FÉLIX, D. W. P. A inexigibilidade de licitação pública nos moldes da Lei n° 14.133/21. **Revista de Estudos Jurídicos**, v. 2, p. 40-53, 2023.

FURTADO, A. C. N.; ARAÚJO, R. C. de. Inexigibilidade de licitação de serviços técnicos especializados de natureza predominantemente intelectual: uma análise sobre a singularidade do objeto como requisito necessário para a contratação. **Revista Duc In Altum**. Cadernos de Direito, v. 15, p. 64-75, 2024.

JUSTEN FILHO, Marçal. **Curso de direito administrativo [livro eletrônico]**. – 14<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2023.

MAZZA, Alexandre. **Manual de Direito Administrativo [livro eletrônico]**. – 12<sup>a</sup>. ed. - São Paulo: SaraivaJur, 2022.

MORAES, J. C. de; AYRES, M. M. C. de S. Aplicação dos Critérios de Sustentabilidade da Lei 14.133: Uma Análise das Licitações da Secretaria de Saúde de Rondônia. **Revista Acadêmica da Lusofonia**, v. 2, p. 01–19, 2026.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Curso de direito administrativo [livro eletrônico]**. – 9<sup>a</sup>. ed. Rio de Janeiro: Método, 2021.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. **Licitações e contratos administrativos: teoria e prática [livro eletrônico]**. – 9<sup>a</sup>. ed. – São Paulo: Método, 2020.

RIBEIRO, A. da S.; GREGÓRIO, G. G. V.; PONTONE, E. G. A singularidade do objeto como fundamento para a inexigibilidade de licitação: contratação direta de serviços de advocacia. **Revista do Direito Público**, v. 18, p. 48-64, 2023.

RODRIGUES, Marcelo Abelha. **Direito Ambiental [livro eletrônico]**. 8<sup>a</sup>. ed. – São Paulo: Saraiva Educação, 2021.

SANTOS, Rodrigo Valgas dos. **Direito administrativo do medo: risco e fuga da responsabilização dos agentes públicos [livro eletrônico]**. – 1ª. ed. – São Paulo: Thomson Reuters Brasil, 2020.

SARLET, Ingo Wolfgang;  
FENSTERSEIFER, Tiago. **Curso de Direito Ambiental [livro eletrônico]**. – 2ª. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2021.

SILVA, W. K. A. S.; TAGLIAFERRO, E. R. Aterro sanitário: A engenharia na disposição final de resíduos sólidos. **Brazilian Journal of Development**, n. 2, p. 12216–12236, 2021.

SILVA, W. L. A. da. A gestão consorciada de resíduos sólidos a partir da Política Nacional de Resíduos Sólidos do Brasil: uma análise integrativa. **COLÓQUIO: Revista do Desenvolvimento Regional**, v. 22, p. 264-280, 2025.

STROPPIA, C. de C.; PÉRCIO, G. V. Dispensa de licitação em razão do valor: planejamento, fracionamento de despesa e a interpretação art. 75, § 1º, inciso I, da lei nº 14.133/2021. **Revista do Ministério Público de Contas do Estado do Paraná**, v. 12, p. 212-224, 2025.

TAJRA, L.; BELCHIOR, G. Licitações sustentáveis: a nova lei de licitações e a materialização de um novo modelo de consumo administrativo sustentável. **Revista Jurídica da FA7**, v. 18, p. 119-134, 2021.