



Universidade de Brasília (Unb)

Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão Pública (FACE)

Departamento de Ciências Contábeis e Atuariais (CCA)

Programa de Pós-Graduação em Ciências Contábeis (PPGCont)

Especialização em Orçamento, Governança e Gestão de Riscos no Setor Público

ALEXANDRE GOMES DE MORAES

**Custo-Benefício nas Contratações Públicas:**

Análise do Conflito Entre a Economia e os Riscos do Menor Preço

Brasília – DF

2024

Professora Doutora Márcia Abrahão Moura  
Reitora da Universidade de Brasília

Professor Doutor Enrique Huelva Unternbäumen  
Vice-Reitor da Universidade de Brasília

Professor Doutor Lucio Remuzat Rennó Junior  
Decano de Pós-Graduação

Professor Doutor José Márcio Carvalho  
Diretor da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas  
Públicas

Professor Doutor Rodrigo Rezende Ferreira  
Chefe do Departamento de Ciências Contábeis e Atuarias

Professora Doutora Letícia Lopes Leite  
Coordenadora-Geral UAB

Professora Doutora Mayla Cristina Costa Maroni Saraiva  
Coordenadora do Curso de Especialização em Orçamento, Governança, e Gestão de Riscos no  
Setor Público

ALEXANDRE GOMES DE MORAES

**Custo-Benefício nas Contratações Públicas:**

Análise do Conflito Entre a Economia e os Riscos do Menor Preço

Projeto de artigo científico apresentado ao Departamento de Contabilidade como requisito parcial à obtenção do certificado de Especialista em Orçamento, Governança, e Gestão De Riscos No Setor Público.

Professor Orientador:

Dr. Edmilson Soares Campos

Brasília – DF

2024

GM828c           Gomes de Moraes, Alexandre  
                  Custo-Benefício nas Contratações Públicas: Análise do  
Conflito Entre a Economia e os Riscos do Menor Preço /  
Alexandre Gomes de Moraes; orientador Prof. Dr. Edmilson  
Soares Campos. -- Brasília, 2024.  
                  28 p.

                  Monografia (Especialização - Especialização Lato Sensu  
Orçamento, Governança E Gestão De Riscos No Setor Público)  
-- Universidade de Brasília, 2024.

                  1. Os princípios licitatórios. 2. O mantra do menor  
preço. 3. O ganho econômico do menor preço. 4. Os riscos  
associados ao menor preço. I. Soares Campos, Prof. Dr.  
Edmilson , orient. II. Título.

ALEXANDRE GOMES DE MORAES

## **Custo-Benefício nas Contratações Públicas:**

Análise do Conflito Entre a Economia e os Riscos do Menor Preço

Trabalho de Conclusão de Curso (Artigo) apresentado ao Departamento de Administração e Atuariais da Faculdade de Economia, Administração, Contabilidade e Gestão de Políticas Públicas como requisito parcial à obtenção do grau de Especialista em Orçamento, Governança, e Gestão De Riscos No Setor Público.

**Data de aprovação:** 03/07/2024.

---

Prof. Dr. Edmilson Soares Campos  
Orientador

---

Prof. Dra. Nara Cristina Ferreira Mendes  
Professor – Examinador

## RESUMO

A presente pesquisa propõe uma análise, pela ótica do custo-benefício, da metodologia empregada pela Administração e pelas Empresas Públicas Federais em seus processos de compra, sobretudo pelo impacto da adoção do critério de menor preço. O texto aborda a adoção desse critério de seleção, frequentemente utilizado nas licitações, investigando os possíveis prejuízos para a Administração Pública. Parte-se da premissa de que a Economia gerada por essa prática, ainda que relevante, não anula os possíveis prejuízos advindos dessa escolha, com risco significativo ao erário. Discute-se ainda os desafios e falhas associados ao uso do critério de "menor preço" em licitações. Analisam-se as consequências desse critério, incluindo a qualidade do produto ou serviço adquirido, e o impacto nas finanças públicas, especialmente por conta do ajuizamento de ações de natureza trabalhista. Conclui-se que o critério de "menor preço" pode resultar em uma economia financeira inicial, mas ao longo prazo deve levar a compras ineficientes e ao consequente desperdício de recursos públicos. A efetiva fiscalização contratual por parte da Administração se apresenta como um mecanismo mitigador de riscos, especialmente aqueles associados às ações judiciais. Sair da cultura do menor preço e observar as demais alternativas de seleção, como a de técnica e preço, pode ser outra saída.

**Palavras-chave:** Custo-benefício. Licitação. Menor Preço. Vantajosidade. Inexequibilidade. Administração Pública.

## **ABSTRACT:**

This research proposes an analysis, from a cost-benefit perspective, of the methodology employed by the Administration and Federal Public Companies in their procurement processes, particularly through the impact of adopting the lowest price criterion. The text discusses the adoption of this selection criterion, often used in tenders, investigating the possible damages to the Public Administration. It starts from the premise that the savings generated by this practice, although significant, do not negate the potential damages resulting from this choice, with a significant risk to the public treasury. The challenges and failures associated with the use of the "lowest price" criterion in bids are also discussed. The consequences of this criterion are analyzed, including the quality of the product or service acquired, and the impact on public finances, especially due to the filing of labor-related lawsuits. It concludes that the "lowest price" criterion may result in initial financial savings, but in the long term, it should lead to inefficient purchases and the subsequent waste of public resources. The effective contractual oversight by the Administration serves as a risk mitigation mechanism, especially those associated with legal actions. Moving away from the culture of the lowest price and considering other selection alternatives, such as technical and price evaluation, can be another solution.

**Keywords:** Cost-benefit. Bids. Lowest Price. Advantageousness. Unfeasibility. Public Administration.

## SUMÁRIO

1.	INTRODUÇÃO.....	09
2.	REFERENCIAL TEÓRICO.....	11
2.1.	Os princípios licitatórios.....	11
2.2.	A legislação e o Menor Preço.....	12
2.3.	Proposta mais vantajosa para a Administração.....	14
2.4.	A inexequibilidade da proposta e o caráter competitivo do certame.....	15
2.5.	O "mantra" do menor preço.....	17
3.	PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS.....	17
4.	ANÁLISES E RESULTADOS.....	19
4.1.	O ganho Econômico do “menor preço”.....	19
4.2.	Os riscos associados ao “menor preço”.....	23
4.3.	Práticas mitigadoras do risco”.....	25
5.	CONSIDERAÇÕES FINAIS.....	26
	REFERÊNCIAS.....	28

## 1 INTRODUÇÃO:

As compras públicas, representam o processo pelo qual o setor público adquire bens e serviços, essenciais para suas operações administrativas e a oferta de serviços à sociedade. Estas aquisições são regidas por um marco jurídico específico, que visa assegurar a seleção da proposta mais vantajosa e benéfica para a Administração Pública.

A Administração Pública direta, as autarquias e as fundações públicas da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios devem observar a Lei 14.133/2021, enquanto as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias devem observar a Lei 13.303/2016.

O principal objetivo de qualquer contratação pública, no atendimento da chamada necessidade pública, é assegurar qual seja a proposta mais vantajosa, alinhando não apenas a proposta de menor custo, mas também aquela que oferece o maior benefício para a Administração Pública. No entanto, a prática nem sempre alcança esse objetivo, como será discutido nesta pesquisa.

Tradicionalmente, as contratações públicas priorizam a escolha de fornecedores que oferecem os menores preços. Em uma análise inicial, esse método parece economicamente mais vantajoso. Contudo, tal abordagem destaca um dilema entre a eficiência de custos, que se refere à obtenção de resultados desejados com o mínimo de recursos, e a eficácia na entrega de serviços públicos.

Esse conflito evidencia a necessidade de avaliar não apenas o preço, mas também a qualidade e a sustentabilidade das aquisições.

Optar exclusivamente pelo menor preço pode resultar em produtos ou serviços de baixa qualidade, atrasos e falhas na entrega, impactos sociais e ambientais negativos, desestímulo à inovação, custos de manutenção mais altos, necessidade de substituição precoce, retrabalho ou correção de defeitos, além de litígios, o que inevitavelmente gerará custos adicionais para a Administração Pública a longo prazo.

Ainda que não haja uma prioridade explícita entre os critérios de julgamento previstos nas supracitadas leis, o critério de menor preço continua a ser predominantemente utilizado nas licitações. Tanto a nova lei de licitações quanto a lei das Estatais acabam por atribuir à vantajosidade uma importância semelhante ao preço.

Analizando pela ótica do Custo-Benefício, **quais seriam os impactos da escolha pela Economia advinda do menor preço, seus potenciais riscos à Qualidade dos serviços prestados e prejuízos ao erário?**

Tendo em vista a problemática apresentada anteriormente, a presente pesquisa tem por objetivo geral desenvolver um estudo de caso, e a partir de uma análise custo-benefício, **avaliar o impacto da priorização do menor preço nas contratações públicas e suas implicações para a eficiência e eficácia nas aquisições governamentais.**

No intuito de alcançar o objetivo geral, a pesquisa deverá cumprir os seguintes objetivos específicos:

- identificar a Economia gerada com os ganhos financeiros da contratação pelo menor preço;
- identificar o volume de ações trabalhistas e custas judiciais, decorrentes de inexecuções contratuais, e sua relação causa e efeito com o menor preço;
- apresentar boas práticas que minimizam os riscos para a Administração em decorrência de sua responsabilidade subsidiária.

O estudo propõe uma análise das contratações dos últimos 4 anos de uma Empresa Pública Federal, orientada a selecionar a proposta pelo menor preço global em suas licitações.

Para o levantamento desses dados e coletas de informações será utilizada a técnica de pesquisa documental, primeiramente a ser realizada no portal de licitações da referida Empresa Pública Federal (dados públicos) para o levantamento dos certames no período delimitado.

O intuito é conhecer os parâmetros de preço de referência dessas licitações (preços de referência), quais foram as propostas vencedoras, e quão inferiores estão em relação ao preço de referência, podendo assim, estimar os possíveis ganhos financeiros.

Semelhantemente, será realizada uma pesquisa documental das demandas trabalhistas, decorrentes de processos judiciais envolvendo terceirizados das empresas contratadas, ao longo do mesmo período, podendo assim, estimar os possíveis riscos desse tipo de contratação.

A presente pesquisa mostra-se relevante por tratar de um dos princípios fundamentais da Administração Pública: o cuidado com o erário.

Este princípio traz a responsabilidade dos gestores públicos em assegurar a correta aplicação dos recursos financeiros provenientes dos impostos pagos pelos cidadãos, protegendo o interesse público e fortalecendo a confiança da sociedade nas instituições governamentais.

A necessidade de se alocar da melhor maneira o recurso público, atesta a devida relevância da presente pesquisa, a qual buscará demonstrar os possíveis riscos ao erário associados às contratações pelo menor preço.

Outro ponto de relevância é que a temática da contratação pelo menor preço e a busca pela eficiência das compras públicas tem sido amplamente discutida, em âmbito mundial, a exemplo da abordagem dos professores norte-americanos Paul R. Milgrom e Robert B. Wilson, ganhadores do Prêmio Nobel de Economia em 2020, com sua “*teoria dos leilões*”, onde os pesquisadores propõem entender os resultados das diferentes regras de licitação e seus preços finais.

## **2. REFERENCIAL TEÓRICO.**

### **2.1 Os princípios licitatórios:**

Segundo Nascimento (2007) o artigo 37, Inciso XXI, da Constituição Federal estabelece que compras e serviços para o setor público devem ser realizados preferencialmente por meio de licitação. Isso assegura transparência e evita desperdícios e desvios de recursos. A regra é a realização de licitação prévia à contratação, conforme a obrigatoriedade constitucional.

Ainda conforme o autor supracitado, a licitação é um procedimento obrigatório para a Administração Pública ao realizar contratações de bens, serviços ou alienações. Vinculada por lei, a licitação promove a competitividade entre os licitantes, visando fechar contratos com a melhor proposta e menor preço.

Meyer (2019), ainda complementa que o processo de licitação deve seguir os princípios que regem os atos da Administração Pública dispostos no caput do supracitado artigo da CF/1988: “*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.*”

A nova Lei de licitações em seu artigo 5º, acrescenta novos princípios à licitação além dos já mencionados: 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.

Ainda segundo Meyer (2019), entre todos esses princípios, destaca-se o da eficiência como imprescindível à obtenção e garantia da preservação do interesse público.

Neste sentido, a eficiência na gestão administrativa deve ser alcançada com excelência, maximização de resultados, economia de recursos e menor desperdício de dinheiro público, resultando no bem comum e em lucro para a sociedade.

A aplicação do princípio da eficiência, juntamente com outros princípios da Administração Pública em procedimentos licitatórios, é fundamentada pelo artigo 37 da Constituição. Este princípio direciona a Administração Pública a buscar resultados que beneficiem a coletividade e assegurem o interesse público. Portanto, a eficiência é essencial para garantir que as contratações públicas atendam às necessidades da sociedade de forma efetiva (MEYER, 2019).

## **2.2 A Legislação e o Menor preço.**

A nova Lei de Licitações e Contratos nº 14.133/2021 foi criada para compilar e reformular as regras de contratações públicas brasileiras, anteriormente regidas pelas Leis nº 8.666/93, 10.520/2002 e 12.462/2011.

A nova lei introduziu uma quantidade significativa de regulamentações, com a adição de aproximadamente 70 artigos, além de diversos parágrafos e incisos. Dois aspectos notáveis que foram modificados são o processo de contratação direta e o critério de julgamento pelo menor preço, ambos comuns em contextos administrativos (MILL, 2022).

De acordo com Signor (2022), evitar sobrepreços e preços manifestamente inexequíveis são os dois objetivos principais da recém-promulgada Lei.

A nova Lei de Licitações enfatiza que a vantajosidade é tão importante quanto o preço no processo licitatório. Segundo o Art. 11, a lei destaca que ambos os fatores devem ser considerados objetivos essenciais nas contratações públicas. Esta abordagem reflete a intenção do legislador em equilibrar a busca pelo menor preço com a obtenção de condições vantajosas para a administração pública (CARVALHO, 2021)

No horizonte da normatização do processo licitatório, a IN SEGEST/ME nº 73/2022 (SEGEST, 2022), se apresenta como um regulamento essencial para a licitação com critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, especialmente em formato eletrônico.

Aplicável à Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, esta normativa visa disciplinar os procedimentos de julgamento nas licitações, alinhando-se à nova

lei de licitações e contratos. Ela estabelece diretrizes claras para a contratação de bens, serviços e obras, garantindo maior transparência e eficiência nos processos licitatórios.

IN nº 73/2022 - Art. 4º- O critério de julgamento de menor preço ou maior desconto será adotado:

I – na modalidade pregão, obrigatoriamente;

IN nº 73/2022 Art. 9º O critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

Neste entendimento, Santos (2022) afirma que uma das inovações de grande relevância da Lei nº 14.133/2021, e reiterada pela instrução normativa IN nº 73/2022 – foi a de fixar que o critério de julgamento por menor preço ou maior desconto considerará o menor dispêndio para a Administração, atendidos os parâmetros mínimos de qualidade definidos no edital de licitação.

Em que pese as Empresas Públicas, Sociedades de Economia Mista e suas subsidiárias, objeto da presente pesquisa, não estarem sujeitas à Lei 14.133/2021, ainda que não diretamente, a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) também traz em seu artigo 54, o menor preço como primeira opção entre todos os critérios de julgamento possíveis.

Nos processos de licitação, seja no contexto das empresas estatais ou em outras esferas governamentais, o critério de menor preço ainda é predominantemente adotado e respaldado pela legislação atual. Essa preferência evidencia uma tendência à valorização da eficiência econômica nas contratações públicas, frequentemente em prejuízo da qualidade dos serviços ou produtos adquiridos.

Nessa linha de pensamento, Reis (2023) é bastante enfático:

“O atual critério de menor preço, se não for aprimorado de maneira objetiva e segura, ou substituído pela denominação "melhor relação qualidade-preço", compromete a eficácia das compras no Brasil. Caso os termos atuais permaneçam, as execuções contratuais continuarão inadequadas em termos de pragmatismo (utilidade versus efetividade), e a necessidade pública permanecerá em segundo plano, apesar de sua satisfação ser o objetivo principal de qualquer contratação pública. A mudança é essencial para alinhar as contratações com a sustentabilidade e a efetividade desejadas.” (REIS, 2023).

### **2.3 Proposta mais vantajosa para a Administração.**

A busca pelo melhor custo-benefício nas contratações públicas deveria equalizar da melhor maneira o ganho Econômico com a Qualidade dos serviços prestados.

Entretanto, como apresentado até aqui, a busca pelo menor preço tem sido um fator de desequilíbrio dessa equação.

Conforme Carvalho (2021), a nova Lei de Licitações trata detalhadamente da questão do preço em diversos artigos, mas também destaca a vantajosidade como um critério de igual importância. Isso suscita discussões sobre a margem de discricionariedade permitida ao administrador público.

A legislação visa equilibrar a busca por preços competitivos com a necessidade de obter condições favoráveis nas contratações públicas, evidenciando a complexidade e a relevância desses fatores no processo de licitação.

O que de fato é uma proposta vantajosa para a Administração? Será que a de menor preço? Será que aquela que melhor atende tecnicamente? Sobre o tema, trazemos o Acórdão TCU 1225/2014 – Plenário:

A administração pública deve procurar produtos e serviços com a devida qualidade e que atendam adequadamente às suas necessidades. É preciso mudar o paradigma, que infelizmente ainda predomina no campo das aquisições públicas, da busca do “menor preço a qualquer custo”. Acórdão TCU 1225/2014 – Plenário (TCU, 2014).

Os termos "vantajosidade" e "proposta economicamente mais vantajosa" são comumente citados em decisões judiciais, Cortes de Contas e literatura especializada. Contudo, a aplicação desses conceitos frequentemente carece de compreensão aprofundada e objetividade, o que pode prejudicar a eficácia das decisões e políticas em contratações públicas. Esse cenário sublinha a urgência por maior clareza e precisão na utilização desses termos, visando aprimorar a integridade e os resultados dos processos licitatórios (REIS, 2023).

A vantagem da proposta, conforme o artigo 11 da Lei 14.133 deveria se caracterizar por ser a melhor para o atendimento do interesse público.

Conforme o doutrinador: “a maior vantagem apresenta-se quando a Administração assumir o dever de realizar a prestação menos onerosa e o particular se obrigar a realizar a melhor e mais completa prestação. Configura-se, portanto, uma relação custo-benefício. A

maior vantagem corresponde à situação de menor custo e maior benefício para a Administração.” (JUSTEN FILHO, 2008).

Observamos que tanto a lei como a doutrina, apresentam como vantajoso para a administração não só a questão econômica ou monetária, mas sim uma relação custo-benefício entre Economia (menor custo) e Qualidade.

Entretanto, segundo Meyer (2019), a seleção da proposta mais vantajosa é uma tarefa complexa para os servidores públicos envolvidos nos procedimentos licitatórios. Isso se deve à necessidade de aprofundamento nas questões relacionadas à eficiência do objeto licitado, e a falta de parâmetros objetivos sobre a melhor forma de obter a vantajosidade, equilibrando valor pago com a qualidade.

A falta de parâmetros objetivos e de estudos aprofundados sobre a melhor forma de obter vantajosidade na legislação brasileira tem levado à precariedade das contratações públicas. (REIS, 2023).

#### **2.4 A inexecuibilidade da proposta e o caráter competitivo do certame.**

Na busca pela proposta mais vantajosa para a Administração, objetivo principal de qualquer licitação, o gestor público deveria evitar selecionar propostas com preços excessivamente baixos ou muito abaixo da média de mercado.

De acordo com Guimarães (2021), preços significativamente baixos podem sugerir propostas inexecuíveis, que falham em cobrir os custos dos insumos, encargos e tributos essenciais para a execução do contrato. Essas propostas correm o risco de resultar na inexecução do objeto contratado antes de sua completa finalização, causando sérios prejuízos para a Administração Pública. Uma proposta considerada inexecuível é, portanto, irrealizável, comprometendo a eficiência e a viabilidade das contratações públicas.

Carvalho (2021), ainda complementa que a inexecuibilidade de propostas é um conceito nebuloso e impreciso, o que complica sua identificação. Essa dificuldade evidencia os desafios enfrentados ao buscar eficiência e transparência nas contratações públicas. Ademais, afeta diretamente a capacidade da Administração Pública de assegurar contratações que sejam tanto viáveis quanto de alta qualidade.

Assim como o sobrepreço e o superfaturamento, a inexecuibilidade também precisa ser combatida, conforme o artigo 11, Inciso III, da Lei nº 14.133/2021.

No §4º do artigo 59 da Lei 14.133/2021, a definição de inexequibilidade é numérica e se aplica apenas a obras e serviços de engenharia, considerando inexequíveis as propostas com valores inferiores a 75% dos valores orçados pela Administração,

Já o § 2º do artigo 58, destaca que a Administração poderá realizar diligências para aferir a exequibilidade das propostas ou exigir dos licitantes que ela seja demonstrada.

Aparentemente, estaria resolvida a questão da identificação e desclassificação de propostas inexequíveis. Entretanto, surge outro “medo” do membro técnico de licitações: o de violar o princípio da competitividade.

A exigência de atestados de capacidade técnica, que poderia ser uma ferramenta eficaz na análise das propostas, se depara com o risco de restrição à competitividade do certame, o que a Lei não permite.

O princípio da competitividade visa alcançar a proposta mais vantajosa para a Administração Pública, sem comprometer o caráter competitivo do processo licitatório, que é sua principal finalidade.

O artigo 67, §1º da Lei 14.133/21 restringe a exigência de atestados de capacidade técnica às parcelas de maior relevância ou valor significativo no objeto da licitação, que devem representar no mínimo 4% do valor total estimado da contratação. Conforme o §2º do mesmo artigo, a prova dessas parcelas mais relevantes é aceita através de atestados com quantidades mínimas de até 50% das parcelas de maior relevância.

A exigência de atestados de capacidade técnica foi sumulada pelo TCU por meio da súmula 263 de 2011.

Para a comprovação da capacidade técnico-operacional das licitantes, e desde que limitada, simultaneamente, às parcelas de maior relevância e valor significativo do objeto a ser contratado, é legal a exigência de comprovação da execução de quantitativos mínimos em obras ou serviços com características semelhantes, devendo essa exigência guardar proporção com a dimensão e a complexidade do objeto a ser executado. (SÚMULA TCU 263/2011)

Ainda sobre o tema da competitividade, Guarido (2024), destaca que a Lei 14.133/21 limita a exigência de quantitativos em atestados somente a obras e serviços de engenharia, e apenas às partes mais significativas, dentro de parâmetros específicos, para não restringir a competição. A lei promove um formalismo moderado e determina que as condições de habilitação sejam as mínimas necessárias para comprovar a capacidade de cumprir o objeto da licitação, conforme estipulado no artigo 62. Exceder essas exigências pode comprometer a competitividade do processo e resultar em penalidades para os responsáveis pela criação e revisão do edital.

## **2.5 O “mantra” do menor preço.**

Apesar da recomendação global de se buscar a melhor relação custo-benefício nas licitações (OCDE, 2009) e das previsões das leis nº 14.133/2021 e 13.303/16 que estabelecem diferentes critérios de julgamento, ainda é comum a percepção de que o Estado obterá vantagem ao priorizar sempre o menor preço. Esta visão persiste mesmo com a legislação permitindo abordagens mais abrangentes, refletindo um desafio na implementação de práticas que equilibram custo e qualidade nas contratações públicas. (SIGNOR et al., 2022).

Corroborando com esse entendimento, Reis (2023) afirma que o chamado “mantra” do menor preço domina a maioria das licitações brasileiras e é endossado pelas Cortes de Contas. Essa prática generalizada de priorizar o menor preço, muitas vezes em detrimento da qualidade e eficiência das contratações públicas.

Dados extraídos do Painel de Compras do Governo Federal do Portal “Compras Governamentais”, revelam que, no ano de 2021, foram homologados R\$ 154 bilhões em compras públicas no Brasil. Deste montante, R\$ 134 bilhões (87%) foram contratados via Pregão Eletrônico e dispensa de licitação, ou seja, o critério de escolha foi unicamente o menor preço.

O que se vê na grande maioria de nossas licitações, segundo Alves (2014), é que as propostas, independentemente de sua qualidade, estando em conformidade com os requisitos mínimos do edital, serão ordenadas conforme seu preço unitário ou global, vencendo aquela de menor preço.

Se os termos atuais se mantiverem, as compras sustentáveis no Brasil ficarão no campo da retórica. As execuções contratuais permanecerão ineficazes em termos de utilidade e qualidade, e a necessidade pública seguirá sendo secundária, apesar de dever ser o principal objetivo de qualquer contratação (REIS, 2023).

Reforçando essa ideia, Santos ([s.d.]) é ainda mais enfático em dizer que silenciosamente, a médio e longo prazos, as consequências do “mantra” do menor preço são avassaladoras, podendo comprometer sobremaneira o orçamento público.

## **3. PROCEDIMENTOS METODOLÓGICOS:**

A metodologia de pesquisa se deu através da revisão bibliográfica e de artigos científicos sobre o tema, pela observação da legislação vigente, e análise documental e estatística de processos licitatórios e judiciais de uma Empresa Pública Federal.

Inicialmente foi desenvolvido um estudo panorâmico sobre o assunto proposto evidenciando o mecanismo normalmente utilizado pela Administração no processo da compra pública.

Em termos teóricos buscou-se um aprofundamento com base nas principais normas, legislações e teorias (artigos e obras) sobre o tema.

No que compete às análises, o presente artigo encontra-se amparado em uma forte revisão literária e observação da legislação vigente, com fundamento na nova Lei de Licitações e Contratos (Lei 14.133/2021) e na Lei das Estatais (Lei 13.303/2016), as quais normatizam o processo da compra pública.

Foi realizada uma extensa pesquisa de artigos e obras sobre o tema, os quais corroboraram para a construção do referencial teórico e o entendimento das principais teorias abordadas no artigo, entre elas: princípios licitatórios, contratação pelo menor preço, vantajosidade para a Administração, inexigibilidade e critério de seleção de propostas.

Consolidada a teoria, o próximo passo foi buscar os dados de uma Empresa Pública Federal, regida pela Lei das Estatais (13.303/2016), e orientada a contratar pelo menor preço.

Para delimitação de tempo, adotou-se o período de 4 (quatro) anos, compreendidos entre 2021 e 2024.

Para a coleta dos dados foi empregada a técnica de pesquisa documental, utilizando o portal de licitações (dados públicos) dessa Empresa Pública Federal.

Quanto à seleção do material, optou-se especificamente pelos dados das licitações de serviços de natureza continuada, por sua representatividade e alinhamento o tema proposto.

Com essa seleção buscou-se estudar apenas os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, portanto, aqueles passíveis de ações trabalhistas.

Com os primeiros dados estatísticos em mãos, buscou-se identificar dentre as licitações homologadas, quais foram arrematadas por valores inferiores ao chamado preço de referência, mensurando-se assim, os possíveis ganhos financeiros obtidos nestes certames. Dessa maneira, se atinge o primeiro objetivo específico dessa pesquisa: identificar a Economia gerada com os ganhos financeiros da contratação pelo menor preço.

Em seguida, também por meio da pesquisa documental, foram catalogados todos os processos trabalhistas envolvendo contratos de natureza continuada, no mesmo período de 4 (quatro) anos. Dessa maneira, se busca atingir o segundo objetivo específico: identificar o volume de ações trabalhistas e custas judiciais, decorrentes de inexecuções contratuais, e sua relação causa e efeito com o menor preço.

De posse desses dados, já se torna possível realizar uma comparação entre o ganho econômico da contratação pelo menor preço, e os possíveis riscos advindos dessa escolha. A partir da consolidação desses dados macros, o objetivo foi aprofundar a análise a fim de se identificar uma possível relação direta entre o menor preço ofertado por aquelas empresas detentoras de significativo número de ações judiciais.

#### 4. ANÁLISES E RESULTADOS:

##### 4.1 O Ganho Econômico do “menor preço”.

A análise dos dados coletados durante a realização do presente estudo foi planejada para focar nos principais indicadores e variáveis de interesse, conforme estabelecido nos objetivos da pesquisa.

A pesquisa documental das licitações da Empresa Pública Federal, objeto do presente estudo, revelou que no período delimitado de 4 anos (2021 a 2024), foram abertas um total de **1.020 licitações** conforme o quadro abaixo:

**Quadro 1:** Total de Licitações abertas.

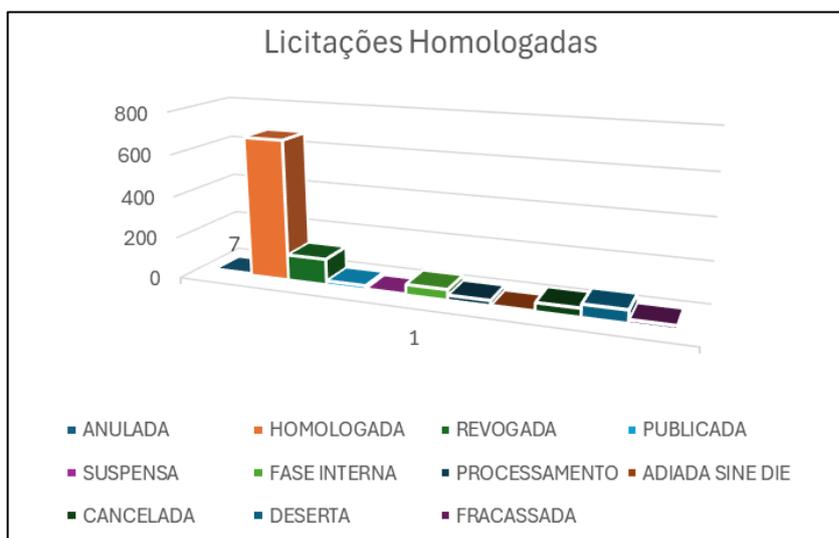
TOTAL DE LICITAÇÕES ABERTAS (2021 a 2024)	
SITUAÇÃO	QUANTIDADE
ANULADA	7
HOMOLOGADA	674
REVOGADA	124
PUBLICADA	19
SUSPensa	3
FASE INTERNA	50
PROCESSAMENTO	24
ADIADA SINE DIE	1
CANCELADA	41
DESERTA	60
FRACASSADA	17
<b>Total Geral</b>	<b>1020</b>
<b>HOMOLOGADAS</b>	<b>674</b>
<b>SERVIÇO CONT.</b>	<b>155</b>

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

A título informativo, o total de 1.020 licitações compreende diversos outros tipos de objeto licitado, além do estudado no presente artigo, entre eles: alienação, concessão de uso de áreas, equipamentos, materiais de consumo, obras, materiais técnicos, serviços de engenharia, suprimentos de informática, uniformes, serviço de transporte, serviços gerais, manutenção de veículos, entre outros.

Do universo de 1.020 licitações abertas no período analisado, **674 foram homologadas**, ou seja, todo o procedimento licitatório foi cumprido, ratificado e conferido aos atos licitatórios aprovação para que produzam os efeitos jurídicos necessários. Esse número de licitações homologadas representa 66% do total de licitações do período.

**Gráfico 1: Licitações Homologadas.**



**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Para efeito comparativo, observamos no quadro abaixo a distribuição desses dados ao longo do tempo:

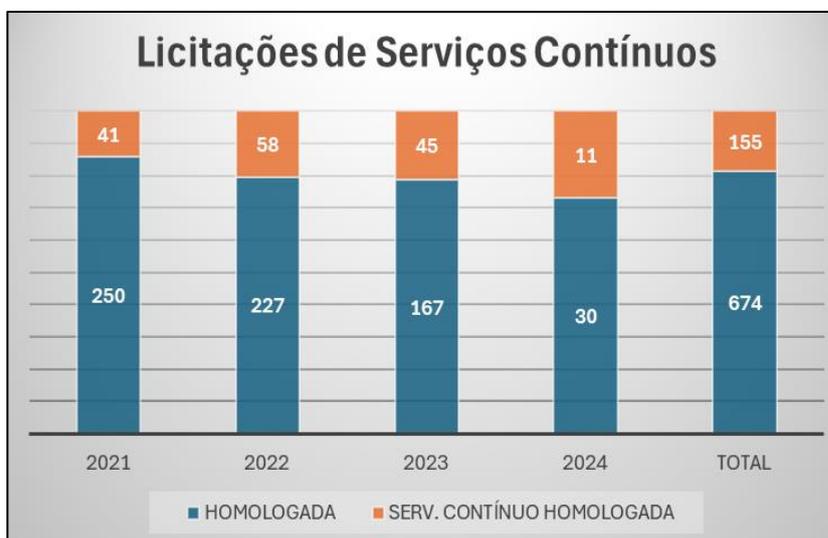
**Quadro 2: Licitações abertas entre 2021 e 2024.**

TOTAL LICITAÇÕES					
	2021	2022	2023	2024	TOTAL
ANULADA	2	4	1		7
CANCELADA	16	5	12	8	41
DESERTA	35	23	2		60
FASE INTERNA	1		5	41	47
FRACASSADA	17				17
<b>HOMOLOGADA</b>	<b>250</b>	<b>227</b>	<b>167</b>	<b>30</b>	<b>674</b>
REVOGADA	40	52	25	7	124
PUBLICADA	0	1	2	16	19
SUSPensa	0	1	1	1	3
PROCESSAMENTO	0	0	5	22	27
ADIADA SINE DIE	0	0	0	1	1
<b>TOTAL DE LICITAÇÕES</b>	<b>361</b>	<b>313</b>	<b>220</b>	<b>126</b>	<b>1020</b>

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Seguindo a seleção do material estudado, faz-se necessário separar dentre as licitações homologadas, apenas aquelas relacionadas aos serviços de natureza continuada, resultando em um total de 155 processos. Esse filtro se justifica, pois, a pesquisa busca estudar apenas os contratos com dedicação exclusiva de mão de obra, portanto, aqueles passíveis de ações trabalhistas.

**Gráfico 2:** Licitações de Serviços Contínuos Homologadas.



**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

O último filtro necessário no tratamento do banco de dados, é separar apenas as licitações com o critério de seleção de “menor preço”. Dessa amostra temos que das 155 licitações homologadas de serviços de natureza continuada, **137 adotaram o critério do menor preço** na seleção das propostas, correspondente a 88%.

**Gráfico 3:** Critério de Seleção da Proposta.



**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Destaca-se abaixo no Quadro 3 todas as etapas de seleção aplicadas ao banco de dados para alinhamento ao tema proposto.

**Quadro 3:** Seleção dos dados para pesquisa.

		Qtde.
SITUAÇÃO	ABERTA	1020
ESTÁGIO ATUAL	HOMOLOGADA	674
CLASSIFICAÇÃO	Serviços Contínuos	155
TIPO	Menor Preço	137

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Portanto, a partir de um total de **1.020 licitações abertas** entre 2021 e 2024, **674 foram homologadas**, sendo que dessas **155 são licitações de serviços de natureza continuada** e **137 utilizaram o critério de menor preço**.

Isto posto, a amostra de 137 processos servirá de base para a presente pesquisa em busca da satisfação dos objetivos específicos.

De posse desses dados, já tratados e selecionados, foram levantados os preços estimados, ou também conhecidos como “preço de referência”, levantados os preços finais, ou seja, aquele arrematado pela licitante e por fim a economia gerada com essas propostas.

O somatório do “ganho financeiro” dessas 137 licitações com critério de seleção pelo menor preço, pode ser visto no quadro abaixo:

**Quadro 4:** Economia financeira e descontos obtidos.

Em milhões (R\$)	2021	2022	2023	2024	TOTAL
<b>MENOR PREÇO</b>	<b>26</b>	<b>55</b>	<b>45</b>	<b>11</b>	<b>137</b>
PREÇO ESTIMADO	R\$ 106,23	R\$ 166,67	R\$ 77,08	R\$ 7,39	R\$ 357,37
PREÇO FINAL	R\$ 91,90	R\$ 144,94	R\$ 52,23	R\$ 5,72	R\$ 294,79
ECONOMIA	-R\$ 14,33	-R\$ 21,79	-R\$ 24,85	-R\$ 1,66	-R\$ 62,64
Pecentual de redução	-13,49%	-13,04%	-32,25%	-22,52%	-17,51%

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Verifica-se uma redução entre os preços de referência nas licitações e os preços finais homologados de aproximadamente 17% ao longo dos 4 anos observados. O montante financeiro é bastante relevante, na ordem de R\$ 62 milhões de diferença entre o preço estimado nessas licitações e o preço final homologado.

Em um primeiro momento, poderíamos aferir que a prática do “menor preço”, no aspecto econômico traz vantagem para a Administração. Entretanto, tantas outras variáveis precisam ser ainda observadas nesta análise do custo-benefício para que esta afirmativa seja de fato verdadeira.

#### 4.2 Os Riscos associados ao “menor preço”.

Em busca de satisfazer o segundo objetivo específico, foi realizada uma pesquisa documental acerca de todos os processos trabalhistas envolvendo contratos de natureza continuada, no mesmo período de 4 anos (2021 a 2024).

A ação trabalhista quase que na totalidade, resulta do não cumprimento de acordos e convenções coletivas ao longo da execução do contrato. Este ciclo normalmente se inicia com uma proposta baixa, muitas vezes quase que “inexequível”, com margens de lucro insignificantes, que resultam em falta de pagamentos de salários ou benefícios, culminando com o ajuizamento das ações.

Normalmente os contratos de natureza continuada, no âmbito das Estatais, possuem vigência de 5 anos, e essa problemática judicial surge ao longo da vida destes. Optou-se por delimitar o mesmo período para efeito de comparação dos dados.

Foram selecionadas, a partir de um banco de dados dessa Empresa Pública Federal, todas as reclamações trabalhistas ajuizadas por terceirizados, chegando ao número de **1.508 ações**. Desse total, **460 encontram-se encerradas e 1.048 em curso**.

**Quadro 5:** Ações trabalhistas ajuizadas.

Ano ajuizamento	EM CURSO	ENCERRADA	Total
			Geral
2021	129	213	342
2022	365	188	553
2023	447	58	505
2024	107	1	108
<b>Total Geral</b>	<b>1048</b>	<b>460</b>	<b>1508</b>

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Dentre as 460 ações encerradas, a Empresa Pública Federal foi condenada em 75 ações, tendo efetivamente ocorrido **ÔNUS** financeiro em 60 delas.

**Quadro 6:** Ações trabalhistas – Encerradas.

<b>Resumo Desfecho</b>	<b>Qtd. Causa</b>
EXTINÇÃO SEM RESOLUÇÃO DO MÉRITO	105
ESTATAL ABSOLVIDA/EXCLUÍDA DA LIDE	279
<b>ESTATAL CONDENADA - COM ÔNUS</b>	<b>60</b>
ESTATAL CONDENADA - SEM ÔNUS	15
RENÚNCIA	1
<b>Total Geral</b>	<b>460</b>

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Os registros financeiros apontam que das causas encerradas com a Estatal condenada houve o dispêndio de cerca de **R\$ 1,5 milhão** para pagamento das condenações.

**Quadro 7:** Pagamento de Condenações.

<b>Tipo despesa</b>	<b>Soma de Valor da Baixa</b>
CUSTAS	R\$ 44.271,83
<b>PARTE ADVERSA</b>	<b>R\$ 1.538.220,98</b>
<b>Total Geral</b>	<b>R\$ 1.582.492,81</b>

**Fonte:** Banco de dados - Empresa Pública Federal.

Em que pese já ter ocorrido esse dispêndio financeiro com condenações, o risco estimado/provisionado associado às ações trabalhistas, no período estudado de 4 anos, beira os **15 milhões de reais**.

Se este período fosse estendido, nos depararíamos ainda com um histórico de mais de **20mil ações** trabalhistas ajuizadas por terceirizadas contra essa empresa estatal, com perda financeira próximo dos **R\$ 121 milhões + R\$ 1,5 milhão** em custas.

Observava-se ainda, que as empresas terceirizadas com maior número de ações trabalhistas, são aquelas que normalmente “zeram” os valores de alguns insumos, como uniformes e EPI’s, e diminuem consideravelmente suas margens de lucro, muitas vezes para tão somente ganhar a licitação e ter no seu portfólio de clientes uma empresa do Governo. Essa prática torna-se insustentável ao longo da vida do contrato.

### **4.3 Práticas mitigadoras do risco.**

O presente estudo trouxe até aqui as vantagens econômicas decorrentes da escolha pelo menor preço nas contratações públicas envolvendo a terceirização da mão de obra, mas também apresentou alguns riscos associados a essa escolha, em especial o significativo ajuizamento de ações trabalhistas e consequente condenação da Empresa Pública Federal, responsável subsidiária.

Trazendo para este estudo algumas dessas decisões judiciais, podemos destacar a importância de uma fiscalização documental efetiva por parte da Administração em seus contratos terceirizados.

Nas decisões judiciais que levaram à condenação subsidiária da Empresa Estatal, podemos observar que os magistrados citam em suas sentenças entre outros fatores: a falta de fiscalização mensal, a não adoção de medidas imediatas de contenção de danos, a falta de retenção de valores e o pagamento direto aos empregados, a manutenção dos contratos quando da paralização dos serviços por falta de pagamentos.

Ao atestar a correta execução do contrato, o fiscal está participando da fase de liquidação da despesa, reconhecendo que houve o adimplemento por parte do contratado, fazendo nascer para o contratado um crédito perante a Administração e permitindo à autoridade competente realizar o devido pagamento.

Identificada a necessidade de uma efetiva fiscalização dos contratos, como ação mitigadora dos riscos de natureza judicial, voltamos aos dados do **“Quadro 6: Ações trabalhistas – Encerradas”**:

Percebe-se que de um total de 460 ações trabalhistas encerradas no período, **279 delas a Estatal foi absolvida** ou excluída da Lide. Este fato se deve a uma intensificação e melhor padronização dos seus processos de fiscalização contratual.

Pelo exposto, fica indicada a necessidade de se permanecer dando atenção à atividade de fiscal de contratos, destacando para esse labor servidor que detenha capacidade técnica para verificar o cumprimento do objeto pactuado.

## 5. CONSIDERAÇÕES FINAIS:

Considerando o objetivo geral, a presente pesquisa buscou avaliar o impacto da priorização do menor preço nas contratações públicas e suas implicações para a eficiência e eficácia nas aquisições governamentais.

Tanto a Administração direta quanto às Estatais, devem seguir ordenamento jurídico específico para suas aquisições no atendimento da necessidade pública.

Embora estejam sujeitas a leis distintas, 14.133/2021 para a Administração e 13.303/2016 para as Estatais, as leis se equivalem nos principais pontos que norteiam o processo de compra pública.

O cuidado com o erário é dever do ente público, devendo este zelar pela melhor aplicação dos recursos, buscando sempre o melhor custo-benefício e a chamada vantajosidade.

O processo licitatório é embasado em alguns princípios, dentre os quais a eficiência se mostra como imprescindível à manutenção do interesse público.

Nessa busca do melhor custo-benefício para a Administração e para o interesse público, nos deparamos com uma complexidade de critérios de seleção e certa falta de compreensão do que de fato é mais vantajoso.

Como resultado disso, habitualmente decide-se pela seleção da proposta de menor preço, decisão esta amparada pela legislação vigente, e que de certa forma deixa o gestor público “satisfeito” e despreocupado com possíveis questionamentos dos órgãos de controle.

O próprio Painel de Compras do Governo Federal evidencia que esta prática é a mais adotada nas licitações.

Como resultado dessa prática surgem propostas com preços consideravelmente abaixo dos preços de referência, muitas vezes beirando a inexecutabilidade, acompanhados de um risco considerável à qualidade dos serviços prestados e comprometendo o orçamento público.

A partir dos dados estudados, relativos aos últimos 4 anos de uma Empresa Pública Federal, verifica-se que a adoção do critério do menor preço traz inicialmente um ganho econômico relevante.

Ocorre que os contratos de natureza continuada, com mão de obra dedicada, no âmbito das Estatais, possuem vigência de até 5 anos. Torna-se muito comum que, antes do término desses contratos, muitos fornecedores inexperientes não cumprem o objeto contratado, principalmente por terem ofertado seus preços muito baixos.

Este ciclo passa pela aquisição de produtos ou serviços de qualidade inferior, atrasos, custos elevados de manutenção, necessidade de substituições, retrabalho ou correções de

defeitos, processos de penalidade, paralisação de funcionários por falta de pagamento, e por fim aumento dos casos de litígios e custos significativos para a Administração Pública ao longo do tempo. Sem contarmos com o risco à imagem de qualquer instituição, quer seja pública ou privada, de ter seu nome vinculado a essa problemática.

O ajuizamento de ações trabalhistas e consequente condenação subsidiária, mostra-se como mais um desses riscos associados à contratação exclusiva pelo menor preço.

O número elevado de ações demonstra que as empresas que “derrubam” o preço na licitação, com margens de lucro muitas vezes próximas de zero, tendem a atrasar algumas obrigações trabalhistas.

Cabe mencionar que anualmente, quando do registro de novos acordos e convenções coletivas, estas já são obrigadas a repassar os novos salários e demais benefícios à seus empregados.

Muitas vezes, leva-se um tempo para a que a Administração proceda com os processos de repactuações desses contratos. Muitas dessas empresas não possuem o mínimo de recurso em caixa para enfrentar esse descasamento entre o início de sua obrigação e o momento em que seu contrato é reajustado.

Como apresentado neste estudo, a efetiva fiscalização contratual por parte da Administração pode reduzir o número de condenações e pagamentos de indenizações e custas judiciais.

Nessa análise do conflito entre a economia e o risco do menor preço, alguns autores trazem à baila uma expressão popular bem antiga: “o barato que sai caro”.

Conclui-se que o critério de "menor preço" pode resultar em uma economia financeira inicial, mas ao longo prazo deve levar a compras ineficientes e ao consequente desperdício de recursos públicos.

Sair do chamado “mantra” do menor preço, e começar a olhar mais para as alternativas de seleção de propostas permitidas pela lei, com uma “melhor relação qualidade-preço”, também nos parece ser um caminho a ser percorrido. Isso requererá uma mudança de cultura e melhor preparo das equipes envolvidas com o processo licitatório.

Como principal consumidor do mercado, o Poder Público deve adotar uma abordagem consciente nas compras públicas, que transcenda a busca pelo menor preço e inclua o fortalecimento da cadeia logística e a criação de relações de confiança duradouras. Tal abordagem não apenas promove a sustentabilidade, mas também proporciona benefícios significativos para todos os stakeholders, ampliando o impacto positivo além da própria Administração Pública.

**REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS:**

- ALVES, C. A. DOS S. A. **O princípio da eficiência e o critério do menor preço na licitação pública.** [s.l.] Universidade Federal de Santa Catarina, 2014.
- CARVALHO, G. **Licitações e Contratos - O dilema entre o preço de mercado e a vantajosidade na Lei 14.133/2021.** Disponível em: <<https://www.conjur.com.br/2021-out-15/licitacoes-contratos-dilema-entre-preco-mercado-vantajosidade-lei-141332021>>
- GUARIDO, F. A. A. **O atestado de capacidade técnica nas licitações da NLLC.**
- GUIMARÃES, E. DOS S. **Formação de preços nas contratações públicas.** [s.l.] Negócios Públicos, 2021.
- BRASIL, **LEI Nº 13.303**, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias, no âmbito da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios. Brasília, DF, 195º da Independência e 128º da República.
- BRASIL, **LEI Nº 14.133**, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Brasília, DF, DF, 195º da Independência e 128º da República.
- MEYER, R. S. P. **Tipo de licitação menor preço e o princípio da eficiência.** Revista MPC/PR, 2019.
- MILL, L. C. **Notas sobre a Lei 14.133/2021: “novos” princípios, alterações no processo de contratação direta e ressignificação do critério de julgamento por menor preço.** Revista da PGBC, v. v.16, 2022.
- REIS, L. **O mantra do menor preço a qualquer custo.**
- SANTOS, R. S. DOS. **O pregão e o critério de melhor preço versus a qualidade e a durabilidade dos produtos licitados.** [s.d.].
- SANTOS, J. A. A. **Pregão e concorrência eletrônicos\_ as novidades da IN nº 73\_2022 da Secretaria de Gestão do Ministério da Economia.**
- SEGEST. **Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022.** [s.l: s.n.]. Disponível em: <<https://www.in.gov.br/en/web/dou/-/instrucao-normativa-seges/me-n-73-de-30-de-setembro-de-2022-433279214>>.
- SIGNOR, R. et al. **A nova lei de licitações como promotora da maldição do vencedor.** Revista de Administração Pública, v. 56, n. 1, p. 176–190, 2022.
- TCU. **Acórdão 1225 de 2014 Plenário.** 2014.
- JUSTEN FILHO, Marçal. **Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos,** 2008. 12ª Edição, Dialética, pág. 63