

Menor Preço, Maior Custo

*A Lei 14.133 faz cinco anos e o “menor dispêndio”
continua esperando para estrear.*

Franklin Brasil Santos

Auditor e Pesquisador em Compras Públicas

Tatiana Camarão

Mestre em Direito Administrativo | Professora | Autora em Direito Administrativo e Contratações Públicas

RESUMO

A legislação brasileira convive, há mais de quinze anos, com uma ideia tecnicamente correta, mas institucionalmente mal resolvida: a Administração Pública não deveria comprar pelo menor preço de aquisição, mas sim pelo menor dispêndio total, considerando o ciclo de vida do objeto. O Regime Diferenciado de Contratações Públicas - RDC (Lei 12.462/2011), a Lei das Estatais (Lei 13.303/2016) e a Lei Geral de Contratações - LGC (Lei 14.133/2021) vêm reiterando a diretriz em estágios crescentes de detalhamento. Com cinco anos de vigência, a Lei 14.133/2021 ainda não conseguiu deslocar o centro de gravidade das compras públicas do menor preço de aquisição para o menor dispêndio total, não obstante estabeleça essa medida como mandatória. Este artigo sustenta que a inércia de adoção dessa diretriz decorre de dois argumentos que se reforçam mutuamente. O primeiro é o desenho de incentivos: o sistema de contratações ainda trata o menor preço como tipo de seleção juridicamente confortável e o menor dispêndio como escolha de maior exposição decisória, tornando a opção institucionalmente segura para o agente aquela que é economicamente pior para o Estado. O segundo é a maturidade organizacional: o que cada órgão absorverá da Lei está umbilicalmente ligado à sua capacidade estrutural de governança — e os dados coletados pelo Tribunal de Contas da União - TCU e pelo Tribunal de Contas do Estado do Rio Grande do Sul - TCERS mostram a imensa maioria dos órgãos categorizados em patamares insuficientes, com a esfera municipal, especialmente dos municípios com menos de 20 mil habitantes, qualificada no pior desempenho médio entre as três esferas federativas. Varredura sistemática de parâmetros normativos e portais de transparência realizada em março de 2026 não identificou, entre os entes mapeados, nenhuma regulamentação com metodologia operacional completa de custo de ciclo de vida, mas registrou que o próprio governo federal recuou diante da única tentativa de avançar nessa direção. Sem regulamentação efetiva, instrumentos operacionais sistematizados, segurança jurídica institucional e pressão de accountability, o critério legal de menor dispêndio tende a continuar como promessa no texto legal e rotina improvável no dia a dia das contratações.

Palavras-chave: Lei 14.133/2021; menor dispêndio; custo de ciclo de vida; custo total de propriedade; compras públicas; inércia institucional; incentivos; isomorfismo institucional.

1. A pergunta que ninguém faz no pregão

Imagine que o gestor de logística de um órgão público acabou de fechar a compra de cinquenta impressoras pelo menor preço de mercado. Sucesso de pregão, com zero impugnações, encerrado em dois dias e homologado com tranquilidade. O pregoeiro saiu feliz e o ordenador assinou o resultado sem ressalvas.

Três anos depois, descobre-se que os cartuchos dessas impressoras custam três vezes mais do que os das concorrentes derrotadas no pregão. Que a taxa de falhas é o dobro, o suporte técnico levou uma semana para aparecer na última pane, parando a emissão de documentos por dois dias úteis e comprometendo o funcionamento das unidades, e que o valor residual do equipamento para fins de desfazimento é, na prática, zero.

Resultado: economizou-se 15% no valor de face disputado no pregão, mas gastou-se 40% a mais, com custos indiretos, ao longo da vida do equipamento.

Pode-se perguntar: o pregão foi bom? A pergunta é retórica, mas o impasse é real.

Afinal, a Lei 14.133/2021 (LGC) ainda não promoveu, na prática, a virada de chave que ela própria prometeu fazer na Administração Pública: ‘olhar menos para o preço de etiqueta e mais para o custo total de operação na decisão a ser tomada’¹.

Estudo na Universidade Federal de Viçosa (Assante, 2018) identificou que 70% dos pregões eletrônicos de um campus da instituição apontavam desperdício, em parte por causa da avaliação lastreada exclusivamente no menor preço, sem análise de custo total. Embora o estudo seja circunscrito a um universo específico, o padrão identificado é consistente com achados internacionais de maior escala, como em Bandiera, Prat e Valletti (2009), que encontraram perdas em compras públicas italianas, sendo 83% derivadas do desperdício, resultado de incentivos inadequados e inatividade, e não derivadas de corrupção.

Desde o Regime Diferenciado de Contratações - RDC, em 2011, passando pela Lei das Estatais em 2016 e chegando à Lei Geral de Contratações – LGC, em 2021, a ordem jurídica brasileira vem repetindo a mesma mensagem: comprar bem não é pagar menos na largada, é gastar menos no percurso completo. A norma quer que a gente considere o prazo alongado, não apenas o contexto imediato. Contudo, a prática dominante continua fortemente ancorada no menor preço de aquisição.

O objetivo deste artigo não é apenas descrever essa lacuna, mas sim fazer algo mais incômodo: explicar por que ela persiste e por que a resposta não está onde costumamos procurar.

¹ Usamos aqui a expressão “preço de etiqueta” para representar o valor de face, o montante monetário de aquisição do objeto, sem considerar seus demais custos.

2. Uma boa ideia com histórico ruim

Convém reiterar: a adoção do menor dispêndio não nasceu com a LGC. A ideia já aparecia 15 anos atrás no RDC, de 2011, ao admitir a consideração de custos e benefícios ao longo do ciclo de vida. Em 2016, a Lei das Estatais a tornou mais explícita, aproximando a proposta mais vantajosa da lógica do ciclo de vida. Em 2021, a LGC foi além e detalhou os custos indiretos no art. 34, vinculou o tema ao julgamento de propostas e reforçou, no art. 44, a obrigação de comparar alternativas sob a lente de custos e benefícios totais.

Visto em sequência, o quadro impressiona menos pelo desenvolvimento normativo e mais pela repetição do mesmo desfecho. A cada novo marco legal, o comando fica mais claro. Porém, a implementação continua rara.

2.1 A Lei anda. A prática arrasta o pé.

O legislador promete uma compra mais inteligente, estratégica e o regulamento específico demora, não vem ou vem pela metade. Os órgãos não recebem metodologia consolidada, a gestão por competências não decola, a jurisprudência reconhece a relevância do tema, mas raramente o converte em exigência sistêmica. No fim, o menor dispêndio permanece como verdade normativa respeitável e rotina administrativa incerta.

Parte da explicação está no desenho de incentivos — tema que o artigo desenvolverá adiante. Mas há uma camada anterior e estrutural. O que cada órgão absorverá da Lei Geral de Contratações está intimamente ligado ao seu grau de maturidade em governança. A organização com maturidade elevada poderá processar a complexidade do menor dispêndio e transformá-la em verdadeira mudança de paradigma. A organização em grau precário de maturidade tenderá a enxergar apenas os aspectos descritivos da Lei, transformando obrigações substanciais em atendimento formal sem mudança de conduta.

Os dados confirmam esse padrão. O Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL), conforme levantamento do Tribunal de Contas da União aplicado a 1.768 órgãos das três esferas, em 2024, identificou 61% em nível insuficiente de maturidade, com melhores resultados concentrados em metrópoles e municípios de grande porte. Nos municípios com até 20 mil habitantes, um indicativo recente é o diagnóstico de prefeituras gaúchas em 2025, com 73% dos municípios pequenos em grau de maturidade insuficiente, sem nenhuma identificada em níveis intermediário ou avançado (TCE-RS, 2025). Para essa maioria, o menor dispêndio falha porque o órgão simplesmente não tem estrutura para processá-lo.

São quinze anos de legislação reiterando o comando. Isso precisa parar de ser tratado como "fase de adaptação".

3. O que a Lei 14.133/2021 realmente exige

Cumpra afastar o equívoco recorrente de que, na arquitetura da Lei 14.133/2021, o menor dispêndio é uma excentricidade reservada a gestores particularmente sofisticados e um critério alternativo que o administrador pode ou não escolher usar. Em verdade, o menor dispêndio integra a própria racionalidade do julgamento por preço.

O artigo 34 é claro: ao julgar por menor preço, a Administração deve buscar o menor dispêndio para o erário, o que inclui a possibilidade e, à rigor, a orientação de considerar custos indiretos objetivamente mensuráveis, como manutenção, utilização, reposição, depreciação e impacto ambiental. O velho menor preço, lido seriamente à luz da Lei nº 14.133/2021, já não deveria ser assimilado como simples menor preço de face. O alvo é o dispêndio total, denominado na literatura internacional de Custo Total de Propriedade (TCO, na sigla em inglês, *Total Cost of Ownership*).

A propósito, esclarecem Benjamin Zymler e Laureano Dios (2014, p. 46):

Trata-se de procedimento já adotado no setor privado, mas sem aplicação até agora no setor público diante da falta de previsão legal. Assim, quando da aquisição de determinado equipamento, poderão ser trazidos para o valor presente os gastos estimados com manutenção e/ou operação – v.g., consumo de combustível – durante determinado período de tempo e adicionados ao custo de aquisição. Ganhará a licitação pelo menor preço aquele produto que apresentar o menor resultado da soma do valor de aquisição e custos de manutenção/operação. Ou seja, paradoxalmente, aquele cujo custo de aquisição é menor poderá ser menos vantajoso economicamente em razão dos custos elevados de manutenção/operação.

No planejamento, a exigência é ainda mais firme. O artigo 44 e a disciplina do Estudo Técnico Preliminar – ETP impõem comparação entre alternativas de solução sobre comprar, locar, acessar, analisar custos e benefícios de cada opção. Não basta especificar bem o objeto, é preciso justificar bem a solução escolhida.

O tema opera em ao menos três planos distintos, mas não equivalentes: escolha da solução no ETP, desenho do objeto no Termo de Referência - TR e, em certos casos, critério de julgamento, sendo o primeiro plano o mais decisivo. Ignorado no planejamento, o ciclo de vida já entra derrotado neste processo.

No ETP, a Administração, antes mesmo de definir o objeto, deve comparar soluções e escolher aquela com menor custo de ciclo de vida. Aqui a obrigação é mais robusta juridicamente. Os artigos 11, inciso I; 18, §1º, incisos V e VIII e 44, da Lei nº 14.133/2021, combinados, no âmbito federal, com a IN SEGES nº 58/2022, criam um dever substantivo de análise de alternativas orientadas pelo menor dispêndio, independentemente do tipo de julgamento que será adotado na fase competitiva.

O desenho do objeto acontece no TR, quando a solução escolhida no ETP deve materializar-se em especificações que reflitam os atributos de menor custo total, como requisitos de eficiência energética, garantia técnica, vida útil e custo de manutenção. A IN SLTI nº 2/2014 já opera neste plano ao exigir a classe de eficiência energética 'A' para produtos regulamentados pelo Programa Brasileiro de Etiquetagem, uma decisão de ciclo de vida embutida na especificação do objeto, independente do critério de julgamento.

Após essa etapa, vem a seleção de fornecedores, e, aqui, entra o critério de julgamento, onde o menor dispêndio formal exigiria metodologia de cálculo regulamentada, defensável e auditável.

A questão é que essa prática raramente acontece em qualquer das três etapas. Mas, na fase de planejamento, a situação tende a ser a mais gravosa. Em auditoria documentada no Acórdão 588/2018, o TCU identificou que os ETPs vêm sendo elaborados proforma e produzidos depois do Termo de Referência. O órgão decide o que quer comprar, e até mesmo a qual Ata de Registro de preços pretende aderir, antes mesmo de fazer qualquer análise perceptiva de suas necessidades ou das soluções disponíveis no mercado. O planejamento, desse modo, ocorre como narrativa de legitimação retroativa de solução pré-concebida, não como processo analítico.

Considerando esse panorama geral, a análise de ciclo de vida do objeto não tem ambiente para se instalar, pois a decisão da compra já foi tomada antes do estudo começar.

4. O silêncio regulatório: quando a omissão também é norma

4.1 O vácuo que a IN 73/2022 não preencheu

Cinco anos após a promulgação da Lei 14.133/2021, o regulamento específico exigido pelo §1º do art. 34 para operacionalizar o cálculo dos custos indiretos ainda não existe, ao menos que se possa encontrá-lo em fontes abertas pela Internet. A lista oficial com o repertório de atos voltados a regulamentação federal da LGC, atualizada em janeiro de 2026, sequer o relaciona como item autônomo pendente de normatização.

A Instrução Normativa SEGES nº 73/2022, a qual trata dos critérios de julgamento, reproduz quase literalmente o texto do art. 34, §1º, da Lei nº 14.133/2021, condicionando a um "regulamento" que não foi editado. Trata-se de uma remissão circular².

² Debate na comunidade Nelca apontou a possibilidade de que os “parâmetros definidos em regulamento” mencionados na IN 73/2022 poderia se referir a regras objetivas de mensuração de custos indiretos, como, por exemplo, regulamento de etiquetagem de eficiência energética (<https://gestgov.discourse.group/t/duvida-vantajosidade-economica/26851>).

O único instrumento federal publicado com conteúdo metodológico destinado a esse propósito é o Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável (SEGES, 2024), o qual descreve as fórmulas $CI = CO + CM + CD$ e $CTP = CA + CI$ ³. Contudo, seu alcance normativo é limitado e trata-se de *soft law*⁴ orientativa para o planejamento institucional dos órgãos federais, e não de regulamento vinculante do critério de julgamento do art. 34, §1º.

No âmbito setorial, a única regulamentação federal encontrada com metodologia operacional robusta foi a IN EMCFA-MD nº 17/2023, do Ministério da Defesa, a qual veicula a fórmula $CTCV = CO + CO\&A + CD$ ⁵ para sistemas de defesa. É uma ilha de racionalidade metodológica restrita a um setor com tradição técnica consolidada, o que confirma a regra pelo contraste.

O ineditismo do Órgão de Defesa decorre de três condições que o restante do sistema não tem: uma instância regulatória setorial com capacidade técnica acumulada (EMCFA), uma trajetória que criou familiaridade institucional com o problema (a tradição de custeio de sistemas de defesa) e um histórico de apontamentos feitos pelo TCU para impor a cultura de transformação real⁶.

As três condições presentes no caso da Defesa não se apresentam de modo equivalente em outros ambientes de compras governamentais, como, por exemplo, nas aquisições tradicionais de veículos, equipamentos médicos, sistemas de climatização ou outra categoria de bens duráveis com alto custo operacional. Igualmente entram nesta lista os serviços terceirizados, os quais também podem ser avaliados em suas diferentes modelagens, com variações de custos de ciclo de vida (Santos, 2022).

A exceção da área de Defesa, se lida dessa forma, não enfraquece a tese da estagnação e, sim, confirma sua estrutura: onde há instância setorial, jornada normativa e pressão dos órgãos de controle, o sistema consegue avançar. Onde faltam as três diretrizes, a medida vira atalho e a lei se transforma em letra morta.

4.2 O Comunicado SEGES nº 18/2024: o recuo que diz tudo

O episódio mais revelador quanto ao estado de estagnação da regulamentação da aplicação do critério de menor dispêndio não está em nenhuma instrução normativa, mas, sim, num comunicado.

³ CI = Custos Indiretos; CO = Custos Operacionais; CM = Custo de Manutenção; CD = Custos de Descarte; CTP = Custo Total de Posse; CA = Custo de Aquisição. As definições são mais detalhadas, aqui usamos uma versão simplificada, por opção didática.

⁴ É considerado um documento que tem o objetivo de orientar condutas e práticas.

⁵ CTCV = Custo Total do Ciclo de Vida; CO = Custo de Obtenção; CO&A = Custo de Operação e Apoio; CD = Custo de Desfazimento.

⁶ No site do TCU há 82 julgados retornados em março de 2026 com a busca por <("forças armadas" OU "ministério da defesa") E "falha de planejamento">.

Em setembro de 2024, a SEGES publicou o Comunicado nº 18, reconhecendo que órgãos da Administração Pública Federal estavam enfrentando dificuldades técnicas para elaborar seus Planos Diretores de Logística Sustentável. A resposta foi dispensar, mediante justificativa, a apresentação da metodologia para aferição de custos indiretos vinculada ao ciclo de vida.

Isso pode ser lido como recuo reativo. O governo federal não regulamentou e, quando tentou evoluir na única metodologia em desenvolvimento, enfrentou dificuldades e refluíu. O Comunicado 18/2024 é a comprovação de design institucional disfuncional: o sistema tentou caminhar e pediu para sentar.

4.3 O vácuo interfederativo: isomorfismo da inércia

Em março de 2026, os autores mapearam a regulamentação do art. 34, §1º, da Lei nº 14.133/2021, em 27 estados, dezenas de municípios e em mais de 17 empresas estatais⁷. O achado é de extensão perturbadora: a pesquisa não identificou, entre os entes mapeados, nenhuma regulamentação com metodologia operacional completa para cálculo de CCV/TCO a ser adotada em licitações.

Não se trata de fragmentação regulatória pois, para haver fragmentação, seria necessário que múltiplos entes regulamentassem as análises de custos de formas distintas. O que se observa é uma paralisia coordenada, um isomorfismo do silêncio⁸.

A remissão do art. 34, §1º ao "regulamento" pode ter criado um círculo vicioso, no qual os entes estão aguardando a norma federal que não vem.

O padrão dominante nos normativos internos levantados é a reprodução acrítica do texto legal, com transcrição do art. 34, sem prescrever a fórmula, fonte de dados ou parâmetro certificável para sua aplicação. É possível classificar o universo de normativos explorados em quatro tipos regulatórios: Tipo I (silêncio total), Tipo II (remissão acrítica da Lei), Tipo III (avanço conceitual sem metodologia de julgamento) e Tipo IV (operacionalização plena). A quase totalidade dos entes opera nos Tipos I e II.

O Tipo IV, único que efetivamente alteraria o padrão de julgamento, existe em apenas dois casos identificados: a IN SGD/ME nº 94/2022 para contratações de TIC em âmbito federal e o Decreto 3.836/2026 de Paranapanema, município paulista, publicado em janeiro de 2026. Este decreto avança ao estabelecer a

⁷ Nota metodológica: o mapeamento subnacional foi conduzido por meio de pesquisa profunda realizada com quatro sistemas de IA (Claude, Gemini, ChatGPT e Perplexity) em março de 2026. A convergência dos achados entre plataformas distintas reforça a validade do diagnóstico. A pesquisa identifica o que está acessível e indexado; regulamentações publicadas exclusivamente em diários oficiais locais sem indexação digital podem não ter sido capturadas.

⁸ Isomorfismo é o processo pelo qual organizações que enfrentam condições ambientais semelhantes tendem a se tornar estruturalmente parecidas ao longo do tempo, adotando práticas, normas e modelos convergentes — seja por imposição legal, pressão social ou imitação de padrões considerados legítimos ou bem-sucedidos (DiMaggio e Powell, 2005).

obrigatoriedade de análise de ciclo de vida para bens acima de R\$ 500 mil com custos operacionais relevantes e equipamentos com vida útil superior a cinco anos, o que o classifica como operacionalização normativa real. Mas ele também ilustra o limite desse desafio: ao não sistematizar parâmetros pré-configurados — taxa de desconto, vida útil padrão por categoria, fontes de dados homologadas —, transfere ao pregoeiro o ônus de construir a metodologia caso a caso, o que é exatamente a barreira que o artigo identifica como central. A exceção confirma a regra em dois sentidos: quando não existe e quando existe, mas pode não resolver.

Com efeito, vale destacar que é louvável a edição do regulamento pelo município de Paranapanema, visto ser o único registro de operacionalização normativa identificado fora do universo federal, conquanto não resolva o problema das premissas técnicas com a indicação de metodologia de avaliação.

4.4 O que a experiência europeia ensina com relação ao silêncio

A experiência europeia é o espelho mais útil do que deu certo e do que não deu. A Diretiva 2014/24/EU autorizou, em seu art. 68, o uso do custo de ciclo de vida (CCV) como critério de adjudicação. O resultado, dois anos após a Diretiva e antes de qualquer consolidação de práticas, pode ser sintetizado no levantamento de Nucci, Iraldo e De Giacomo (2016) realizado junto a 119 administrações públicas de diferentes países europeus, identificando apenas 5% de implementação do CCV regularmente, o que serve de sinal de alerta de que a autorização legal por si só não produz uma adoção sistêmica e efetiva do novo paradigma de contratação.

Uma lição central que emerge da comparação entre Alemanha, Itália, Espanha e Portugal é um **trinômio da eficácia: (1) metodologia setorial + (2) obrigatoriedade progressiva + (3) capacitação centralizada**. Onde apenas um dos três elementos esteve presente, os resultados foram modestos. Portugal, que tem lei equivalente à espanhola, mas não tem ferramentas operacionais, tampouco a obrigatoriedade setorial, não conseguiu materializar essa dinâmica de avaliação. Seu estágio de paralisia é similar ao encontrado no Brasil. Cumpre registrar, a propósito, que a Estratégia Nacional para Compras Públicas Ecológicas portuguesa reconheceu "desvios muito significativos em relação às metas estabelecidas" (Portugal, 2023).

Desse modo, resta evidente que tanto Portugal quanto Brasil têm apenas um dos vértices do trinômio: diretriz legislativa. Faltam aos dois países os outros dois elementos do conjunto. Sem eles, a autorização legal é premissa necessária, não suficiente.

5. Por que o menor preço continua ganhando?

Aqui está o vértice mais incômodo do nosso debate e o que a literatura técnica raramente nomeia com franqueza suficiente. Em muitos casos, o próprio gestor está insistindo na decisão pelo menor preço de aquisição, mantendo a lógica de julgamento tradicional do sistema, por ser a escolha mais fácil e conhecida.

Pense na situação concreta: um comprador público volta de uma capacitação direcionada ao estudo do ciclo de vida. Entendeu os conceitos, ficou entusiasmado e voltou ao trabalho no seu órgão de origem. E agora? Para aplicar TCO no próximo pregão, precisará construir uma metodologia de cálculo que não existe em nenhum normativo federal, defender premissas de consumo que podem ser refutadas por qualquer licitante e sustentar uma decisão mais sofisticada diante de uma cultura de controle que valoriza a objetividade do valor mais baixo. Além disso, pode ser questionado, pela segunda linha de controle, por estar violando o princípio da competitividade e da isonomia.

Vale alertar que a análise do êxito da contratação baseada nessa linha de inteligência é difusa e longeva (pode chegar em cinco ou mais anos, ao fim de um ciclo de contrato de longo prazo). Lado outro, o risco de questionamento e punição é imediato. O desfecho é óbvio: o comprador, prudentemente, arquiva as orientações recebidas na capacitação e opta pelo pregão pelo julgamento de menor preço⁹.

Ademais, é importante que as organizações públicas, centradas nas atividades reativas e operacionais, implementem um novo tipo de gestão alinhada ao contexto de sustentabilidade e contratações que agreguem valor ao negócio. Esse reposicionamento institucional exigirá dos agentes públicos, habituados com procedimentos rotineiros, preparação para atuarem proativamente e contribuir com as compras produtivas. Com efeito, a arquitetura organizacional que não tiver nos seus quadros servidores com o conhecimento teórico e prático para atuarem com a aferição do menor dispêndio, deve promover treinamento específico ou recrutar profissional especializado.

Há ainda outra razão de imobilismo, menos visível que as anteriores, mas igualmente decisiva: a ausência de monitoramento. Muitas organizações elaboram planejamento, definem metas, mas não executam o monitoramento posterior. A consequência para o menor dispêndio é direta: poderia até ocorrer, mas sem

⁹ Subjaz a esse mecanismo um déficit estrutural ainda não resolvido: a Lei 14.133/2021 instituiu a gestão por competências como eixo da governança das contratações (arts. 7º, 8º e 11), mas produziu um ciclo de profissionalização assimétrico — denso na seleção do fornecedor e na gestão contratual, frágil justamente no planejamento, que é a fase em que o menor dispêndio precisa operar (Santos e Pércio, 2022; Santos, 2026). O comprador que volta da capacitação sobre TCO não apenas enfrenta um sistema de incentivos adverso: enfrenta também a ausência de uma política institucional que o habilite, formalmente, a conduzir esse tipo de análise.

registro histórico nunca se prova que a decisão por custo total de propriedade foi acertada. Sem comprovação, falta o incentivo positivo para quem nela apostou.

Sobre o tema, Cláudio Mitsutani (2017) esclarece que a contratação exige gestão do ciclo de vida, a qual se propõe a avaliar, por meio de indicadores quantitativos e qualitativos, o número de reclamações, tempo de entrega, percentual de satisfação, ganhos de custo total, redução de inventário, aumento de produtividade, entre outros resultados. O mais importante é oferecer dados e evidências para a alta direção tomar decisões e assinalar diretrizes.

Sem retroalimentação e publicidade dos ganhos, o sistema não aprende. O gestor que optar pelo menor dispêndio e que vier a obter bons resultados não recebe reconhecimento mensurável, e o gestor substituto, sem esse registro, recomeça do zero. Por falta de incentivo para inovar e de memória, a paralisia inadequada se perpetua.

Veja-se que esse tipo de comportamento, de manter o “sempre se fez assim”, não é desleixo. É adaptação ao padrão tradicional, que acaba incentivando mais do que o mesmo, em vez da inovação.

E esse padrão não ocorre só no Brasil.

Como indicador disso, pode-se citar um experimento conjunto de gestores de compras públicas finlandeses e alemães (Tukiainen et al., 2024). Foi identificado que os burocratas priorizam, nesta ordem: evitar contestações legais, cumprir prazos formais, e só então reduzir gastos. Inovação e qualidade figuram em posição secundária. O sistema de incentivos vigente, o qual pune erros processuais visíveis e não recompensa resultados substantivos, é complacente com a forma e racionaliza a preferência pelo critério mais seguro e verificável.

5.1 A predominância do CCV apenas no planejamento, quando existe.

No padrão identificado na jurisprudência e na literatura, a ideia de ciclo de vida, nos poucos casos em que é adotada, se restringe a requisitos técnicos da especificação do objeto, como segurança, garantia e certificação. A competição continua pelo menor preço e o resultado é a conformidade parcial: o espírito do CCV até aparece, mas jamais altera o critério de julgamento. O menor dispêndio nunca aparece na disputa da licitação.

Uma teoria que ajuda a explicar a estrutura desse problema é a Teoria dos Custos de Transação (Williamson, 1985): a escolha individualmente prudente tende a ser a escolha metodologicamente conservadora, porque os custos de transação de adotar TCO são altos (metodologia, dados, fundamentação) e os benefícios são difusos (economia pode vir no longo prazo, acumulada no erário, não atribuível ao gestor).

Nesse cenário, a decisão conservadora de seguir licitando pelo menor preço, embora possa reduzir os custos de transação para o gestor, por não exigir explicação adicional, pode potencializar outros custos para a sociedade: renegociações, aditivos, dependência de manutenção, opções que duram pouco, custam mais, entregam menos.

Isso, em tese, deveria ser combatido. Mas há um argumento do outro lado que não pode ser ignorado.

O menor preço objetivo é uma defesa real contra o direcionamento e o favorecimento: análises, opções e cálculos complexos tendem a abrir espaço para manipulação em favor de objetos ou fornecedores específicos.

E quem defende o status quo não está errado em apontar esse risco.

O dilema entre conformidade e eficiência nas compras públicas é estrutural — e as leis mais rígidas têm, de fato, um papel antipatrimonialista relevante em cenários de baixa capacidade burocrática (Bosio et al., 2020; Santos e Souza, 2024).

O cerne da polêmica não se encontra na escolha entre menor dispêndio e menor preço, mas sim no design do instrumento. O TCO com metodologia vinculante, parâmetros pré-configurados e premissas auditáveis não é menos objetivo do que o critério de menor preço. O que cria risco de captura não é o TCO em si, mas o TCO sem metodologia regulamentada, definido sem balizas públicas. Essa é a razão pela qual a regulamentação do art. 34, §1º, da Lei nº 14.133/2021, é medida prioritária, não opcional.

5.2 A busca da vantajosidade, mas premiando apenas o preço de etiqueta.

Há uma dimensão distributiva que o debate técnico costuma evitar. A incapacidade institucional de usar TCO não é neutra, ela beneficia sistematicamente fornecedores que competem por preço de aquisição e recuperam margens por meio de exclusividade na manutenção e reposição. O "menor preço" cria um mecanismo silencioso de seleção adversa, ou seja, premia quem vende barato e cobra caro depois, penaliza quem investe em qualidade e durabilidade. Não é o mercado que falha, é o design do processo de compra que induz essa diretriz. O TCU até deu nome para o fenômeno, na área de serviços: lucro-incompetência, quando o fornecedor ganha mais quanto pior for a execução¹⁰.

A literatura relativamente ao isomorfismo institucional (DiMaggio e Powell, 2005) oferece a explicação estrutural mais profunda e diz que o menor preço não persiste porque é o melhor critério, mas porque se cristalizou simultaneamente pelos três mecanismos isomórficos — coercitivo (legislações e jurisprudência que o

¹⁰ Consulta em março de 2026 a Acórdãos do TCU com a expressão "lucro-incompetência" retornou 102 resultados, desde 2003. Indício de que o fenômeno vem sendo tratado pelo Tribunal desde antes do "menor dispêndio" aparecer na legislação.

favorecem), mimético (editais copiados de certames anteriores) e normativo (formação profissional que equaciona transparência com objetividade numérica).

Mudar esse paradigma exige intervenção simultânea nos três vetores.

6. O custo da omissão: o que dizem os números e o TCU

6.1 O que a jurisprudência revela — e o que ainda não exige

O TCU possui uma jurisprudência relevante sobre o tema e, a partir de 2023, com mais anotações severas. É uma trajetória de endurecimento progressivo, na qual o controle está se movendo, ainda que lentamente.

De um lado, há os acórdãos casuísticos que identificam a ausência de abordagem sistêmica de alternativas e de ciclo de vida como falha de planejamento, tais como os Acórdãos 120/2018-P, 2223/2019-1C, 6767/2020-1C, 1167/2020-P e 2576/2020-P, os quais ostentam, expressamente, que deixar de estudar diferentes soluções contraria o princípio constitucional da eficiência. O Boletim de Jurisprudência nº 563/2025 consolidou entendimento de que o ETP em licitações de veículos deve incluir análise de custo-benefício da locação versus aquisição, exame do custo do ciclo de vida e avaliação de alternativas tecnológicas (Acórdãos 2450/2025-P e 2468/2025-P).

Não obstante, há dois precedentes que mudam a natureza da conversa. O Acórdão 11448/2023-2C aplicou multa a um gestor pela omissão de TCO em contratos bilionários, qualificando a conduta como erro grosseiro nos termos do art. 28 da LINDB. E o Acórdão 2916/2025-P foi além das recomendações individuais e determinou ao próprio Ministério da Gestão que elabore modelos padronizados de análise de alternativas para uso nos ETPs.

O padrão emergente, confirmado pela pesquisa jurisprudencial, mostra que a menor maturidade de planejamento culmina em ciência e orientação; as auditorias sistêmicas resultam em recomendações institucionais; e a gravidade, somada a outras falhas, encerram em responsabilização e sanções. O TCU está movendo a fronteira do controle e a janela para o gestor agir sem consequências pode estar se fechando.

6.2 Quanto custa comprar barato

O argumento não é apenas teórico. Para bens com custo operacional relevante, como veículos, equipamentos médicos, geradores, sistemas de climatização, ativos de TI, o preço de aquisição costuma refletir uma fração pequena do gasto total durante a vida útil.

Um estudo sobre a frota leve administrativa da Marinha do Brasil (Santos e Barros, 2019) comparou o custo total de propriedade de frota própria com alternativas de

terceirização. O achado central foi uma "falsa economia", pois as alternativas que pareciam mais baratas no custo aparente tornavam-se entre 7% e 36% mais caras quando o custo total era considerado. O motivo era porque depreciação e custo de oportunidade, os dois maiores componentes do TCO anual, eram sistematicamente ignorados nas decisões pautadas apenas no preço de aquisição. A frota analisada tinha idade média de dez anos, com parcela expressiva acima da vida útil prevista, justamente porque o veredicto final de renovação era referendado pelo preço inicial, não pelo TCO.

Um caso brasileiro documentado ilustra a lógica com dados reais. No ETP para aquisição centralizada de computadores, a Central de Compras do então Ministério da Economia fez a conta completa¹¹. Resultado: o desktop convencional, mais barato na aquisição, custava mais ao erário. O equipamento ultracompacto era mais caro e ganhava no dispêndio real por causa do consumo reduzido de energia, estimado para uma vida útil de 5 anos e 10 horas de uso por dia.

Este caso também ilustra a hierarquia dos três planos em que pode operar o CCV no metaprocessamento de contratação: a decisão pelo tipo de equipamento mais vantajoso (Plano 1, ETP) não esgota o uso do menor dispêndio. Seria possível, adicionalmente, submeter os computadores ultracompactos à disputa pelo próprio critério do menor dispêndio (Plano 3), porque, muito embora inseridos na classe de eficiência energética, há diversidade de consumo entre fornecedores e produtos. Um critério não exclui o outro e se complementam em etapas distintas do processo.

Estudo de Onat e Khan (2022) com ônibus de transporte público encontrou resultado análogo: o ônibus elétrico, com preço de aquisição significativamente maior, revela TCO 15% inferior ao diesel em dez anos. Os autores são diretos e mostram que, considerando processos tradicionais forjados nos custos iniciais, a melhor alternativa seria o diesel, mas olhando para toda a vida útil, o diesel tem o maior custo. Pesquisa realizada em universidade no Quênia identificou que o custo de aquisição de hardware e software representa apenas 16% do custo total de TI, enquanto os demais 84%, distribuídos entre, operação, manutenção, uso pelo usuário final e gestão do processo de contratação, são custos sistematicamente subestimados na decisão de compra (Owoche; Gregory; Juma, 2015).

Enfim, não estamos falando de detalhes de metodologia. O Banco Mundial (2022) estima que até um quarto dos aproximadamente US\$ 13 trilhões gastos anualmente em compras públicas globais são desperdiçados em operações dispendiosas, com o critério de menor preço sem avaliação de ciclo de vida figurando entre as mais recorrentes. O BID (2024) estima ineficiência no gasto público brasileiro em 4% do PIB, com 15% a 20% do gasto em compras atribuível a desperdício. Parte desse dinheiro vem das escolhas equivocadas do que e como comprar.

¹¹ Processo de Compra n. 19973.104471/2019-35.

6.3 O que o restante do mundo já aprendeu

A comparação internacional oferece um dado concreto que vale registrar. Em Berlim, em licitação de viaturas policiais, o critério de CCV representou 60% da pontuação total, enquanto aspectos técnicos correspondiam aos 40% restantes. Os custos financeiros e até mesmo a monetização de efeitos colaterais poluidores integraram o cálculo de forma auditável (ICLEI, 2014).

Esse resultado foi possível porque a Alemanha construiu, além da legislação, os demais vértices do trinômio de eficácia para aplicar o menor dispêndio, ou seja, metodologia setorial para obtenção de veículos mais sustentáveis, com planilhas referenciais parametrizadas, combinada com agentes compradores capacitados, de modo a eliminar as barreiras técnicas.

Sem metodologia e capacitação, a mera autorização legal produz ambiente mais parecido com Portugal em vez de um contexto mais próximo do exemplo de Berlim.

De qual dessas realidades o Brasil quer se aproximar?

7. O que precisa mudar — além de mais uma norma

Depois de quinze anos de promessa normativa renovada, propor simplesmente "outra instrução normativa" seria ingênuo. A disfunção não decorre da ausência de mandato legal — esse existe e é claro. O desafio reside na sua implementação, e implementação é uma questão de incentivos, ferramentas e accountability.

O ponto de partida incontornável é a regulamentação efetiva do art. 34, §1º. Este regulamento precisa, no mínimo, estabelecer metodologias uniformizadas de cálculo do TCO para as principais categorias de bens duráveis; definir fontes de dados aceitáveis e verificáveis; criar modelos de planilha auditáveis; e enunciar uma lista de classes de objetos para os quais a análise é obrigatória. O Caderno de Logística do PLS (SEGES, 2024) e a IN EMCFA-MD nº 17/2023 oferecem material metodológico já desenvolvido. O que falta é convertê-lo em obrigação vinculante para o julgamento e não apenas para o planejamento.

Um regulamento-piloto, na concepção de *sandbox* regulatório, poderia ser uma ideia promissora. Veículos seriam nossa sugestão para essa experimentação. E isso conversa justamente com a experiência da Alemanha, o modelo operacional mais replicável: planilhas referenciais por categoria de produto, com parâmetros pré-configurados que rejeitam o ônus de a equipe de planejamento e o pregoeiro estimarem os custos indiretos e seus métodos de cálculo. O gestor (ou o próprio licitante em sua proposta) insere os valores; o sistema calcula. Essa abordagem rompe com a barreira técnica sem exigir formação extensiva.

Contudo, a regulamentação, sozinha, não muda o equilíbrio de incentivos. Para isso, são necessários ao menos **três movimentos adicionais**.

Primeiro, proteger institucionalmente decisões de boa-fé tecnicamente fundamentadas. O gestor que aplicar TCO com metodologia documentada não pode ficar mais exposto do que aquele que se acomodou na análise limitada do menor preço. Sem essa proteção, análoga ao que o art. 20 da Lei 14.133/2021 fez para o erro de execução, o sistema continuará premiando a timidez e punindo a busca pela eficiência. Vale registrar que o direito vigente já oferece algum amparo: a LINDB, arts. 20 e 22, proíbe consequências baseadas em valores abstratos sem análise de impactos concretos e exige consideração das condições estruturais do decisor. Lado outro, o Acórdão 11448/2023-2C, o qual responsabiliza gestores por omissão de TCO como erro grosseiro, sugere que a motivação técnica bem documentada é o que distingue o exercício legítimo de discricionariedade da negligência auditável. O gestor que constrói a análise com metodologia verificável já tem mais proteção do que imagina. O que falta é que o sistema sinalize isso com clareza, em vez de deixar o agente de contratação descobrir sozinho na fase de impugnação.

O segundo movimento é incorporar a lógica de resultado nas rotinas de controle. O Acórdão 2916/2025-P do TCU, ao determinar ao MGI que elabore modelos de análise de alternativas, indicou o caminho. O passo seguinte é transformar a ausência de análise de ciclo de vida em contratações de bens duráveis de alta materialidade em irregularidade auditável e não apenas em recomendação de boa prática.

Por fim, o terceiro movimento trata da disseminação de instrumentos operacionais simples. Treinar sem redesenhar o ambiente produz frustração qualificada e o servidor aprende a técnica, mas volta para um sistema que continua recompensando a opção mais rudimentar. Bancos de premissas por categoria, modelos de ETP com TCO integrado, calculadoras setoriais disponíveis no PNCP, disseminação de boas práticas e lições aprendidas, como a de que esses instrumentos fazem a capacitação funcionar, são iniciativas que podem impulsionar a implementação do comando legal.

A propósito, pode servir de inspiração a experiência polonesa. Lá, o país conseguiu sair de 90% de licitações por menor preço para apenas 16%, após reformas normativas e institucionais (Brzeziński, 2024). Esse exemplo demonstra que o quadro tradicional do “sempre foi assim” é reversível — quando as mudanças vão além das regras, atuando sobre os outros vetores de eficácia: metodologia e capacitação, simultaneamente.

Em perspectiva mais longa, o futuro do tema depende da profissionalização dos compradores, da gestão do conhecimento e de infraestrutura de dados. Quanto mais o Estado conseguir integrar conhecimentos e informações de aquisição, manutenção, consumo e desempenho efetivo dos objetos contratados, mais viável será construir análises de custo total ancoradas em evidência real, e não em premissas nas quais qualquer licitante pode contestar.

8. O problema não é a norma, é o que está por trás dela

A história do menor dispêndio não é a história de uma ideia ausente. É a história de uma ideia repetida, elogiada e insuficientemente institucionalizada.

A legislação progrediu, o discurso técnico amadureceu e a noção de ciclo de vida deixou de ser exotismo acadêmico. Apesar disso, a prática continua presa, em larga medida, à zona de conforto do menor preço. Não se identificou, entre os entes mapeados, nenhuma regulamentação com metodologia operacional completa para análise do custo de ciclo de vida. O próprio governo federal recuou diante da única tentativa de avançar. Isso não é fragmentação regulatória, é inércia coordenada.

O gestor racional que escolhe o menor preço está, na maioria dos casos, fazendo exatamente o que o sistema manda. A patologia não está presa ao sistema, mas sim, ao desenho. E o desenho não muda com mais uma norma que reproduz o comando legal sem construir a infraestrutura de implementação.

Assim, o próximo movimento não pode ser apenas edição de normativo. O Brasil tem a Lei, tem os acórdãos do TCU, tem os precedentes setoriais da Defesa e da TIC, e tem o material metodológico do Caderno do PLS. O que falta não é mais norma: é converter tudo isso em infraestrutura de decisão, ou seja, regulamento vinculante, planilhas auditáveis por categoria de objeto, banco de boas práticas, premiação por iniciativas inovadoras, proteção explícita ao gestor que documenta sua escolha, e monitoramento que transforma resultados em memória técnica e evidência institucional.

Não somente, mas também por esse motivo, é essencial interagir com o mercado, para coletar contribuições com opiniões, sugestões e práticas já consolidadas.

Sem esse conjunto, cada reforma normativa reinicia do ponto zero, e cada servidor capacitado volta ao trabalho para fazer o pregão de menor preço.

9. Continuaremos no pregão mais barato e a compra mais cara?

Depois de quinze anos, já não ressoa razoável tratar o tema como agenda de aperfeiçoamento gradual. Já não é plausível tratar o ciclo de vida e o menor dispêndio como curva de aprendizagem. A persistência do menor preço já não é apenas continuidade tolerável, passa a ser uma violação direta à premissa constitucional de eficiência na Administração Pública.

O artigo demonstrou que a inércia não é acidente: é o resultado previsível de um sistema que ainda não construiu as condições para que a boa escolha seja também a escolha viável. Mudar isso é decisão institucional, não evolução espontânea.

O menor dispêndio não pode mais ser tratado como promessa em implantação. Ou vira ativo valioso de decisão, ou continuará sendo apenas um adorno da Lei.

Referências

- ASSANTE, Nádia Mara Alves Diniz. *A influência da especificação do objeto no desperdício passivo: análise das compras por pregão eletrônico na UFV Campus Rio Paranaíba no período de 2013 a 2017*. 2018. 109 f. Dissertação (Mestrado Profissional em Administração Pública) – Universidade Federal de Viçosa, Viçosa, 2018.
- BANCO MUNDIAL. (WORLD BANK). *An International Stocktaking of Developments in Public Procurement*. Washington: World Bank, 2022.
- BOSIO, Erica; DJANKOV, Simeon; GLAESER, Edward; SHLEIFER, Andrei. Public procurement in law and practice. *American Economic Review*, v. 112, n. 4, p. 1156–1192, 2022. DOI: 10.1257/aer.20201015.
- BRASIL. Central de Compras. *Estudo Técnico Preliminar – Aquisição Centralizada de Computadores. Processo n. 19973.104471/2019-35*. Brasília: SEGES/ME, 2019. Disponível em: <https://www.gov.br/compras>.
- BRASIL. Comunicado SEGES nº 18, de 24 de setembro de 2024. *Dispõe sobre dificuldades na elaboração dos PLS*. Brasília: MGI, 2024.
- BRASIL. Instrução Normativa EMCFA-MD nº 17, de 20 de outubro de 2023. Manual de Boas Práticas de Custos do Ciclo de Vida de Sistemas de Defesa (MD44-M-02). Brasília: MD, 2023.
- BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 58, de 8 de agosto de 2022. Regulamenta o Estudo Técnico Preliminar. Disponível em: <https://www.in.gov.br>.
- BRASIL. Instrução Normativa SEGES/ME nº 73, de 30 de setembro de 2022. Regulamenta os critérios de julgamento. Disponível em: <https://www.in.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 12.462, de 4 de agosto de 2011. Institui o Regime Diferenciado de Contratações Públicas. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 13.303, de 30 de junho de 2016. Dispõe sobre o estatuto jurídico da empresa pública, da sociedade de economia mista e de suas subsidiárias. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Disponível em: <https://www.planalto.gov.br>.
- BRASIL. Secretaria de Gestão (SEGES). Caderno de Logística do Plano Diretor de Logística Sustentável, v. 1.1. Brasília: SEGES/MGI, 2024.
- BRZEZIŃSKI, M. *Contract Award Criteria in Public Procurement Procedures*. F1000Research, v. 13, 2024. DOI: 10.12688/f1000research.148016.1.
- CARRIL, R. *Rules versus Discretion in Public Procurement*. Working Paper BSE/UPF, 2022.
- CASADY, C. B.; PETERSEN, O. H. et al. Transaction costs and local government procurement. *Public Management Review*, 2023.
- CAVALCANTE, P.; VILELA, A.; FERREIRA, V. et al. Resistência à inovação digital na burocracia pública brasileira. *Revista de Administração Pública*, 2025.

- DECAROLIS, F.; GIUFFRIDA, L.; IOSSA, E.; MOLLISI, V.; SPAGNOLO, G. Bureaucratic competence and procurement outcomes. *Journal of Law, Economics, and Organization*, v. 36, n. 3, 2020.
- DIMAGGIO, Paul Joseph; POWELL, Walter W. A gaiola de ferro revisitada: isomorfismo institucional e racionalidade coletiva nos campos organizacionais. *RAE – Revista de Administração de Empresas*, São Paulo, v. 45, n. 2, p. 74–89, 2005
- EUROPEAN UNION. Directive 2014/24/EU of the European Parliament and of the Council on public procurement. *Official Journal of the European Union*, 2014.
- EUROPEAN UNION. Directive 2019/1161/EU — Clean Vehicles Directive. *Official Journal of the European Union*, 2019.
- FAZEKAS, M.; BLUM, J. *Improving Public Procurement Outcomes*. World Bank Policy Research Working Paper, 2021.
- GIUFFRIDA, L.; RAITERI, E. *The Bureaucratic Costs of Complexity*. CESifo Working Paper No. 10775, 2023.
- ICLEI – LOCAL GOVERNMENTS FOR SUSTAINABILITY / CLEAN FLEETS PROJECT. *Cost-efficient and clean police cars in Berlin*. European Commission Intelligent Energy Europe Programme Case Study. November 2014.
- INTER-AMERICAN DEVELOPMENT BANK (IDB). *Melhores Gastos para Melhores Vidas*. Washington: IDB, 2018/2024.
- ISLAMIC DEVELOPMENT BANK (IsDB). *Guidance Note on Life-Cycle Costing*. Jeddah: IsDB, 2021.
- MITSUTANI, Claudio (org). *Compras Estratégicas: construa parcerias com fornecedores e gere valor para seus negócios*. São Paulo: Saraiva, 2017.
- NATIONAL AUDIT OFFICE (NAO/UK). *Improving the Effectiveness of Government Procurement*. London: NAO, 2024.
- NAWAZ, W.; GURIBIE, F. L. Institutional pressures and sustainable public procurement. *Construction Innovation*, 2022/2023.
- NEMEC, J.; GREGA, M.; ORVISKA, M. Public procurement in Czech Republic and Slovakia. *Public Sector Economics*, v. 44, n. 3, 2020.
- NUCCI, B.; IRALDO, F.; DE GIACOMO, M. R. The relevance of Life Cycle Costing in Green Public Procurement. *Economics and Policy of Energy and the Environment*, 2016(1), 91–109.
- OCDE. *Public Procurement Review of the Slovak Republic*. Paris: OECD Publishing, 2021.
- OCDE. *Life-Cycle Costing in Public Procurement in Hungary*. Paris: OECD Publishing, 2022.
- OCDE. *Implementing the OECD Recommendation on Public Procurement*. Paris: OECD Publishing, 2025.
- ONAT, N.; KHAN, M. TCO Framework for Public Bus Fleets. *IEOM Istanbul Conference Proceedings*, 2022.

- OWOCHE, P. O.; GREGORY, W.; JUMA, K. H. Evaluating total cost of ownership for university enterprise resource planning: case of Maseno University. *IOSR Journal of Computer Engineering*, v. 17, n. 2, p. 79-87, 2015.
- PARANAPANEMA (Município). Decreto nº 3.836, de 13 de janeiro de 2026. Regulamenta a aplicação do § 1º do artigo 34 e do § 3º do artigo 36 da Lei Federal nº 14.133, de 1º de abril de 2021.
- PLAČEK, M.; PŮČEK, M.; FRIEDRICH, V. et al. *Risk aversion and procurement criteria in Czech municipalities*. Masarykova Universita, 2017/2022.
- PORTUGAL. Resolução do Conselho de Ministros n.º 13, de 10 de fevereiro de 2023. Aprova a Estratégia Nacional para as Compras Públicas Ecológicas 2030 (ECO360). *Diário da República*, Lisboa, 1.ª série, n.º 30, 10 fev. 2023.
- POTOSKI, M.; LUND-SØRENSEN, J.; PETERSEN, O. H. Measuring transaction costs via contract text analysis. *Public Administration Review*, 2025.
- SANTOS, Bruno Barbosa dos; BARROS, Sérgio de Oliveira. O sistema de custos da Marinha do Brasil como instrumento de apoio à governança pública. *Acanto em Revista*, Rio de Janeiro, v. 6, n. 6, p. 11-34, 2019.
- SANTOS, Franklin Brasil. Gestão da ocupação: em busca de eficiência no custeio administrativo do setor público. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. *Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022
- SANTOS, Franklin Brasil. *Gestão por Competências da Lei 14.133/2021: de onde viemos, onde estamos, para onde vamos?* No prelo, a ser publicado em 2026.
- SANTOS, Franklin Brasil; PÉRCIO, Gabriela. Profissionalização das compras públicas: um caminho inescapável. In: LOPES, Virgínia Bracarense; SANTOS, Felipe Vilaça Loureiro. *Compras públicas centralizadas no Brasil: teoria, prática e perspectivas*. Belo Horizonte: Fórum, 2022
- SANTOS, Franklin Brasil; SOUZA, Kleber Roberto de. *Como combater a corrupção em licitações: detecção e prevenção de fraudes*. 4. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2024.
- SAUSSIER, S.; BOVIS, C. *Research Handbook on Public Procurement*. Cheltenham: Edward Elgar, 2020.
- SNEHA, P.; SINHA, A.; VARGHESE, J.; DURANI, H.; PATEL, R. Bureaucratic indecision in public procurement. *Indian Public Policy Review*, v. 2, n. 2, 2021.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). Acórdãos nº 120/2018-P; 1167/2020-P; 2223/2019-1C; 2450/2025-P; 2468/2025-P; 2576/2020-P; 2916/2025-P; 6767/2020-1C; 11448/2023-2C; Boletim de Jurisprudência nº 563/2025. Disponíveis em: <https://pesquisa.apps.tcu.gov.br>.
- TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Índice de Maturidade na Implementação da Lei de Licitações (IMIL): levantamento aplicado a 1.768 órgãos e entidades do Poder Executivo. Acórdão 1.917/2024. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos>.

TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DO RIO GRANDE DO SUL. *Levantamento sobre a implementação da Nova Lei de Licitações e Contratos nos municípios gaúchos*. Documento nº 018953-0299/25-7. Porto Alegre: TCE-RS, 2025.

TUKIAINEN, J.; BLESSE, S.; BOHNE, A.; GIUFFRIDA, L. et al. What are the goals of government procurement? Evidence from procurement officials. *Journal of Economic Behavior & Organization*, v. 220, 2024.

ZYMLER, Benjamin; CANABRAVA DIOS, Laureano. *Regime Diferenciado de Contratação – RDC*. 3. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2014.

WILLIAMSON, O. E. *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: Free Press, 1985.