

QUANDO O PREÇO DOMINA A TÉCNICA: DISTORÇÕES E CONSEQUÊNCIAS NAS CONTRATAÇÕES DE OBRAS PÚBLICAS

Hamilton Bonatto¹

1. Introdução

1.1 Contextualização da controvérsia

O critério de julgamento técnica e preço foi concebido como instrumento de ponderação entre dois vetores fundamentais nas contratações públicas: a qualidade técnica da solução ofertada e a sua viabilidade econômica. No entanto, a prática administrativa recente revela casos preocupantes de se exigir atribuição de peso maior ao preço em detrimento da técnica. Tal escolha, ainda que apresentada sob o manto da economicidade, pode comprometer de forma substancial a eficiência e a adequação do objeto contratado, especialmente em empreendimentos complexos como obras e serviços de engenharia.

Essa distorção se evidencia em licitações que, embora formalmente estruturadas para privilegiar a qualidade, acabam conduzindo a um resultado paradoxal de contratação de propostas com preço baixo e desempenho técnico aquém das necessidades, ou, em cenário igualmente indesejável, de soluções onerosas que não entregam valor agregado em termos de engenharia e inovação. A ponderação inadequada entre técnica e preço pode gerar desequilíbrios contratuais e comprometer a finalidade pública.

1.2 Importância do equilíbrio entre técnica e preço em obras e serviços de engenharia

Em contratações de obras e serviços de engenharia, o peso da técnica trata-se de um elemento estruturante para assegurar a qualidade do empreendimento.

¹ Hamilton Bonatto é advogado. Procurador do Estado do Paraná. Mestre em Planejamento e Governança Pública. Especialista em Direito Constitucional; Especialista em Advocacia Pública; Especialista em Construção de Obras Públicas; e Especialista em Ética e Educação; É Autor de diversos trabalhos na área de Licitações e Contratos de Obras e Serviços de Engenharia.

Diferentemente de aquisições de bens padronizados, onde a comparação de preços pode predominar sem maiores riscos, nas obras públicas a técnica é determinante para aumentar a qualidade do produto entregue, de modo a, por exemplo, mitigar patologias construtivas, garantir a conformidade com normas de desempenho, eficiência na produção, minimização do desperdício de materiais, além da dos prazos de construção, redução de custos de operação, diminuição de aditivos contratuais, sustentabilidade e manutenção ao longo do ciclo de vida.

O equilíbrio entre técnica e preço, portanto, não deve ser visto como concessão recíproca entre qualidade e custo, mas como convergência para a seleção da proposta mais vantajosa em sentido amplo, aquela que, ao mesmo tempo, apresenta uma solução tecnicamente superior e economicamente racional. O afastamento desse equilíbrio, seja por sobrevalorização do preço ou pela atribuição de critérios técnicos genéricos, fragiliza o resultado contratual e afronta o princípio da eficiência consagrado no art. 37 da Constituição Federal.

1.3 Objetivo e escopo do artigo

Este artigo se propõe a defender que é incoerente atribuir maior peso ao preço do que à técnica nas licitações cujo critério de julgamento seja técnica e preço, sobretudo em contratações de engenharia. Pretende-se examinar os riscos práticos e jurídicos dessa opção, seus reflexos na qualidade do objeto contratado e no interesse público, e apresentadas recomendações de ponderação adequada para garantir a efetividade das contratações.

2. Fundamentos Jurídicos do Critério Técnica e Preço

2.1 Previsão legal: Lei nº 13.303/2016 e Lei nº 14.133/2021

As leis nº 13.303/2016 e 14.133/2021 são os pilares normativos que orientam a escolha e aplicação do critério técnica e preço nas licitações públicas, incluindo as contratações de obras e serviços de engenharia. Ambas as legislações possuem dispositivos claros que possibilitam a adoção desse critério como meio de garantir a seleção de propostas mais vantajosas para a Administração Pública, levando em consideração tanto a qualidade técnica quanto a viabilidade econômica.

O art. 54 da Lei nº 13.303/2016 e o art. 33 da Lei nº 14.133/2021 preveem a possibilidade de utilização de técnica e preço como critério de julgamento em licitações para obras e serviços de engenharia. Evidentemente esse, como qualquer outro critério de julgamento, deve ser justificado como a melhor solução para atingir o interesse público. O uso desse critério permite à Administração Pública ponderar a qualidade da proposta (a técnica) sem renunciar a um valor razoável, equilibrando os aspectos financeiros com a eficiência técnica do projeto.

A escolha desse critério reflete um modelo jurídico que busca o melhor desempenho do objeto licitado, reconhecendo que, em determinadas circunstâncias, a proposta técnica superior pode agregar valor adicional que justifique um custo, a princípio, mais elevado, desde que a diferença seja justificada pelo benefício que essa qualidade irá proporcionar ao longo da execução e vida útil da obra. Portanto, tanto a Lei nº 13.303/2016 quanto a Lei nº 14.133/2021 reforçam a necessidade de equilíbrio, onde a proposta técnica e a proposta de preço são ponderadas de forma a garantir a escolha mais vantajosa e eficiente.

Com a ampliação das possibilidades de contratação de obras mais complexas, proveniente do avanço tecnológico e a necessidade constante de soluções inovadoras, o critério de menor preço e de maior desconto tornou-se insuficiente para captar a qualidade técnica e a inovação existentes no mercado da construção civil. O *status quo* possui condições de executar obras com tecnologia embarcada inovadora e mais eficiente e, no entanto, há dificuldade de licitar e contratar obras com essas características.

As métricas lineares e simplificadoras do critério de julgamento técnica e preço desconsideram as diferenças técnicas entre as soluções propostas, as inovações embutidas em metodologias diferenciadas, a qualidade dos materiais e das tecnologias a serem empregadas nas obras, a capacidade de a empresa a ser contratada de antecipar riscos e propor soluções preventivas, além de não levar em conta a experiências anteriores das licitantes com objetos similares, de modo que a curva de

aprendizagem é desconsiderada. Para que se concretize essa intenção, é importante que haja mecanismos de seleção que ponderem esses fatores.²

Cumprir recordar que, em qualquer dinâmica de aquisição, seja na esfera pública ou privada, é inerente à lógica de mercado a correlação entre qualidade e preço. Quando se busca um bem ou serviço de padrão superior, com um desempenho técnico mais aquilatado, durabilidade ampliada ou inovação tecnológica, é natural que isso implique contraprestação financeira proporcionalmente mais elevada em relação a um produto de qualidade inferior. Assim, admitir que propostas de menor preço necessariamente atendem aos objetivos da Administração Pública, sem considerar o nível qualitativo das soluções ofertadas, equivale a desconsiderar o princípio da vantajosidade consagrado nas legislações cogentes, que pressupõe não apenas o menor custo, mas o melhor resultado para o interesse público. Afinal, a escolha pelo “mais barato” nem sempre representa a escolha pelo “mais adequado”.

2.2 Princípios aplicáveis: seleção da proposta mais vantajosa, eficiência, isonomia e julgamento objetivo

Ao adotar o critério de técnica e preço, como já explicitado, a Administração Pública não se limita a uma mera comparação numérica de preços, mas deve considerar a proposta que seja, de fato, mais vantajosa. Esse conceito de "vantajosidade" está intimamente ligado ao princípio da eficiência, consagrado no art. 37 da Constituição Federal, que exige que os atos administrativos, e especialmente as contratações públicas, resultem em um benefício real para a sociedade, com uso racional dos recursos públicos.

A isenção de julgamento, prevista no princípio da isonomia, deve ser preservada, garantindo que todos os participantes tenham as mesmas condições de competir, não sendo favorecido qualquer licitante. Essa premissa implica que a proposta técnica deve ser julgada de forma justa, clara e objetiva, respeitando os critérios pré-estabelecidos no edital, evitando ao máximo subjetividades que possam distorcer o julgamento e a seleção da proposta mais vantajosa. O TCU já decidiu no sentido de que

² BONATTO, Hamilton. Critério de Julgamento Técnica e Preço: A Virada Cultural da Lei nº 14.133/2021. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/criterio-julgamento-tecnica-e-preco-virada-cultural-lei-n-141332021.pdf>. Acesso em 01/09/2025.

quando adotado este critério de julgamento deve haver critérios objetivos de avaliação e coerência com o resultado que se pretende atingir com a contratação:

Em licitações do tipo técnica e preço, o edital deve definir critérios objetivos para a gradação das notas a serem dadas a cada quesito da avaliação técnica, assim como distribuir a pontuação técnica de modo proporcional à relevância de cada quesito para a execução do objeto contratual, de forma a permitir o julgamento objetivo das propostas e evitar o estabelecimento de pontuação desarrazoada, limitadora da competitividade.³

A transparência também é um princípio chave nesse processo, uma vez que as informações relacionadas às propostas, tanto técnicas quanto financeiras, devem ser apresentadas de maneira clara e acessível, permitindo que os interessados compreendam os critérios de avaliação e as razões de cada decisão. Essa transparência é fundamental para garantir que o julgamento seja realizado de acordo com as premissas legais e contratuais estabelecidas. Mais uma vez é importante destacar o posicionamento já exarado pelo TCU:

A comissão julgadora de licitação do tipo “técnica e preço” deve fundamentar adequadamente as avaliações das propostas técnicas, deixando-as consignadas em relatório circunstanciado nos autos do processo, não se limitando a meramente expressar as notas ou os conceitos. Para reduzir o grau de subjetividade nas pontuações atribuídas a essas propostas, os critérios de julgamento devem estar suficientemente detalhados no edital do certame, sob pena de violação ao princípio do julgamento objetivo⁴.

Observa-se que o critério de julgamento deve ser adotado, com maior razão, com os olhos voltados para os princípios previstos na legislação cogente, em especial nos princípios da seleção da proposta mais vantajosa, da eficiência, da isonomia e do julgamento objetivo.

2.3 Finalidade do critério: valorização da qualidade técnica sem afastar a economicidade

³ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1169/2022 - Plenário.

⁴ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1257/2023 - Plenário.

O critério técnica e preço foi idealizado para valorizar a qualidade técnica da proposta sem desconsiderar a economicidade da contratação. A escolha desse critério em obras e serviços de engenharia além de buscar garantir que o projeto e a execução sejam realizados com eficiência e qualidade, assegura que o custo para a Administração seja compatível com o orçamento público disponível, respeitando os princípios da eficiência e da moralidade administrativa.

No entanto, como o critério envolve a ponderação de dois elementos distintos, técnica e preço, é fundamental que o edital e o Termo de Referência apresentem critérios objetivos e claros para a avaliação de ambos. A proposta técnica deve ser suficientemente detalhada para permitir uma avaliação rigorosa das soluções apresentadas, incluindo aspectos inovadores, a qualificação da equipe técnica, o conhecimento do objeto a ser contratado, a metodologia e o programa de trabalho para a execução da obra, o planejamento da execução e a relação dos produtos a serem entregues. Ao mesmo tempo, a proposta de preço deve ser analisada com base em uma estimativa realista e razoável, que considere o mercado e o ambiente específico da obra. Evidentemente a predominância da técnica não implica na desconsideração do preço de mercado.

A análise do custo-benefício é, portanto, uma exigência implícita nesse tipo de licitação. O objetivo é garantir que a Administração escolha o projeto de maior qualidade técnica e, ao mesmo tempo, apresente um equilíbrio econômico-financeiro, assegurando que a solução proposta seja vantajosa tanto do ponto de vista técnico quanto financeiro. Isso implica que, em certos casos, uma proposta técnica superior pode justificar um preço a ser pago, desde que os benefícios técnicos superem os custos para o erário, porém dentro dos patamares razoáveis e reconhecidos pelo mercado da construção civil.

Vamos então aprofundar a discussão sobre o equilíbrio entre técnica e preço, abordando com mais detalhamento os impactos que uma ponderação inadequada pode ter no processo licitatório, especialmente em obras públicas e serviços de engenharia.

3. O Equilíbrio entre Técnica e Preço: Impactos e Desafios

3.1 A Técnica como Elemento Fundamental para a Qualidade da Obra

Em obras públicas, a qualidade técnica não é um elemento opcional. Ela é o fundamento que assegura o resultado pretendido ao executar o empreendimento. No campo da engenharia, um projeto de alta qualidade não se traduz apenas na estética ou no cumprimento das normas, mas principalmente em sua capacidade de resistir ao tempo, de possuir um bom desempenho operacional, atender às necessidades funcionais e se adaptar às exigências futuras. A escolha inadequada de propostas baseadas apenas em preço pode comprometer a execução da obra de maneira irreversível, levando a falhas estruturais, aumento de custos operacionais, morosidade na execução, insustentabilidade, elevado número de aditivos evitáveis, dentre outros problemas.

A arquitetura e a engenharia civil não podem ser tratadas como um mercado de *commodities*, onde o menor preço determina a escolha. A avaliação técnica é de real importância para garantir que a obra seja entregue dentro dos parâmetros exigidos de segurança e desempenho, além de evitar falhas que comprometam a vida útil do edifício ou da infraestrutura.

3.2 O Preço e seus Reflexos no Valor Global da Obra

Por outro lado, o preço deve ser analisado como um indicador de viabilidade econômica e não como fator decisivo absoluto. Uma licitação em que o preço tem peso maior que a técnica pode resultar na contratação de obras de baixo custo, porém de baixa qualidade. Isto pode gerar, ao longo do tempo, gastos imprevistos com manutenção e reparos, ou até mesmo a necessidade de reconstrução da obra ou gastos excessivos com constantes reformas.

É importante destacar que licitações com critério de técnica e preço devem sempre garantir um equilíbrio justo entre a qualidade do projeto e a sustentabilidade econômica da obra. Optar por propostas com preços abaixo do mercado pode indicar que a empresa ou consórcio licitante está reduzindo custos de maneira inadequada, o que pode prejudicar tanto o andamento da obra quanto os padrões exigidos para a sua entrega. Um preço muito baixo, por exemplo, pode ser resultado de um corte excessivo na qualidade dos materiais ou da capacitação da mão de obra, fatores que, a longo prazo, prejudicam a durabilidade da obra.

Além disso, ao fixar um critério com peso desproporcional para o preço, pode-se criar uma incitação à fraude. Empresas podem, muitas vezes, subestimar os custos para vencer a licitação, comprometendo a entrega do projeto conforme os requisitos técnicos do edital. O risco de fraude pode se manifestar na omissão de custos reais para viabilizar uma proposta financeiramente atrativa, mas que, na prática, resultará em comprometimento da execução ou em obras de péssima qualidade.

3.3 O Impacto da Ponderação Inadequada na Execução e no Ciclo de Vida da Obra

A escolha de propostas com base predominantemente no preço pode comprometer a execução do projeto em várias frentes. Primeiro, as empresas que oferecem preços muito baixos muitas vezes não têm a capacidade financeira ou técnica para cumprir os prazos e requisitos estabelecidos no contrato. Isso gera atrasos, interrupções no andamento da obra e conflitos contratuais, o que eleva os custos a longo prazo, tanto para a Administração quanto para os usuários da obra pública.

A jurisprudência do Tribunal de Contas da União tem se consolidado no sentido de exigir que os critérios de ponderação entre técnica e preço, quando adotado o julgamento por técnica e preço, estejam devidamente justificados nos autos do procedimento licitatório. Tal exigência não constitui mera formalidade, mas um imperativo de legalidade e razoabilidade, destinado a assegurar que a escolha dos pesos atribuídos a cada critério — técnico e econômico — não configure privilégio dissimulado, nem enseje desequilíbrio concorrencial decorrente da supervalorização de aspectos técnicos irrelevantes ou não substanciais. Essa fundamentação deve demonstrar, de maneira clara e objetiva, que a distribuição dos pesos decorre de uma análise lógica e proporcional da complexidade e dos objetivos do objeto contratado, sob pena de se comprometer a própria isonomia entre os licitantes e o interesse público na obtenção da proposta mais vantajosa.⁵

Além disso, projetos de engenharia de baixa qualidade implicam em custos elevados com manutenção contínua, especialmente em empreendimentos públicos que demandam durabilidade e eficácia ao longo de décadas. A durabilidade de uma obra

⁵ BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conf. Acórdãos 508/2008; 2909/2012; 3217/2014; e 479/2015; todos do Plenário do TCU. In *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-4-4-tecnica-e-preco-2/#_ftn12. Acesso em 10.09.2025.

está diretamente relacionada à qualidade técnica do projeto, da execução e da escolha de materiais. Obras que priorizam o preço, em detrimento da qualidade técnica, têm grandes chances de necessitar de intervenções corretivas, reformas estruturais ou ajustes que, além de onerar os cofres públicos, comprometem a funcionalidade do serviço público que se espera da obra.

Outro ponto de fundamental importância que deve ser discutido é o conceito de custo-benefício. Quando se prioriza o preço em detrimento da técnica, o que se vê é a tentativa de reduzir o valor inicial do contrato, sem considerar o custo total do empreendimento, que é o custo de operação e manutenção ao longo da vida útil da obra. O preço, nesse caso, deve ser apenas um dos fatores na escolha, sem sobrepor-se à necessidade de garantir a qualidade técnica do empreendimento.

3.4 O Desafio da Inovação e a Necessidade de Aperfeiçoamento Técnico

A contratação pública de obras e serviços de engenharia deve ser um terreno fértil para inovação técnica. A pesquisa e a inovação tecnológica são de fundamental importância para que o setor público consiga atender às necessidades da sociedade e maximizar os benefícios a longo prazo. Isso significa que a técnica deve ter mais peso, principalmente em um ambiente onde a inovação pode proporcionar soluções mais sustentáveis, econômicas e eficientes.

No entanto, sempre é necessário possibilitar uma análise o mais objetiva possível, lembrando que, quando se está diante de avaliação técnica, não há como fugir plenamente de uma certa subjetividade, a exemplo do que se julga quando se contrata, por exemplo, projetos arquitetônicos na modalidade concurso e critério de julgamento melhor técnica.

A ponderação inicial tende a assegurar o equilíbrio necessário para preservar o verdadeiro espírito do critério técnica e preço: selecionar a proposta que melhor combine capacidade técnica, inovação e viabilidade econômica. Ao optar por uma redução da nota técnica e privilegiar a nota do preço, há um risco evidente de se desconfigurar a lógica do certame, convertendo-o, na prática, em uma disputa de menor preço disfarçada, o que contraria os fundamentos do próprio regime licitatório eleito.

O Termo de Referência deve evidenciar o cuidado técnico da Administração de incluir critérios objetivos de inovação no Plano de Trabalho, de modo a permitir avaliar

a possibilidade de internalização de tecnologias e metodologias avançadas capazes de entregar à Administração soluções mais eficientes, sustentáveis e alinhadas com os objetivos de desempenho e ciclo de vida da obra a ser executada. Desvalorizar o peso da técnica em um cenário que exige alta complexidade e sofisticação é caminhar na contramão da boa engenharia, da economicidade em sentido amplo e da eficiência prevista no art. 37 da Constituição Federal.

A própria doutrina reforça esse entendimento. O Ministro do TCU, Benjamin Zymler e o auditor daquela Corte de Contas, Laureano Canabarro Dios (2018, p. 199) apontam que o limite de 70% para a técnica estabelecido pela Lei das Estatais veio justamente para resolver uma controvérsia da vigência da Lei nº 8.666/1993, evitando distorções extremas tanto no sentido de privilegiar exclusivamente a técnica quanto de reduzir seu peso a um ponto que desfigure o critério de julgamento pela melhor combinação entre técnica e preço. Como bem sintetizam os autores, esse parâmetro normativo permite contratações mais inteligentes, aproveitando a eficiência e a capacidade técnica da iniciativa privada, sem perder de vista o compromisso com a vantajosidade⁶.

Em um caso, por exemplo em que o peso para a técnica é de 60% e 40% para o preço, há um perfeito alinhamento ao espírito legal e doutrinário, bem como, o peso de 70% para a técnica e 30% para o preço também estaria em consonância com a legislação e a doutrina. Pensar em reduzir em demasiado a nota técnica ignoraria as particularidades de uma obra com determinado porte e/ou complexidade como a de um hospital público, de um edifício escolar, ou de uma ponte, cuja funcionalidade, segurança e desempenho dependem da qualidade do projeto, da qualificação da equipe e da metodologia construtiva adotada. Obras de engenharia e arquitetura, como já comentado, não são *commodities*, mormente empreendimentos que demandam soluções técnicas refinadas e gestão de riscos integrada para garantir que, além de prontas no prazo, as instalações funcionem com excelência e reduzam custos de manutenção ao longo de grandes períodos de operação.

⁶ ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. *Regime Diferenciado de Contratações*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

Ao privilegiar o preço em detrimento da técnica, corre-se o risco de contratar propostas com valor inicial aparentemente vantajoso, mas que tendem a gerar patologias construtivas, aditivos desnecessários e manutenção onerosa, resultando em custos muito mais altos para a Administração ao longo do ciclo de vida do ativo. A vantajosidade não pode ser confundida com o menor desembolso inicial, ela deve refletir a eficiência global da contratação em todo ciclo de vida do empreendimento, considerando a entrega, a qualidade, a durabilidade e a sustentabilidade.

Dessa forma, a determinação de reduzir o peso da técnica além de carecer de justificativa técnica adequada, como contraria a lógica do critério eleito e o próprio planejamento da entidade licitante. Essa postura, se adotada, pode até ser amparada pelo discurso da busca pelo custo/benefício, porém, ignora que, em contratações complexas, a técnica não é um mero adorno, mas o pilar da eficiência e da segurança jurídica e operacional do contrato.

4. Considerações sobre o papel do controle externo

O controle externo desempenha papel decisivo para que o critério “técnica e preço” seja utilizado de forma coerente. Ao analisar editais e contratos, os tribunais de contas devem abandonar a visão reducionista que confunde vantajosidade com menor desembolso inicial e adotar uma análise mais sofisticada, que considere o custo de ciclo de vida do empreendimento, os riscos técnicos e operacionais associados à execução; a durabilidade e a eficiência da solução proposta, e demais fatores que tendam a otimizar o resultado.

Essa mudança de enfoque não relativiza a busca por eficiência, mas a aperfeiçoa, ao alinhar o controle externo com o que há de mais moderno na gestão de contratos públicos no mundo. Ao reconhecer que a técnica é fator determinante para a efetividade da contratação, o controle externo deixa de ser um agente apenas fiscalizador e passa a atuar como indutor de boas práticas, fortalecendo o planejamento, a competitividade e a inovação nas licitações públicas.

Em última análise, garantir pesos equilibrados entre técnica e preço é um compromisso com a qualidade do gasto público. Essa medida assegura que cada real investido em obras e serviços de engenharia retorne em forma de infraestrutura segura, eficiente e duradoura, em benefício direto da sociedade.

Sobre o papel das Cortes de Contas, importante exemplificar com a a Decisão TCDF nº 4186/2023. O TCDF analisou um certame realizado pela NOVACAP, relativo à construção do Hospital Clínico Ortopédico daquela Capital da República. Neste caso, a ponderação entre técnica e preço foi alvo de revisão, algo que já havia acontecido em processo assemelhado, em que também houve, por parte daquela Corte de Contas, uma intervenção crítica na ponderação entre técnica e preço em um procedimento licitatório específico para a construção do Hospital do Recanto das Emas⁷.

A Decisão TCDF nº 4186/2023 determinou que o edital fosse ajustado para garantir que a proposta técnica tivesse peso significativo na avaliação, fixando 40% para a proposta técnica e 60% para a proposta de preço. Embora essa distribuição represente um equilíbrio mais tradicional, a revisão feita pelo TCDF atribuindo um peso excessivo ao preço pode prejudicar a qualidade da contratação, especialmente em um quadro tão complexo quanto o de obras hospitalares. Assim estabeleceu o TCDF:

d) quanto ao critério de julgamento por técnica e preço, altere o item 14 do instrumento convocatório e o Termo de Referência, fixando em 60% o peso da proposta de preços e em 40% o peso da proposta técnica, para fins cálculo da pontuação final, de forma a garantir a seleção da proposta mais vantajosa para a Administração Pública;⁸

A escolha pela ponderação 60/40 entre técnica e preço é plenamente justificável, pois visa garantir uma seleção que privilegie a qualidade técnica, sem desconsiderar ou renunciar à viabilidade econômica do projeto.

Em verdade, a escolha original pela ponderação 60/40 em favor da técnica busca assegurar a qualidade do objeto contratado sem perder de vista a racionalidade econômica. Alterar e inverter essa relação para privilegiar ainda mais o preço, como

⁷ DISTRITO FEDERAL, Tribunal de Contas do Distrito Federal. DECISÃO ORD N°. 2178/2023 ORD - SS/GAB - RELATOR(A) : Conselheiro André Clemente Lara de Oliveira. Neste caso, houve a determinação do TCDF para que a NOVACAP reduzisse o peso da nota técnica, sob o argumento de atrair empresas dispostas a compensar pontuações técnicas mais baixas com preços mais competitivos.

⁸ DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas DO Distrito Federal. Decisão nº 4185/2023. Relator(a): Conselheiro André Clemente Lara de oliveira. 1º Revisor: auditor/conselheiro-substituto Vinícius Cardoso de Pinho Fragoso. Sessão Ordinária Nº 5357, de 20/09/2023.

sugerido pelo TCDF, desvirtua o próprio critério de melhor combinação de técnica e preço e compromete a eficiência da contratação.

Se a finalidade maior da licitação pública é selecionar a proposta mais vantajosa, essa vantajosidade não se resume ao menor custo imediato, mas ao melhor custo de ciclo de vida aliado à excelência técnica da solução ofertada. Obras complexas, como um hospital, não toleram improvisos ou economias aparentes, ao contrário, exigem rigor técnico, planejamento eficiente e soluções inovadoras que garantam funcionalidade, durabilidade e eficiência operacional ao longo dos anos.

A manutenção do equilíbrio 60% técnica e 40% preço respeita os limites legais fixados pela Lei das Estatais, e materializa a busca pelo interesse público em sua acepção mais ampla, que é a de entregar ao cidadão um equipamento público de qualidade, seguro, eficiente e sustentável, construído dentro de um modelo econômico-financeiro que assegure, de forma objetiva, a melhor relação entre custo e benefício para a Administração Pública.

5.Exemplos práticos de falhas decorrentes da priorização excessiva do preço

5.1. Tabela comparativa – Cenários com duas empresas (A e B) – 60/40

1. Dados de base

Empresa	Nota técnica	Preço ofertado (R\$)
A – Técnica de excelência	95	1.200.000
B – Técnica inferior	80	1.000.000 <i>(menor preço)</i>

Notas de preço = (menor preço ÷ preço ofertado) × 100

A: $(1.000.000 \div 1.200.000) \times 100 = 83,33$

B: $(1.000.000 \div 1.000.000) \times 100 = 100,00$

2. Cenário – Técnica 60% | Preço 40% (equilibrado)

Empresa	Cálculo	Nota final
A	$(95 \times 0,60) + (83,33 \times 0,40) =$	90,33
B	$(80 \times 0,60) + (100 \times 0,40) =$	88,00

Classificação:

1º A (90,33)

2º B (88,00)

Resultado coerente: a técnica superior de **A** garante a vitória, mesmo com preço um pouco mais alto do que B. Neste caso, a Administração pagaria um valor superior ao mínimo oferecido, no entanto teria como retorno uma obra com maior técnica.

3. Cenário – Técnica 40% | Preço 60% (distorção)

Empresa	Cálculo	Nota final
A	$(95 \times 0,40) + (83,33 \times 0,60) =$	88,00
B	$(80 \times 0,40) + (100 \times 0,60) =$	92,00

Classificação:

1º B (92,00)

2º A (88,00)

Resultado distorcido: B vence mesmo sendo tecnicamente inferior, apenas porque apresentou preço mais baixo. Neste caso a Administração pagaria um preço menor, porém receberia uma obra com menos técnica embutida. Pagaria menos, no entanto, receberia um produto, em tese, de menor qualidade.

Esse exemplo deixa evidente a fragilidade da ponderação 40% técnica/60% preço. A empresa B, que oferece proposta tecnicamente inferior, sem as soluções inovadoras e o domínio técnico de A, consegue vencer a disputa apenas por apresentar um preço mais baixo. Quando o peso do preço ultrapassa a técnica, cria-se uma distorção perigosa, tendo em vista que o certame se aproxima de uma disputa de menor preço, mascarada sob a roupagem de técnica e preço. Com isso, perde-se a capacidade de diferenciar adequadamente propostas com maior valor agregado, maior capacidade técnica e maior potencial de inovação e eficiência.

Essa distorção, quando se atribui maior peso ao preço em detrimento da técnica, tende a gerar consequências graves e duradouras nas obras e serviços de engenharia, especialmente em empreendimento públicos de maior complexidade. O primeiro e mais evidente impacto é o comprometimento da qualidade, pois projetos de alta complexidade acabam sendo conduzidos por empresas que não detêm a melhor capacidade técnica, o que aumenta sobremaneira os riscos de entrega de obra de pior qualidade ou, sequer ser entregue. Não se trata de um problema abstrato, é uma realidade que se traduz em hospitais que não funcionam plenamente, pontes interditadas antes do prazo de vida útil e escolas com patologias construtivas que colocam em risco a segurança de seus usuários, obras com elevado número de aditivos contratuais, obras paralisadas, entre outras possibilidades indesejadas.

O segundo efeito é o aumento do custo de ciclo de vida. As economias aparentes obtidas no preço inicial quase sempre se convertem em gastos adicionais com manutenção corretiva, aditivos contratuais e, muitas vezes, paralisações que geram passivos financeiros vultosos. Um contrato firmado com base em uma proposta subdimensionada tende a exigir complementações que, somadas ao longo do tempo, tornam o custo final da obra muito superior ao valor ofertado na licitação. É o clássico “barato que sai caro”, agravado pelo fato de que os recursos públicos são limitados e o desperdício compromete outras políticas públicas.

A terceira consequência é a insegurança contratual. Contratos com preços artificialmente baixos costumam ser instáveis, enfrentam dificuldades de execução, pedidos de reequilíbrio econômico-financeiro e litígios administrativos ou judiciais que atrasam a entrega do bem ou serviço, prejudicando diretamente a sociedade. O que deveria ser um instrumento de eficiência e entrega de valor torna-se um campo de disputas e renegociações, corroendo a credibilidade da Administração e aumentando a desconfiança dos licitantes qualificados em participar de certames públicos.

Ao contrário desse cenário de risco e ineficiência, a proporção que valoriza a técnica em relação ao preço é um arranjo que busca a excelência técnica, sem ignorar a competitividade econômica, preservando a essência do critério de “melhor combinação de técnica e preço”. Essa ponderação reflete uma escolha estratégica pela eficiência, pela durabilidade das soluções adotadas e pela segurança jurídica dos contratos. Com essa lógica, a tendência é a de que o empreendimento atenda ao interesse público ao longo

de todo o seu ciclo de vida, entregando obras mais seguras, com execuções mais céleres, obras mais funcionais e sustentáveis.

5.2 Tabela comparativa – Cenários com duas empresas (A e B) – base: B = R\$ 1.080.000

Neste caso, o preço da proposta de B foi diminuído ainda mais em relação à proposta de A.

1) Dados de base

Empresa	Nota técnica	Preço ofertado (R\$)
A – Técnica de excelência	95	1.200.000
B – Técnica inferior (<i>menor preço</i>)	80	1.080.000

Notas de preço = (menor preço ÷ preço ofertado) × 100

A: $(1.080.000 \div 1.200.000) \times 100 = 90,00$

B: $(1.080.000 \div 1.080.000) \times 100 = 100,00$

2) Cenário – Técnica 60% | Preço 40% (equilibrado)

Empresa	Cálculo	Nota final
A	$(95 \times 0,60) + (90 \times 0,40)$	93,00
B	$(80 \times 0,60) + (100 \times 0,40)$	88,00

Classificação:

1º A (93,00)

2º B (88,00)

Leitura: a técnica superior de **A** garante a vitória, mesmo com preço mais alto, e mesmo que a proposta de preço de B tenha diminuído.

3) Cenário – Técnica 40% | Preço 60% (distorção)

Empresa	Cálculo	Nota final
A	$(95 \times 0,40) + (90 \times 0,60)$	92,00
B	$(80 \times 0,40) + (100 \times 0,60)$	92,00

Classificação: empate em 92,00 → em regra, vence o menor preço (B), pois a proposta técnica já foi dada com todos os elementos colocados pelas empresas licitantes durante a licitação.

Leitura: com o preço pesando mais, a proposta tecnicamente inferior iguala a de excelência e leva o certame pelo critério de desempate econômico. Neste caso, ao final, aquela empresa que deu o menor preço (10% menor), porém com uma técnica pior (16% abaixo), vence o pleito.

4) Cenário – Técnica 70% | Preço 30%

Empresa	Cálculo	Nota final
A	$(95 \times 0,70) + (90 \times 0,30)$	93,50
B	$(80 \times 0,70) + (100 \times 0,30)$	86,00

Classificação:

1º A (93,50)

2º B (86,00)

Neste caso, é privilegiada a técnica. Paga-se 10% a mais do que o menor preço, no entanto recebe uma proposta técnica 16% superior.

5) Cenário – Técnica 30% | Preço 70%

Empresa	Cálculo	Nota final
A	$(95 \times 0,30) + (90 \times 0,70)$	91,50

B	$(80 \times 0,30) + (100 \times 0,70)$	94,00
---	--	-------

Classificação:

1º B (94,00)

2º A (91,50)

Neste caso, em que prevalece

Análise comparativa (base B = R\$ 1.080.000)

Cenário	Nota A	Nota B	Vencedor
70% técnica / 30% preço	93,50	86,00	A
60% técnica / 40% preço	93,00	88,00	A
40% técnica / 60% preço	92,00	92,00	B <i>(desempate pelo menor preço, pois a “nova proposta” (art. 60, I) só poderá ser de preço.</i>
30% técnica / 70% preço	91,50	94,00	B

Este conjunto de cenários mostra como a sobrevalorização do preço corrói a essência do critério técnica e preço. Tanto com 60/40 e 70/30, a Administração preserva a vantajosidade real; a técnica superior prevalece, garantindo qualidade, desempenho e menor risco de frustração contratual. Porém, quando o preço passa a dominar (40/60 e 30/70), a granularidade da qualidade técnica é aplanada; no 40/60, a proposta de excelência empata com a solução inferior, e o desempate econômico arrasta o resultado para B; no 30/70, a técnica inferior vence com folga.

A consequência é conhecida: comprometimento da qualidade (obras conduzidas por quem não detém a melhor capacidade técnica), custo de ciclo de vida inflado (economia inicial que vira manutenção corretiva e aditivos), e insegurança contratual (litígios e paralisações). Em contrapartida, 60/40 e, para objetos mais

complexos, 70/30, materializa a melhor combinação; valoriza a técnica sem ignorar a competitividade econômica, assegurando obras seguras, funcionais e duráveis.

O recado que esses números transmitem é simples e revelador: a Administração perde capacidade de selecionar a melhor solução quando o preço assume protagonismo. 60/40 preserva o equilíbrio; 70/30 o reforça para empreendimentos de alta complexidade. 40/60 e 30/70 empurram o sistema para o campo do menor preço disfarçado, com todos os riscos já conhecidos: qualidade comprometida, custo de ciclo de vida maior e insegurança contratual.

6. Conclusão

7.1 Síntese dos argumentos

A análise dos quatro cenários, 70/30, 60/40, 40/60 e 30/70, demonstrou que a ponderação entre técnica e preço é um elemento estrutural para a efetividade do critério “melhor combinação de técnica e preço”.

Quando a técnica assume protagonismo (70/30 ou 60/40), o resultado é coerente com o objetivo da licitação, tendo em vista que a proposta tecnicamente mais qualificada pode vencer, ainda que o preço seja ligeiramente superior, assegurando os resultados pretendidos e requeridos pela Administração.

Entretanto, quando o preço passa a dominar (40/60 ou 30/70), surgem distorções graves. Propostas tecnicamente inferiores assumem a liderança, mesmo sem capacidade comprovada de inovação ou eficiência técnica, e a licitação se aproxima de um certame de menor preço disfarçado. Essa inversão além de comprometer a qualidade da contratação, a expõe a riscos técnicos, aditivos contratuais, morosidade na execução, entre outras consequências.

Esses resultados matemáticos confirmam a tendência de que economias imediatas no preço se convertem em custos ocultos ao longo do ciclo de vida do empreendimento, seja em manutenções corretivas, paralisações ou litígios. Assim, a vantagem da contratação pública, prevista no art. 37 da Constituição Federal e reforçada pela Lei nº 13.303/2016 e pela Lei nº 14.133/2021, só se concretiza quando a ponderação valoriza a técnica de forma equilibrada.

7.2 Recomendação para reguladores e gestores públicos

A partir dessa evidência, recomenda-se que gestores e reguladores adotem, como parâmetro de referência notas técnicas superiores às de preços. A proporção entre técnica e preço, evidentemente, deverá ser plenamente justificada.

Além disso, os editais devem definir critérios técnicos objetivos e mensuráveis, capazes de distinguir propostas de maior valor agregado, garantindo que a pontuação reflita efetivamente a capacidade técnica e a maturidade da metodologia apresentada.

Seria uma boa ação de boa governança, a ação dos órgãos licitantes ou reguladores, promoverem orientações normativas ou guias técnicos que consolidem boas práticas, garantindo segurança jurídica aos gestores e padronização no mercado. Essa previsibilidade favorece a competitividade saudável e estimula a participação de empresas com real capacidade técnica, elevando o patamar das contratações públicas.

REFERÊNCIAS

BONATTO, Hamilton. *Critério de Julgamento Técnica e Preço: A Virada Cultural da Lei nº 14.133/2021*. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br/assets/artigos/criterio-julgamento-tecnica-e-preco-virada-cultural-lei-n-141332021.pdf>.

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988.

BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico das empresas públicas, sociedades de economia mista e suas subsidiárias.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1169/2022 - Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão 1257/2023 - Plenário.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Conf. Acórdãos 508/2008; 2909/2012; 3217/2014; e 479/2015; todos do Plenário do TCU. In *Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU*. Disponível em: https://licitacoescontratos.tcu.gov.br/3-4-4-tecnica-e-preco-2/#_ftn12.

DISTRITO FEDERAL. Companhia Urbanizadora da Nova Capital do Brasil. Nota Técnica N.º 7/2023 - NOVACAP/PRES/GTCOUH.

DISTRITO FEDERAL. Tribunal de Contas do Distrito Federal. Decisão nº 4185/2023. Relator(a): Conselheiro André Clemente Lara de oliveira. 1º Revisor: auditor/conselheiro-substituto Vinícius Cardoso de Pinho Fragoso. Sessão Ordinária Nº 5357, de 20/09/2023.

ZYMLER, Benjamin; DIOS, Laureano Canabarro. *Regime Diferenciado de Contratações*. 3ª edição revista, atualizada e ampliada. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

