



Eficiência ou Economicismo? Uma Análise Crítica da adoção do Critério do Menor Valor nas Compras Públicas Brasileiras

Rogério Borba Zaminhan¹

Resumo: O presente artigo analisa criticamente a adoção do critério do menor valor como política pública estruturante das compras e contratações no setor público brasileiro, considerando um recorte temporal dos últimos trinta anos. O estudo tem como objeto central a aplicação desse critério nos procedimentos licitatórios, especialmente nos pregões eletrônicos e presenciais, à luz das disposições das Leis nº 8.666/1993, nº 10.520/2002 e nº 14.133/2021. Metodologicamente, trata-se de uma pesquisa qualitativa, de natureza analítico-crítica, fundamentada em análise normativa e documental, com apoio em estudos de casos selecionados. A investigação dialoga com os princípios constitucionais da eficiência, da isonomia e da competitividade, problematizando a predominância do menor valor como parâmetro decisório indiferenciado entre contratações de grande e de pequeno vulto. Ademais, examinam-se as assimetrias estruturais entre os municípios brasileiros, especialmente os de pequeno porte, marcados por limitações tecnológicas, organizacionais e de recursos humanos, e seus impactos na aplicação uniforme da legislação de compras públicas. Os resultados indicam que a adoção acrítica do critério do menor valor tende a reforçar práticas economicistas, comprometendo uma concepção ampliada de eficiência administrativa e a qualidade do gasto público.

Palavras-chave: Contratação pública, Critério do menor preço, Eficiência administrativa.

¹ Bacharelado em Direito, curso realizado na Faculdade Integrada de Ensino Superior de Colinas do Tocantins FIESC/UNIESP. Especialista em Direito Público com Ênfase em Direito Administrativo, Constitucional e Tributário, Especialista em Direito Processual e Direito Cível, Mestre em Ensino pela Universidade Vale do Taquari - Univates e Doutor em Direito Constitucional UFBA e Doutorando em Administração Pública no Instituto Brasileiro de Ensino, Desenvolvimento e Pesquisa (IDP). Foi membro da UEL - Unidade de Execução Local do PROMOEX no departamento de Assessoria de Planejamento Estratégico e Desenvolvimento Organizacional do Tribunal de Contas do Estado do Tocantins. Foi também, Secretário Municipal de Saúde da Cidade de Guaraí/TO, e, atualmente é Diretor Geral do Grupo Atual Laboratório de Análises Clínicas LTDA. atualdoc@gmail.com.

Efficiency or Economicism? A Critical Analysis of the Adoption of the Lowest Price Criterion in Brazilian Public Procurement

Abstract: This article critically analyzes the adoption of the lowest-price criterion as a structuring public policy for public procurement and contracting in Brazil, considering a temporal scope of the last thirty years. The study focuses on the application of this criterion in bidding procedures, especially in electronic and in-person auctions, in light of the provisions of Laws No. 8,666/1993, No. 10,520/2002, and No. 14,133/2021. Methodologically, the research adopts a qualitative approach of an analytical-critical nature, grounded in normative and documentary analysis, supported by selected case studies. The investigation engages with the constitutional principles of efficiency, equality, and competitiveness, questioning the predominance of the lowest-price criterion as an undifferentiated decision-making parameter for both high- and low-value contracts. Furthermore, the study examines structural asymmetries among Brazilian municipalities—particularly small-sized municipalities marked by technological, organizational, and human resource constraints—and their impact on the uniform application of public procurement legislation. The findings indicate that the uncritical adoption of the lowest-price criterion tends to reinforce economic practices, undermining a broader conception of administrative efficiency and the quality of public spending.

Keywords: Public procurement, Lowest-price criterion, Administrative efficiency.

Modelo constitucional democrático (Igualdade nas condições)

O presente escrito irá estabelecer uma relação entre políticas públicas permanentes, processos decisórios, dentro do escopo da interpretação dos sistema de compras e contratações do serviço público brasileiro, realizando inicialmente um levantamento sucinto sobre os modelos de compras adotados, e promovendo um ponto de intersecção entre a política pública que originariamente deveria representar o escopo dos interesses da sociedade, tal como a efetivação das decisões durante as referidas aquisições por parte do governo brasileiro, através da aproximação teórica de (Moraes, 2003).

Problemas/Desafios a serem compreendidos através dos processos decisórios

Inicialmente, cum-pri-me, compromisso de externar os possíveis problemas que evadiram o campo da narrativa e avançaram para as evidências dos problemas das leis de

compras e contratações do setor público, para a partir disto, tratar dos processos decisórios das políticas públicas de contratação.

Mesmo superada, cria-se um marco histórico baseado nos antecedentes para entender o curso do objeto de pesquisa, sendo assim, visitemos os principais desafios da extinta lei nº 8.666/1993. Segundo Di Pietro (2021) a nova lei criou um marco regulatório das licitações públicas por mais de duas décadas, acumulou diversos problemas ao longo do tempo, entre as principais limitações observadas estava a excessiva burocracia, resultado de regras rígidas que priorizavam o cumprimento formal das etapas do processo licitatório em detrimento da eficiência e da obtenção de resultados. Essa rigidez tornava o procedimento engessado e pouco adaptável às necessidades específicas de cada contratação, gerando atrasos e custos adicionais para a Administração. Outro ponto recorrente era o predomínio do critério do menor preço como forma de julgamento das propostas, o que, muitas vezes, favorecia contratações pouco vantajosas em termos de qualidade e desempenho. Essa orientação estimulava a escolha de propostas que atendiam ao requisito financeiro, mas que não necessariamente entregavam valor adequado ao interesse público. Além disso, a legislação antiga dava pouca ênfase ao planejamento das contratações e à gestão contratual, abrindo espaço para deficiências no acompanhamento e na execução dos contratos, resultando em aditivos frequentes, judicialização e eventual paralisação de serviços essenciais. Por fim, a Lei nº 8.666/93 se mostrava defasada frente à evolução tecnológica e às novas exigências de transparência e governança, uma vez que foi criada para uma realidade administrativa anterior à digitalização dos processos públicos.

Para Bandeira de Melo (2022), a edição da Lei nº 14.133/2021, buscou-se superar essas fragilidades, modernizando o marco legal das contratações públicas no Brasil. No entanto, a nova legislação também apresenta desafios que precisam ser considerados, o primeiro deles é a complexidade inerente à lei, que introduz novos conceitos e mecanismos, como o planejamento anual de contratações, a matriz de alocação de riscos e o gerenciamento de riscos, exigindo significativa capacitação dos agentes públicos. Essa necessidade de formação técnica representa um obstáculo para muitos municípios e órgãos com equipes reduzidas ou com baixa estrutura administrativa, onde a transição normativa, especialmente no período em que as duas leis coexistiram, gerou insegurança jurídica e inconsistências na interpretação e aplicação das normas.

Outro problema identificado diz respeito à ampliação das responsabilidades atribuídas à administração na fase pré-contratual e contratual, onde embora esse avanço fortaleça a governança e a prevenção de falhas, ele pode levar ao aumento da burocracia quando as instituições não dispõem de ferramentas e métodos adequados para o planejamento e a fiscalização. Além disso, o caráter inovador da nova lei permite diferentes leituras e práticas, o que pode resultar em decisões divergentes entre órgãos ou instâncias de controle, aumentando o risco de erros procedimentais e penalizações. Dessa forma, embora a Lei nº 14.133/2021 represente um passo significativo rumo a um modelo mais eficiente, flexível e orientado a resultados, sua eficácia depende diretamente da capacidade institucional de implementação, treinamento contínuo e consolidação gradual de boas práticas.

Desenvolvimento

Neta esteira e dando sequência as tratativas iniciais do presente escrito, cumpre inicialmente visitar a Constituição Federal de 1988 onde estabelece a igualdade nas compras do setor público brasileiro. Segundo Di Pietro (2024) o teor do Artigo 37, inciso XXI² traz claras definições sobre a contratação de obras, serviços, compras e alienações que deverão observar cuidadosamente os preceitos previstos nos processos licitatórios. As principais determinações previstas no Art. 37, XXI, são: Igualdade de condições, o processo licitatório deve, obrigatoriamente, assegurar "igualdade de condições a todos os concorrentes", proibição de cláusulas restritivas, a administração pública só poderá exigir qualificações técnicas e econômicas que sejam indispensáveis à garantia do cumprimento da obrigação, evitando exigências excessivas que possam excluir competidores injustamente, e manutenção da proposta, tal como o contrato deve manter as condições efetivas da proposta vencedora, protegendo o equilíbrio econômico-financeiro conforme estabelecido na lei, e principalmente, que os processos licitatórios adotem os critérios estabelecidos nas leis norteadoras para alcançarem resultados supostamente satisfatórios para que o referido órgão público possa

² Presidência da República, Casa Civil, Subchefia para Assuntos Jurídicos, CONSTITUIÇÃO DA REPÚBLICA FEDERATIVA DO BRASIL DE 1988. "Art. 37. 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 e, também, ao seguinte: 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.

cumprir seus preceitos juntos a população, para tanto, o critério da economicidade está sempre presente nos processos administrativos.

O termo utilizado no texto original da Constituição Federal de 1988 afeto ao presente trabalho é a “eficiência”, todavia, na prática do dia a dia do setor público brasileiro percebe-se que nem sempre se alcança o cumprimento do termo utilizado, onde que os diplomas infraconstitucionais “leis complementares” que regulamentam os departamentos de compras utilizam comumente o critério de menor valor unitário.

Assim vejamos, superficialmente a extinta lei de compras 8.666/93 que vigorou mais de trinta anos. (1993-2025). As modalidades de licitação (compras e contratações) expressamente previstas no Artigo 22 da Lei nº 8.666/1993 são: Concorrência: para contratações de grande vulto, com ampla publicidade e exigências de habilitação mais rigorosas. Tomada de Preços: Realizada entre interessados devidamente cadastrados ou que atendam às condições de cadastramento até o terceiro dia anterior à data do recebimento das propostas. Convite: a modalidade mais simples, destinada a contratações de menor valor, na qual a administração escolhe e convida no mínimo três interessados do ramo. Concurso: utilizada para a escolha de trabalho técnico, científico ou artístico, mediante a instituição de prêmios ou remuneração aos vencedores. Leilão: Destinada à venda de bens móveis inservíveis para a administração, produtos apreendidos ou penhorados, ou alienação de bens imóveis (nos casos previstos em lei).

Anos depois, em 2002 foi criada A Lei nº 10.520, para instituir a modalidade de pregão, presença e eletrônico, com o objetivo principal de desburocratizar, acelerar e tornar mais eficientes as contratações de bens e serviços comuns pela Administração Pública. Os motivos centrais para sua criação foram: celeridade processual: a Lei 8.666/1993 era considerada excessivamente burocrática e lenta. O pregão introduziu a inversão de fases, onde primeiro se analisam os preços e apenas o vencedor tem sua documentação de habilitação conferida, economizando tempo considerável. Adoção de tecnologia: A lei permitiu o uso de recursos de tecnologia da informação, dando origem ao pregão eletrônico, que amplia a competitividade ao permitir a participação de empresas de qualquer lugar, sem necessidade de deslocamento físico. Economia para o erário ao focar no critério de menor preço e introduzir a "fase de lances" (onde os competidores podem reduzir suas ofertas sucessivamente), onde o estado consegue adquirir produtos e serviços por custos mais baixos. Padronização que facilitou a compra de itens "comuns", cujos padrões de qualidade podem ser definidos de forma objetiva no mercado

(como combustíveis, materiais de escritório ou medicamentos), evitando licitações complexas para itens simples.

Atualmente, vigora no país a Lei nº 14.133/2021 (nova lei de licitações e contratos), que em 2026 passou a ser obrigatória em todo território nacional e se transformou no marco legal único e obrigatório para a administração pública, trouxe avanços significativos para modernizar e tornar as compras governamentais mais estratégicas e menos burocráticas. Dentro os principais benefícios posso destacar: Centralização e transparência. O PNCP O maior benefício tecnológico foi a criação do portal nacional de contratações públicas (PNCP). Ele centraliza todos os editais, contratos e notas fiscais de órgãos federais, estaduais e municipais em um só lugar, facilitando a fiscalização pela sociedade e a busca de oportunidades pelas empresas.

Agilidade com a inversão de fases a lei tornou regra a inversão de fases que já existia no pregão e primeiro julgam-se as propostas de preço e, apenas do vencedor, analisa-se a documentação de habilitação, isso evita o trabalho inútil de conferir documentos de dezenas de empresas que perderam na fase de preço. Favorece ainda o planejamento estratégico diferente das leis anteriores, a 14.133 foca na fase preparatória e no plano de contratações anual, obrigando os órgãos a planejar o que comprarão durante o ano, evitando compras emergenciais caras e desnecessárias. Fortalece a gestão de riscos exigindo que a administração identifique possíveis problemas antes da licitação começar.

Além disto introduz novas modalidades e inovação como por exemplo no diálogo competitivo, introduziu uma modalidade para situações complexas onde o estado precisa de uma solução técnica que ele ainda não conhece, permitindo debater com o mercado antes de definir o edital, data vênua tocante ao presente escrito, onde eventualmente legaliza o diálogo com prévio com os fornecedores, podendo ser uma inovação e quem sabe uma solução para muitos desafios não vistos até a presente data, onde entidade pública e privada estabelecem um curso de negociação para o aprimoramento de todo o contexto da prestação de serviços, todavia, vale ressaltar que após mais de doze meses de vacância da referida lei, praticamente nenhum órgão da administração público conseguiu efetivamente utilizar tal modalidade.

Ainda assim, a nova lei trouxe a extinção de modalidades consideradas obsoletas, acabando com a "tomada de preços" e o "convite", que eram baseados em valores baixos e geravam burocracia desproporcional. Nesta fase inicial, resta supostamente demonstrado o privilégio ao critério de menor valor individual, onde por muitas vezes, se não em quase todas, nenhuma modalidade procura valorizar a melhor técnica, ou o melhor produto de melhor

qualidade, ou o mais aceito no mercado, e mesmo assim existe alegação que o ordenamento jurídico possui ferramentas de sanção e coerção para punir aqueles que não entregarem produtos e serviços de estimada qualidade, contudo trata-se da fase “ex-post”, a contratação, demonstrando que o termo utilizado através da redação oficial do ordenamento jurídico constitucional poder-se-á inócuo diante da sua representação gramatical.

Homogeneização do conceito de políticas públicas

Superada a fase inicial de introduzir o tema objeto do presente escrito, faz-se considerar relevante homogeneizar o conceito de políticas públicas com a centralidade no processo decisório. A corrente majoritária sobre políticas públicas reporta-a como sendo uma diretriz ou conjunto de ações elaboradas pelo estado para enfrentar problemas públicos ou atender a demandas da sociedade. Em essência, é a forma como o governo "coloca o seu plano em ação" para garantir direitos fundamentais como saúde, educação e segurança dentre outros.

Nesta esteira, far-se-á interessante distinguir planos de governo em políticas públicas constituem um campo analítico e prático que vai além das intenções eleitorais, englobando um conjunto coerente de decisões, ações e omissões estatais intencionalmente formuladas para responder a problemas públicos e distribuir valores e recursos na sociedade. Segundo Dye (2013, p. 2), “política pública é aquilo que o governo escolhe fazer ou não fazer”, enfatizando que tanto a ação quanto a inação refletem escolhas políticas com impactos sobre a vida coletiva. Complementando, Peters (2015, p. 3) argumenta que as políticas públicas são “o conjunto de atividades governamentais que agem direta ou indiretamente sobre os cidadãos”, sublinhando a dimensão processual e normativa que envolve diagnóstico, formulação, implementação e avaliação das respostas estatais a problemas sociais considerados relevantes. Dessa forma, políticas públicas constituem mecanismos de intervenção estatal contínuos e institucionais, independentes da alternância de governos, e orientados para a produção de efeitos tangíveis na sociedade.

Em contraste, o *plano de governo* refere-se a um roteiro estratégico e normativo apresentado por um candidato ou partido antes de assumir o poder, agregando diretrizes, metas e propostas que se pretende implementar durante o mandato. Conforme Mattei (2019, p. 47), “o plano de governo funciona como um compromisso público com o eleitorado e como referência para a elaboração de instrumentos formais de planejamento, como o Plano

Plurianual?”. Diferentemente das políticas públicas, que são mecanismos concretos de ação governamental, o plano de governo permanece predominantemente no domínio do discurso programático, servindo como projeção normativa que poderá ou não se concretizar em políticas públicas efetivas. Essa distinção evidencia a complexidade do processo decisório no setor público brasileiro, no qual a transposição de intenções eleitorais em políticas públicas exige negociações institucionais, capacidade administrativa e acompanhamento do ciclo político-administrativo (Peters, 2015; Mattei, 2019).

Destaco como pontos centrais das políticas públicas sua finalidade de promover o bem comum, resolver conflitos sociais e garantir a igualdade que, inclui a execução de projetos, programas, leis, campanhas e até a decisão do governo de não agir em determinada situação (omissão deliberada), cujos os quais quem são os titulares para fazerem acontecer são os atores governamentais (políticos, juízes, burocratas) e não governamentais (ONGs, empresas, movimentos sociais e o próprio cidadão por meio de consultas públicas), possivelmente com envolvimento da população e demais membros da sociedade organizada.

Dando sequência na conceituação das políticas públicas posso destacar ainda que toda propositura de uma solução que envolvimento o oferecimento de uma ação do governo que se entende como política públicas envolve a celebração de um ciclo, segundo (Secchi *et al.*, 2020), assim vejamos: Para que uma política saia do papel, ela geralmente passa por um processo chamado ciclo de políticas públicas: identificação do problema: Percebe-se algo que afeta a sociedade e precisa de solução. Agenda onde o problema é priorizado pelo governo para entrar no planejamento oficial. A formulação e elaboração das possíveis soluções e planos de ação. A tomada de decisão e consequente escolha oficial da estratégia que será utilizada. A implementação da execução prática da política (ex: construção de uma escola ou início de um programa de vacinação). O monitoramento e avaliação para quanto a verificação contínua se a política está funcionando ou se precisa ser ajustada ou encerrada.

Existem ainda a tipificação das espécies de políticas públicas, assim destaco os tipos mais comuns: A distributivas: concedem benefícios a grupos específicos (ex: subsídios agrícolas). A redistributivas: Visam distribuir renda para camadas mais pobres (ex: Bolsa Família ou impostos progressivos) e por fim, a regulatórias: Criam regras de comportamento para a sociedade ou empresas (ex: leis de trânsito ou normas ambientais).

Diante de Souza (2006), o modelo de representação indireta da republica oferecem aos governos não a oportunidade e convencia na implementação das políticas públicas, mas traz um

conjunto de fatores relacionados a semi-obrigatoriedade na elaboração e execução das ações voltadas à sociedade.

Neste sentido, é possível compreender que ao longo da redemocratização do Brasil a partir da Constituição de 1988, a política pública implementada para o setor de compras do governo foi baseada em dois princípios principais, a igualdade na participação dos processos de compras, contratações, vendas e demais atividades com a finalidade inclusiva ou exclusiva patrimonialista, e principalmente privilegiando comumente o menor preço dos produtos e serviços necessários ao cumprimento dos preceitos dos respectivos órgãos.

Também é possível compreender que a tomada de decisão para elaboração e implementação da legislação que regulamenta as aquisições conforme os modelos apresentados e as práticas reiteradas, tenham sido tomadas no sentido de cumprir o preceito fundamental da democracia weberiana, procurando efetivar a igualdade nas condições para todos os interessados que cumpram os requisitos previstos, para tal feitura, a melhor e mais eficiente técnica weberiana de oferecer igualdade nas condições entre tais pares, é a elaboração e aplicação de editais com ampla divulgação, formando assim o que entendemos como burocracia gerencial.

No Brasil, a burocracia weberiana foi a ferramenta teórica usada para superar o patrimonialismo e o Combate ao favorecimento, sistema no qual a distinção entre o patrimônio público e o privado do governante era inexistente. Ao instituir processos burocráticos rígidos, o estado passou a proteger a res pública e a garantir que o acesso aos seus recursos e cargos fosse um direito universal, e não um privilégio de elites.

A burocracia gerencial mencionada aqui se afasta em larga escala do sentido pejorativo adquirido nos últimos anos, muito pelo contrário, a burocracia trata-se na verdade da consecução da efetivação do princípio de igualdade entre os pares, onde as regras estão claras, expostas e disponíveis para os interessados. Nesta monta do diálogo, não reporto exceções ilegais de favorecimento com base na parcialidade entre seres humanos próximos, trato no rigor da interpretação consoante ao princípio legal, como se fosse um mundo de fadas, mesmo entendendo que comumente não é assim, contudo é valioso destacar que filas, ordem de chegada, editais com ampla divulgação, ordem de preferência e outros são ferramentas eficientes para o cumprimento da princípio da igualdade, mesmo que haja resistência para a prática do dia a dia.

A burocracia weberiana atua como ferramenta de igualdade ao substituir o arbítrio pessoal e o favorecimento por um sistema baseado na racionalidade legal e na impessoalidade. No contexto da administração pública, ela é o mecanismo que garante que o Estado trate todos os cidadãos e candidatos a cargos públicos de forma equânime. Os principais pilares weberianos que sustentam essa igualdade são: Impessoalidade que é a característica mais direta de igualdade. As decisões são tomadas com base em regras abstratas e aplicáveis a todos, eliminando o favoritismo, o nepotismo e as preferências pessoais dos governantes. A valorização à meritocracia e competência técnica, onde o acesso a cargos e as promoções não dependem de lealdades políticas ou laços de sangue (característicos do sistema patrimonialista), mas sim de exames e qualificações técnicas, garantindo que todos tenham a mesma oportunidade de ingresso via concurso público. Caráter legal das normas durante a existência de leis e regulamentos prévios (como as leis de licitação) assegura que as "regras do jogo" sejam conhecidas por todos os competidores antes do processo começar impedindo mudanças casuísticas para beneficiar alguém.

Para o legislador brasileiro, a elaboração das leis de licitação (da Lei 8.666/93 à atual Lei 14.133/2021) partiu da compreensão de que a compra pública não é um ato de escolha livre, mas um dever administrativo rigoroso. O entendimento fundamental do legislador baseia-se em três pilares principais: 1. A proteção do dinheiro público (Eficiência) onde o legislador entendeu que o estado, ao gastar o dinheiro dos impostos, deve buscar a proposta mais vantajosa. Isso não significa apenas o "menor preço" isolado, mas a melhor relação entre qualidade e custo, em tese hipoteca que sem sempre é consagrada na prática do dia a dia. O objetivo é evitar o desperdício e garantir que o cidadão receba o melhor serviço ou produto possível pelo menor valor pago. 2. A moralidade e o combate à corrupção. Houve o entendimento de que, sem uma lei rígida, o administrador público poderia favorecer amigos, familiares ou aliados políticos (patrimonialismo) e a lei foi desenhada como uma "armadura" para impedir o favoritismo ao criar critérios objetivos de julgamento. Garantir a transparência: Permitindo que qualquer cidadão ou órgãos de controle (como o TCU) fiscalizem o que está sendo comprado e por quanto. 3. A Função Social e o Desenvolvimento Nacional.

Nas leis mais recentes, o legislador ampliou o entendimento de que a licitação não serve apenas para comprar objetos, trata-se de uma poderosa ferramenta de política pública. Por isso, a lei permite: Fomento a pequenos negócios e consequente preferência a micro e pequenas empresas para girar a economia local. A sustentabilidade ao exigir que os produtos sejam

ambientalmente corretos e a inovação ao estimular o mercado a desenvolver soluções tecnológicas para o Estado. Em resumo, o espírito da lei em suma foi que o legislador entendeu que a administração pública deve agir de forma impessoal onde o administrador não é "dono" da verba; ele é apenas um gestor que deve seguir um rito previsível para garantir que qualquer interessado que cumpra as regras tenha o direito de vender para o Estado, assegurando a isonomia (igualdade de todos perante a lei).

Uma avaliação conceitual sobre privilegiar sempre o menor valor nas compras e contratações do setor público e estimulação a concorrência entre pares.

Conforme salienta Di Pietro (2024) em sua obra, é de competência privativa da união prevista em seu (Art. 22, XXVII) compete privativamente à união, legislar sobre normas gerais de licitação e contratação. Por serem "normas gerais", elas obrigatoriamente vinculam todos os entes federados (União, Estados, DF e Municípios), impedindo que cada cidade ou estado crie regras totalmente diferentes que possam ferir a unidade nacional ou a competitividade.

Determinação que atende inicialmente a alguns critérios subjetivos implícitos, tais como facilita a fiscalização e destinação dos recursos mediante a provável exequibilidade do objeto perante a forma de contratação, todavia, deixa de assistir necessidades regionais, num país com vários elementos de interesses e necessidades difusos.

Quando o assunto é a qualidade comparada ao menor valor, a corrente doutrinária majoritária entende que o menor valor pode ser verificado dentro de um princípio eleito como o melhor produto, onde estará determinado no estudo técnico preliminar, exigindo e demandando um conhecimento técnico superior na elaboração do termo de referência que aporta o edital de licitação. Contudo, a questão da qualidade continua sendo uma preocupação central no direito administrativo. Muito embora o "menor preço" seja o critério mais comum, a lei de licitações (Lei nº 14.133/2021) possui mecanismos específicos para garantir que a economia não resulte em baixa qualidade.

Além da preocupação central com a qualidade dos produtos e serviços adquiridos através dos processos licitatórios que privilegiam o menor valor, existem outros desafios a serem superados, tais como os municípios de pequeno porte (com até 20 mil habitantes) e do interior enfrentam desafios estruturais severos para a implementação plena da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações), que passou a ser obrigatória para todos em 2024, dentre eles posso destacar com foco na luz das dificuldades de grande parte dos municípios brasileiros:

1. Falta de Profissionalização e Segregação de Funções

A nova lei exige que os agentes públicos sejam qualificados e que haja segregação de funções (quem autoriza a despesa não pode ser o mesmo que fiscaliza ou recebe o objeto). Em prefeituras muito pequenas, o quadro de servidores efetivos é reduzido, tornando fisicamente difícil separar as funções sem acumular cargos, o que gera riscos de nulidades e sanções pelos Tribunais de Contas.

2. Deficiência Tecnológica e Transição Digital

A Lei 14.133 estabelece o pregão eletrônico como regra e a obrigatoriedade de integração ao portal nacional de contratações públicas (PNCP). Municípios do interior muitas vezes sofrem com: Conexão de internet instável ou insuficiente. Falta de sistemas de gestão (softwares) adequados e atualizados. Dificuldade de fornecedores locais (pequenos comerciantes da região) em operar sistemas eletrônicos de disputa.

3. Planejamento e Elaboração de Estudos Técnicos

A fase de planejamento tornou-se muito mais complexa com a exigência do estudo técnico preliminar (ETP) e do gerenciamento de riscos. Prefeituras menores carecem de equipes técnicas especializadas (engenheiros, arquitetos, economistas) para elaborar esses documentos com o rigor jurídico e técnico exigido, o que pode levar a licitações desertas ou contratações ineficientes.

4. Atratividade para Fornecedores

Devido à logística difícil e ao baixo volume de compras, muitos municípios do interior não conseguem atrair empresas competitivas. Com a digitalização das licitações, empresas de grandes centros podem vencer as disputas, mas muitas vezes desistem da entrega devido ao custo do frete para cidades remotas, prejudicando o abastecimento local.

5. Aplicação do Princípio da Eficiência vs. Custos de Implantação

Embora a lei vise a eficiência, o custo para manter uma estrutura de controle interno, assessoramento jurídico e governança em conformidade com a nova norma é proporcionalmente muito mais alto para um município pequeno do que para uma capital.

Nesse contexto de processos decisórios e tomadas de decisões do setor público brasileiro, a corrupção sempre ocupou papel protagonista na história administrativa brasileira, todavia, os sistemas de compras, estrutura de fiscalização, órgãos de controle tornaram-se mais atuantes e relevantes na contemporaneidade.

Segundo Paul Cairney, em sua obra, em sua obra de 2012, "Understanding Public Policy: Theories and Issues", aborda o ciclo de políticas públicas (*policy cycle*) de forma crítica, tratando-o como um "ideal teórico" que, embora útil para fins didáticos e organizacionais, é visto como distante da realidade do dia a dia no Brasil, onde os principais pontos defendidos por ele são: 1. crítica à linearidade (O "mito" da ordem) Cairney argumenta que o ciclo tradicional sugere uma sequência lógica e ordenada (agenda → formulação → decisão → implementação → avaliação) que raramente ocorre na prática. Onde podemos perceber que a teoria defendida por Cairney aplica-se na amplitude quando o objeto em estudo é a lei de licitações, a teoria defendida pelos doutrinadores do direito administrativo que a carta legal possui ferramentas capazes de obstruir a desvantagem da utilização do critério de menor preço é aplicável a todo território nacional, e o legislador constitucional ao permanecer no entendimento que uma única lei nacional para compras e contratações no setor público brasileiro é razoável deixou de entender as questões dos interesses comuns e difusos do setor público.

Logo, neste contexto, podemos entender um conjunto de situações a serem sopesadas no momento dos processos decisórios, para tanto, Calmon e Costa (2013) entendem que os subsistemas de políticas públicas como o ambiente onde ocorre a interação real e complexa entre diversos atores (governamentais e não governamentais) que influenciam a tomada de decisão em uma área temática específica. Em seu artigo "Redes e governança das políticas públicas", os autores defendem que a abordagem de subsistemas é fundamental para compreender a dinâmica das políticas no Brasil, afastando-se da visão simplista de que o processo é puramente racional ou linear (como sugere o modelo de ciclo idealizado), relatando que após mais de 30 anos utilizando a mesma legislação para empreender as compras do setor público, foi homologado uma nova lei que altera dispositivos possivelmente pouco sensíveis, para possivelmente passar meramente uma ideia de atualização do contexto das compras, uma vez que os critérios objetivos, em regra, foram mantidos, como o menor valor por item.

Entretanto é possível destacar moderado grau de dificuldade ao empreender mudanças densas num setor sensível à administração pública, tal como o sistema de compras de todos os órgãos públicos brasileiros, principalmente se houver apropriação da teoria central de Calmon e Costa (2013), onde os principais conceitos se ancoram em: Arena de Interação: O subsistema é o espaço (ou "domínio de política") onde competem e negociam diferentes grupos de interesse, burocratas, especialistas, políticos e organizações. Redes de políticas públicas: Os subsistemas são estruturados em torno de redes de relacionamentos. Calmon e Costa (2013) definem essas redes como conjuntos de atores heterogêneos e interdependentes que atuam em torno de um tema específico, como saúde, educação ou meio ambiente. Governança: A discussão central dos autores é a "governança de redes". Eles exploram como a coordenação e a gestão são exercidas dentro desses subsistemas complexos, onde a autoridade não é apenas hierárquica, mas distribuída entre os participantes. Estabilidade e Mudança: A dinâmica dos subsistemas tende a ser estável devido aos "monopólios de ideias" ou coalizões dominantes. No entanto, a competição entre coalizões rivais ou eventos externos (como crises) pode colapsar esses monopólios e produzir mudanças significativas nas políticas em suma, para Calmon e Costa, a política pública não é apenas o resultado de um processo formal, mas sim o produto emergente de interações complexas e contínuas dentro de subsistemas específicos.

Conclusão

Conforme comenta Oliveira (2022), a elaboração da Lei nº 14.133/2021 não foi um processo exclusivamente técnico ou fechado no âmbito estatal. Pelo contrário, resultou de uma ampla interação entre diferentes estratos sociais e instituições que, direta ou indiretamente, influenciaram a modernização do regime de contratações públicas. Desde a tramitação inicial do projeto legislativo, ainda em 2013, diversos atores passaram a intervir no debate: órgãos de controle, entidades de classe, empresas contratadas pelo setor público, gestores municipais e estaduais, pesquisadores e organizações da sociedade civil. Cada segmento trouxe preocupações específicas, que contribuíram para o redesenho das regras e das etapas das licitações.

Os órgãos de controle — como TCU, CGU e tribunais de contas estaduais — exerceram forte pressão para que a nova legislação incorporasse mecanismos de governança, gestão de riscos e responsabilização, fruto do acúmulo de achados de auditorias e jurisprudência crítica à

Lei 8.666/93. Paralelamente, no sentido defendido por Justen Filho (2022, p.45), as empresas e associações setoriais pautaram temas como equilíbrio econômico-financeiro, matriz de riscos e maior previsibilidade contratual, valorizando segurança jurídica e redução de litígios. Municípios e estados, especialmente por meio de suas frentes de prefeitos e consórcios públicos, demandaram simplificação de etapas, profissionalização das compras e reconhecimento das desigualdades estruturais entre entes federativos na capacidade de executar procedimentos complexos. O meio acadêmico e especialistas também influenciaram ao produzir análises e diagnósticos que evidenciavam o descompasso da legislação anterior com a era digital, sugerindo a incorporação de instrumentos como o plano anual de contratações, o pregão eletrônico e a padronização documental.

Esse conjunto de pressões, interesses e contribuições tornou a nova lei um produto plural, moldado socialmente. De acordo com a análise apresentada por Santos e Jacoby Fernandes (2021) em vez de representar apenas uma evolução normativa tecnocrática, a Lei nº 14.133/21 reflete demandas reais de transparência, eficiência, inovação e integridade, formuladas ao longo de quase uma década de debates. Assim, o processo decisório que culminou em sua aprovação pode ser compreendido como um espaço de negociação entre diferentes setores da sociedade, apontando para mudanças institucionais que não dependem apenas da letra da lei, mas do amadurecimento democrático e da capacidade coletiva de aprimorar continuamente a atuação da Administração Pública.

A trajetória das licitações públicas no Brasil evidencia o constante esforço estatal para compatibilizar eficiência, transparência e probidade na gestão dos recursos públicos. A transição da Lei nº 8.666/93 para a Lei nº 14.133/2021 representa um marco nesse processo, especialmente ao reavaliar a centralidade do critério de menor preço. Embora historicamente adotado como mecanismo de proteção contra arbitrariedades e desvios, o menor valor isolado revelou limites importantes, tanto para o atendimento do interesse público quanto para a contratação de bens e serviços de qualidade.

A nova legislação, ao incorporar critérios como técnica e preço, melhor técnica e maior retorno econômico, não elimina o menor valor, mas o reinsere em uma matriz decisória mais ampla. O foco desloca-se da simples redução de custos para a busca de resultados qualificáveis, verificáveis e sustentáveis. Trata-se, portanto, de um amadurecimento institucional, reforçado pela participação da sociedade, do controle externo e da doutrina especializada.

Em última análise, o desafio contemporâneo das licitações públicas não está apenas em escolher o menor preço, mas em identificar a proposta mais vantajosa, capaz de gerar eficiência administrativa e promover políticas públicas concretas. A Lei nº 14.133/2021 oferece o arcabouço necessário para esse avanço; resta, agora, construir as condições práticas para sua efetividade, fortalecendo a capacidade administrativa e consolidando uma cultura de compras públicas orientada a resultados.

A evolução da legislação licitatória, portanto, não é fruto de um movimento isolado do governo, mas do amadurecimento institucional coletivo. A nova lei 14.133/2021 nasce desse ambiente, resultado de estudos técnicos, experiências acumuladas com a legislação anterior, decisões de tribunais de contas, diagnósticos da sociedade civil e da própria pressão por eficiência e inovação no setor público. Se na década de 1990 a prioridade era estabelecer controles rígidos para conter desvios, no contexto atual, a sociedade demanda não apenas proteção, mas também resultados efetivos, qualidade e economicidade sustentável.

Contudo, os desafios permanecem. A lei apresenta soluções normativas mais completas, introduz critérios de julgamento além do menor preço, aprimora o planejamento, fortalece mecanismos de governança e incentiva a racionalização das contratações. Mas sua efetividade depende de fatores externos ao texto legal: capacitação dos agentes, cultura administrativa orientada a resultados, integração tecnológica dos entes federativos, consolidação de jurisprudência e redução das assimetrias existentes entre órgãos com diferentes níveis de maturidade.

Além disso, auditorias sobre a implementação do portal nacional de contratações públicas (PNCP), um dos instrumentos centrais de transparência e controle previstos na lei, identificaram inconsistências e falhas em dados essenciais e um número elevado de contratações diretas, o que compromete a obtenção dos objetivos de publicidade e competitividade definidos pelo legislador.

Esses achados evidenciam que a eficácia das políticas públicas relacionadas às contratações não depende apenas da qualidade do texto legal, mas também da capacidade institucional e operacional dos órgãos envolvidos no processo decisório e na execução dos procedimentos. A transição normativa e os desafios de capacitação, infraestrutura tecnológica e cultura organizacional mostram que a efetiva concretização das metas de eficiência, transparência e integridade ainda exige esforços contínuos de monitoramento, capacitação e ajustes normativos e procedimentais. Tal cenário confirma que, embora a Lei nº 14.133/2021

represente um avanço significativo no arcabouço jurídico das contratações públicas brasileiras, seu impacto pleno está diretamente ligado à evolução das práticas administrativas e ao fortalecimento das estruturas de governança pública no país

Assim, o futuro da lei 14.133/2021 repousa menos em sua letra e mais em sua concretização. O Brasil atravessa uma fase de transição onde o desafio não é apenas modernizar a legislação, mas transformar práticas. A escolha do critério de julgamento menor preço ou propostas mais vantajosas passa a ser reflexo da maturidade institucional dos órgãos públicos e do aprendizado nacional sobre o papel estratégico das compras governamentais como instrumento de política pública. O êxito desse processo dependerá da capacidade de construção colaborativa entre gestores, controle externo, academia, fornecedores e sociedade civil, consolidando um modelo de contratações públicas que seja, ao mesmo tempo, íntegro, eficiente e claro na sua missão primordial: servir ao interesse público.

Em síntese, a tomada de decisão no setor público não é um ato unívoco ou linear, mas sim um processo complexo e *multilayer* que atravessa diferentes esferas sociais, políticas e institucionais, refletindo tanto a articulação burocrática interna quanto as diversas formas de participação e pressão de atores sociais externos. A literatura em políticas públicas tem avançado na compreensão de que as decisões governamentais são resultado não apenas de escolhas técnicas racionais, mas de interações dinâmicas entre valores sociais, interesses diversos e contextos institucionais específicos, o que demonstra a necessidade de reconhecer a pluralidade de fatores que influenciam o processo decisório. Como destaca Chiavenato ao tratar das decisões administrativas, “a arte de tomar decisões é fundamental na área da administração das organizações”, e no contexto das políticas públicas essa arte se intensifica à medida que envolve não só critérios técnicos, mas também a consideração de impactos sociais, equidade e justiça distributiva, elementos inerentes às demandas da sociedade.

Mais ainda, ao se lidar com decisões que ultrapassam fronteiras institucionais e setoriais, torna-se evidente que a participação de múltiplos atores incluindo cidadãos, organizações da sociedade civil, grupos de interesse e instituições estatais é parte integrante do processo decisório e da própria legitimação das políticas públicas em democracias contemporâneas. A interação desses sujeitos é reforçada por mecanismos de controle social e governança multipartite, nos quais o diálogo entre estado e sociedade amplia o escopo das vozes envolvidas, assegurando que as escolhas públicas reflitam, ainda que nem sempre de forma perfeita, as complexidades e heterogeneidades das demandas sociais. Assim, a decisão pública se dá em

um espaço onde saberes técnicos, valores democráticos e pressões sociais se entrelaçam, produzindo atos que são tanto fruto de deliberação racional quanto de negociação social contínua.

Referências

MORAES, Roque. Uma tempestade de luz: a compreensão possibilitada pela análise textual discursiva. *Ciência & Educação, Bauru*, v. 9, n. 2, p. 191-211, 2003. Disponível em: SciELO. Acesso em: 14 jan. 2026.

DI PIETRO, Maria Sylvia Zanella. *Direito Administrativo*. 37. ed. Rio de Janeiro: Forense, 2024.

CAIRNEY, Paul. *Understanding Public Policy: theories and issues*. Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2012.

CALMON, Paulo Carlos Du Pin; COSTA, Arthur Trindade Maranhão. Redes e governança das políticas públicas. *RP3 - Revista de Pesquisa em Políticas Públicas*, Brasília, n. 1, p. 1-29, jul. 2013. Disponível em: periodicos.unb.br. Acesso em: 14 jan. 2026.

BANDEIRA DE MELLO, Celso Antônio. *Curso de Direito Administrativo*. 36. ed. São Paulo: Malheiros, 2022.

OLIVEIRA, Rafael Carvalho Rezende. *Curso de Licitações e Contratos Administrativos*. Rio de Janeiro: Forense, 2002.

JUSTEN FILHO, Marçal. *Comentários à Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021*. 2. ed. São Paulo: Revista dos Tribunais, 2022.

SANTOS, Waldir; JACOBY FERNANDES, Jorge Ulisses. *Lei de Licitações e Contratos Administrativos: Comentários à Lei nº 14.133/2021*. Belo Horizonte: Fórum, 2021.

DYE, Thomas R. *Understanding Public Policy*. 14. ed. Boston: Pearson, 2013. ISBN 9780205238828.

PETERS, B. Guy. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015. ISBN 9781781955789.

MATTEI, Clara E. *The Capital Order: How Economists Invented Austerity and Paved the Way to Fascism*. Chicago: University of Chicago Press, 2022. ISBN 9780226818399.

PETERS, B. Guy. *Advanced Introduction to Public Policy*. Cheltenham, UK: Edward Elgar Publishing, 2015. ISBN 9781781955765.

MATTEI, Clara E. *A ordem do capital: como economistas inventaram a austeridade e abriram caminho para o fascismo*. London/New York: Verso Books, 2024. ISBN 9781839766246



Recebido: 05/02/2025. Aceito: 11/02/2026. Publicado: 28/02/2026.