

Licitações Públicas: repensando economicidade à luz da seleção adversa e do risco moral

Ronny Charles L. de Torres¹

Davidson Lopes Souza de Brito²

“Para examinar a verdade, é necessário, uma vez na vida, colocar todas as coisas em dúvida o máximo possível.”

René Descartes

Resumo

Este artigo examina a tensão entre os princípios da eficiência e da economicidade nas contratações públicas brasileiras, lançando um olhar crítico sobre a primazia da busca por propostas mais baratas como diretriz automática de “melhor oferta”. Nessa linha, pondera-se que o critério do menor preço — embora visivelmente objetivo e norteador essencial para a seleção das propostas, ou mesmo o critério técnica e preço, estão vulneráveis a falhas informacionais, especialmente seleção adversa e risco moral.

¹ Advogado, Consultor e Parecerista. Doutor em Direito do Estado pela UFPE. Mestre em Direito Econômico pela UFPB. Advogado da União licenciado. Foi Membro fundador da Câmara Nacional de Licitações e Contratos da Consultoria-Geral da União. Coordenador da Pós Graduação em licitações e contratos da Faculdade Baiana de Direito. Coordenador dos cursos sobre licitações e contratos do Instituto Iter. Autor de diversas obras jurídicas, destacando: Leis de Licitações Públicas comentadas (15ª ed.); Direito Administrativo (coautor. 14ª ed.); Licitações e Contratos nas Empresas Estatais (coautor. 3ª ed.), Improbidade Administrativa (coautor. 4ª ed.) e e-marketplace e contratações públicas, todos pela editora JusPodivm, além de Análise Econômica das licitações e contratos (coautor. 2ª edição, Ed. Fórum).

² Advogado. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

A partir da percepção econômica de que as licitações públicas lidam com modelos repletos de imperfeições informacionais, mostra-se que escolhas baseadas puramente no preço podem levar a contratações de qualidade inferior, aditivos, retrabalho e maiores custos ocultos.

Propõe-se uma reinterpretação do princípio da economicidade: não mais como simples minimização de despesa inicial, mas como mandamento para escolhas contratuais informadas, que incorporem mecanismos de mitigação de assimetrias (triagem, garantias, monitoramento, indicadores de desempenho) e que considerem o custo total ao longo do ciclo de vida do contrato.

Por fim, apontam-se diretrizes práticas para editais e contratos mais robustos e resiliência institucional frente a desafios de informação e fiscalização.

Palavras-chave: Contratações públicas; Eficiência administrativa; Economicidade; Teoria dos limões; Seleção adversa; Risco moral (*moral hazard*); Assimetria informacional.

1. Introdução

Nas contratações públicas brasileiras, a busca pelo menos preço costuma ser tratada como símbolo de rigor, transparência e proteção contra desvios. Ela aparece quase como um escudo que permite ao gestor e aos agentes públicos envolvidos justificar que buscou “a proposta mais econômica”. A verdade é que contratar mais barato passou a ser uma atitude mais segura ao agente público condutor de uma licitação, mesmo quando há fortes indícios de inexequibilidade nos preços ofertados pelo licitante.

No entanto, essa prática, embora sedutora, carrega riscos ocultos, especialmente quando a Administração Pública atua em condição de forte assimetria informacional em relação aos fornecedores.

Este artigo defende que, para que o princípio da economicidade cumpra seu papel de garantir uso racional dos recursos públicos, ele precisa ser reinterpretado sob a luz da teoria dos contratos com imperfeições informacionais, incorporando a compreensão de conceitos econômicos como seleção adversa e do risco moral. Ou seja: não basta exigir “menor preço”, é necessário construir mecanismos contratuais e editalícios que alinhem incentivos, reduzam distorções informacionais e protejam o interesse público.

O princípio da eficiência exige que o gestor público busque o melhor resultado com os menores recursos possíveis, mas essa busca não se restringe ao custo imediatamente visível, ela envolve escolhas estratégicas que considerem custos transacionais, de manutenção, falhas ocultas, riscos contratuais e incentivos durante a execução. É aí que intersecciona com o princípio da economicidade, entendido como o dever de usar recursos públicos de modo ótimo, sem desperdício e com melhor retorno social possível.

2. Fundamentos conceituais e diálogo com teoria dos contratos

A inclusão formal do princípio da eficiência na Constituição Federal, pela Emenda Constitucional n.º 19/1998, realçou o dever do poder público de agir com racionalidade, buscando resultados com menor custo. Contudo, na prática, eficiência e economicidade têm sido muitas vezes entendidas de modo estreito: o gestor escolhe a proposta com menor preço homologado, como se este preço representasse automaticamente a “melhor opção”.

Esse entendimento ignora que o menor preço pode ocultar riscos. Propostas muito baratas, frequentemente, não incorporam margem adequada para imprevistos, manutenção, desempenho superior ou mesmo garantia de execução plena, envolvendo condição de inexecuibilidade que futuramente prejudicará a conclusão eficiente do objeto contratual.

Esse hiato entre o preço visível e os custos reais ao longo do processo licitatório e do contrato evidencia uma falha clássica da interpretação formalista da economicidade. O que o gestor “economiza” no momento inicial pode se converter em ônus maior durante a execução, e aí deve entrar a reflexão de que a aplicação dos princípios não deve ser superficial, mas dotada de sensibilidade institucional para riscos ocultos e a respeito do impacto dos custos de transação na formação de preços.

Akerlof, em sua consagrada análise sobre falhas de mercado (*The Market for “Lemons”*-1970)³, mostra como, em mercados com assimetria informacional, compradores tendem a pagar um preço médio esperado, que acaba afastando os vendedores de alta qualidade e deixando predominantemente bens de baixa qualidade — gerando uma degeneração gradual do mercado.

³ AKERLOF, George A. The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics*, v. 84, n. 3, p. 488-500, agosto 1970. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~nina.baranchuk/Fin7310/papers/Akerlof1970.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

Em contratações públicas, essa lógica se reflete quando os fornecedores conhecem melhor seus próprios custos, capacidades técnicas e riscos, enquanto a Administração Pública possui informação incompleta. Se o edital não contiver mecanismos de sinalização, triagem ou “filtros técnicos”, empresas com menor qualidade ou margens mais apertadas podem entrar oferecendo preços baixos — apostando que compensarão margens via ajustes ou aditivos posteriores.

Em outras vezes, diante da inexistência de cláusulas de barreiras ou desestímulos adequados, licitantes aventureiros adentram as licitações sem estimar seus preços de reserva ou mesmo deter o rigor técnico e o compromisso empresarial adequado para cumprir com suas propostas. Se a redução de custos transacionais decorrente das sessões eletrônicas permitiu uma ampliação da competitividade, a manutenção de um modelo burocrático e formalista de seleção, nas licitações brasileiras, induziu a entrada nesse mercado de empresas criadas exclusivamente para disputar licitações, com experiência reduzida ou insuficiente conhecimento prático em relação ao fornecimento do objeto pretendido, mas que lidam melhor com os custos existentes para participação (como leitura do edital, preparação da documentação de habilitação, operação do sistema eletrônico, entre outros)⁴.

Essas empresas muitas vezes disputam licitação sem a definição prévia de seus preços de reserva ou mesmo sem a preocupação com o efetivo cumprimento do objeto licitado. Isso pode fomentar um ambiente de seleção adversa. Ao optar apenas pelo menor preço, sem o devido screening dos fornecedores, a Administração pode acentuar a seleção adversa, atraindo propostas de menor qualidade e penalizando fornecedores de qualidade superior que não aceitam margens excessivamente comprimidas.

A ‘incompletude’ dos contratos evidencia que acordos duradouros precisam ser flexíveis e adaptáveis, pois nem todas as contingências podem ser previstas no momento da assinatura”.⁵ Assim, observa-se que há limitação estrutural dos contratos em prever todas as contingências que possam emergir ao longo de uma relação contratual. Em contratações públicas, não basta conceber um instrumento inicial (o edital ou contrato) com base apenas em requisitos formais ou no menor preço: é necessário que essa escolha leve em consideração as imperfeições informacionais —

⁴ TORRES, Ronny Charles L. de. E-marketplace e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025. p. 138.

⁵ CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. A “incompletude” dos contratos rendeu mais um Nobel: Philippe Aghion. JOTA, 19 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-incompletude-dos-contratos-rendeu-mais-um-nobel-philippe-aghion>. Acesso em: 21 out. 2025.

como a assimetria entre o órgão público e os fornecedores — e as contingências que surgirão “*ex post*”. Nesse sentido, o princípio da economicidade deve ser lido não apenas como busca do menor desembolso imediato, mas como comando para construir contratos com mecanismos de adaptação, monitoramento e incentivos que façam face ao risco do comportamento oportunista ou ao risco de qualidade oculta.

Outrossim, mesmo após o contrato ser firmado, permanece viva a possibilidade de comportamento oportunista — o fornecedor pode reduzir esforço, usar insumos inferiores, adiar manutenção ou descumprir padrões técnicos, confiando que parte dessas falhas não será monitorada. Esse é o risco moral (*moral hazard*): quando parte do comportamento do agente não é observável ou sancionável adequadamente.

As contratações públicas, normalmente, possuem objetos complexos (serviços especializados, tecnologia, instalações duradouras) em que a supervisão total é impraticável. Se o edital e o contrato não preverem mecanismos de incentivo (penalidades, bônus, monitoramento independente, cláusulas de ajuste), o fornecedor pode “cortar custos invisíveis” e entregar desempenho inferior sem arcar completamente com os ônus da falha.

A combinação de seleção adversa + risco moral cria um ambiente de contrato imperfeito que exige que a interpretação do princípio da economicidade ultrapasse o cálculo imediato de preço e incorpore salvaguardas contratuais. Muitos artigos de teoria contratual mostram que, quando ambos os problemas coexistem, a estrutura do contrato ótimo deve combinar mecanismos de triagem (*screening*), incentivos e penalidades, remuneração dependente de desempenho etc.⁶

Por exemplo, Chakraborty et al. (2019)⁷ demonstram como, em um modelo de *competitive procurement* com esforço oculto (risco moral), a competição entre ofertantes e as restrições de incentivo podem produzir *trade-offs* entre extração de renda *ex ante* (seleção adversa) e provisão de esforço *ex post* (risco moral).

⁶ MARTIMORT, David; POUDOU, Jean-Christophe; THOMAS, Lionel. Optimal Contracts under Moral Hazard, Adverse Selection and Limited Liability. TSE Working Papers 25-1625, Toulouse School of Economics, março 2025. Disponível em: https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2025/wp_tse_1625.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

⁷ CHAKRABORTY, Indranil; KHALIL, Fahad; LAWARREE, Jacques. *Competitive procurement with ex post moral hazard*. University of Washington; National University of Singapore; University of Washington, 19 abr. 2019. Disponível em: https://econ.washington.edu/sites/econ/files/documents/research/chakraborty_khalil_lawarree_apr_19_2019.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

Já o trabalho “*Simple Contracts with Adverse Selection and Moral Hazard*” de Gottlieb (2022⁸) analisa ambientes contratuais onde se combinam essas duas falhas informacionais e sugere que, sob certas condições, pode ser ótimo oferecer um único tipo de contrato que acomode tipos diversos.

3. Necessidade de reinterpretar o princípio da economicidade

A partir desse entrelaçamento conceitual, surge a convicção de que o princípio da economicidade precisa ser reinterpretado para as contratações públicas de modo que:

- Incorpore salvaguardas contra falhas informacionais — o edital e o contrato devem antecipar seleção adversa e risco moral, exigindo garantias, provas de capacidade técnica, exigência de performance e cláusulas de reajuste/ajuste.
- Transforme o critério do preço em critério entre faixas aceitáveis — mas não o único critério decisivo; só propostas dentro de margens razoáveis devem ser consideradas, e entre elas o desempate pode recorrer a qualidade, desempenho ou indicadores técnicos.
- Exija monitoramento, auditoria e mecanismos de readequação — parte da “economicidade” do contrato consiste em prever marcos, revisões e adaptação ao longo do tempo.
- Valorize a análise de ciclo de vida / custo total — não basta comparar preços de aquisição: a economicidade deve contemplar manutenção, durabilidade, substituições e risco técnico ao longo da vigência.
- Estimule práticas institucionais de redução de assimetrias — uso de base de dados de preços e desempenho, compras agregadas, padronização de editais, capacitação de gestores, transparência e publicidade de resultados.

Essa evolução normativa faz com que “economicidade” deixe de ser apenas um critério formal e se torne um princípio ativo: obriga o gestor a ponderar, justificar, calibrar dispositivos e não simplesmente eleger o menor preço visível como a melhor opção.

⁸ GOTTLIEB, Daniel; MOREIRA, Humberto. *Simple contracts with adverse selection and moral hazard*. Theoretical Economics, v. 17, n. 3, p. 1357-1401, 2022. Disponível em: <https://econtheory.org/ojs/index.php/te/article/viewFile/20221357/34331/1020>. Acesso em: 19 out. 2025.

A grande dificuldade prática é adotar modelagens que possam, mantendo a objetividade que deve ser prestigiada, evitar que a busca por propostas mais baratas se tornem antieconômicas, pois, verdadeiramente, seleções frustradas, como nas licitações desertas ou fracassadas, e sobretudo as contratações inacabadas, por abandono ou inconclusão do objeto, trazem prejuízos gigantescos para a Administração e para a sociedade, ainda não devidamente estimados, mesmo pelas mais qualificadas organizações de controle e gestão.

5. Conclusão

A análise desenvolvida ao longo deste artigo evidencia que a aplicação tradicional do princípio da economicidade, centrada numa busca irrefletida e inconsequente da proposta mais barata, é vulnerável a falhas informacionais estruturais, em especial seleção adversa e risco moral, que comprometem a efetiva eficiência das contratações públicas.

Quando a Administração opta por uma proposta de menor preço sem dispor de filtros de qualidade ou mecanismos contratuais capazes de disciplinar o comportamento do contratado, inaugura um ambiente propício à captura de risco oculto, à queda de desempenho e à necessidade de ajustes posteriores.

A Análise Econômica do Direito oferece uma lente heurística valiosa para explicar como, em mercados de qualidade incerta, a tentativa de premiar o menor preço pode levar ao afastamento de fornecedores de elevada qualidade, resultando num “mercado de limões” institucionalizado nas contratações públicas. Outrossim, as falhas informacionais permitem que, mesmo após a formalização do contrato, permaneça o perigo de comportamento oportunista, caso o contrato não disponha de incentivos, monitoramento, penalidades ou cláusulas de revisão.

Com base nisso, reafirma-se a proposta de reinterpretar o princípio da economicidade nas contratações públicas: ele deve operar como mandamento para escolhas mais informadas, não apenas como regra de minimização contábil. Isso implica incorporar exigências de triagem *ex ante*, cláusulas de garantia e performance, monitoramento contínuo e previsibilidade de ajustes contratuais.

O critério menor preço é, sem dúvida, um instrumento sofisticado de racionalização da escolha pública, que possui a virtude de permitir um julgamento objetivo, eliminando margens de subjetivismo, para assegurar isonomia, transparência e segurança jurídica. Contudo, para que ele

cumpra devidamente seu mister, precisa ser conjugado com mecanismos eficazes de controle da informação — notadamente os instrumentos de *screening* e *signaling* presentes nas fases de planejamento, habilitação e execução contratual.

Além disso, é imprescindível incentivar práticas institucionais que reduzam assimetrias: padronização de editais, bases de dados de desempenho/preço, capacitação técnica e uso de plataformas eletrônicas sérias.

Referências:

AKERLOF, George A. *The market for “lemons”: Quality uncertainty and the market mechanism*. The Quarterly Journal of Economics, v. 84, n. 3, p. 488-500, agosto 1970. Disponível em: <https://personal.utdallas.edu/~nina.baranchuk/Fin7310/papers/Akerlof1970.pdf>. Acesso em: 19 out. 2025.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. *Análise Econômica das Licitações e Contratos: de acordo com a Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações)*. 2. ed. Belo Horizonte: Editora Fórum, 2024. ISBN 978-65-5518-658-1.

CAMELO, Bradson; NÓBREGA, Marcos; TORRES, Ronny Charles L. de. A “incompletude” dos contratos rendeu mais um Nobel: Philippe Aghion. JOTA, 19 out. 2025. Disponível em: <https://www.jota.info/opiniao-e-analise/artigos/a-incompletude-dos-contratos-rendeu-mais-um-nobel-philippe-aghion>.

CHAKRABORTY, Indranil; KHALIL, Fahad; LAWARREE, Jacques. *Competitive procurement with ex post moral hazard*. University of Washington; National University of Singapore; University of Washington, 19 abr. 2019. Disponível em: https://econ.washington.edu/sites/econ/files/documents/research/chakraborty_khalil_lawarree_a_pr_19_2019.pdf. Acesso em: 19 out. 2025.

GOTTLIEB, Daniel; MOREIRA, Humberto. *Simple contracts with adverse selection and moral hazard*. Theoretical Economics, v. 17, n. 3, p. 1357-1401, 2022. Disponível em: <https://econtheory.org/ojs/index.php/te/article/viewFile/20221357/34331/1020>. Acesso em: 19 out. 2025.

MARTIMORT, David; POUDOU, Jean-Christophe; THOMAS, Lionel. Optimal Contracts under Moral Hazard, Adverse Selection and Limited Liability. TSE Working Papers 25-1625, Toulouse School of Economics, março 2025. Disponível em: https://www.tse-fr.eu/sites/default/files/TSE/documents/doc/wp/2025/wp_tse_1625.pdf. Acesso em: 20 out. 2025.

NÓBREGA, Marcos; JURUBEBA, Diego Franco de Araújo. Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. Revista Brasileira de Direito Público (RBDP), Belo Horizonte, ano 18, n. 69, p. 9-32, abr./jun. 2020. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/assimetrias-de-informacao-na-nova-lei-de-licitacao-e-o-problema-da-selecao-adversa/>. Acesso em: 18 out. 2025.

TORRES, Ronny Charles L. de. *E-marketplace* e contratações públicas: pontos de reflexão para uma implementação eficiente, sob uma perspectiva jurídica e econômica. São Paulo: Editora Jus Podivm, 2025.

YEUNG LUK TAI, Luciana; CAMELO, Bradson. Introdução à Análise Econômica do Direito. 2. ed. rev. São Paulo: Juspodivm, 2024. ISBN 978-85-4424-709-9.