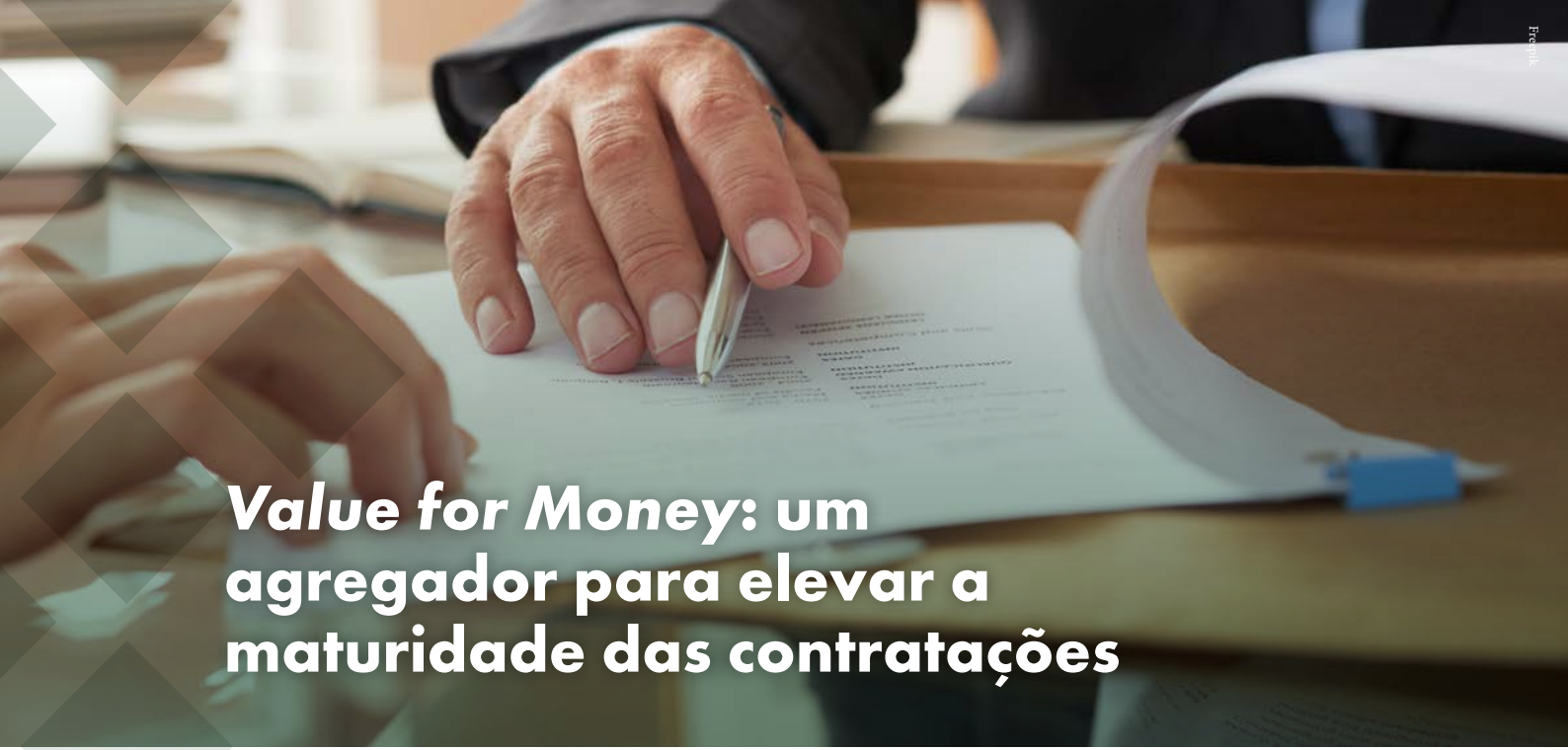




Value for Money: um agregador para elevar a maturidade das contratações

Marcos Wilker Marinho de Moraes

Pós-graduado em Controle Interno e em Governança e Accountability, Controlador-Geral Interno de Gestão na Prefeitura de Franco da Rocha, marcoswilker@gmail.com

RESUMO

A Nova Lei de Licitações (NLLC) — Lei nº 14.133/2021 — introduziu mudanças significativas com ênfase no planejamento e na geração de valor público. Contudo, estudos do Tribunal de Contas da União (TCU) indicam que a maioria dos entes públicos ainda apresenta baixa maturidade na implementação da Lei. Nesse contexto, o estudo investiga como a metodologia *Value for Money* (VFM) pode contribuir para elevar a maturidade das contratações públicas. O objetivo deste trabalho é explorar as relações entre VFM, o ciclo de contratações previsto na NLLC e os problemas apontados no referido estudo, propondo um framework que oriente a avaliação da geração de valor público. Parte-se da premissa de que a adoção de uma lógica avaliativa contribui para aprimorar a qualidade das decisões de contratação. O framework contempla todas as fases da contratação (Planejamento, Análise De Mercado, Lançamento, Seleção e Habilitação, Implementação e Gestão Contratual, Avaliação Pós-Implementação). A metodologia adota abordagem qualitativa exploratória, combinando revisão bibliográfica com análise interpretativa de dados do diagnóstico do TCU. Ao final, o framework demonstrará a conexão entre os componentes e as dimensões avaliadas pelo TCU, para fortalecer a governança das contratações e ampliar a capacidade da Administração Pública de demonstrar a geração de valor público nas políticas de aquisição.

PALAVRAS-CHAVE: *Value for Money*; contratações públicas; Lei nº 14.133/2021; governança; valor público; auditoria de desempenho; gestão contratual.

ABSTRACT

The New Public Procurement Law (NLLC) — Law No. 14.133/2021 — introduced significant changes with an emphasis on planning and the generation of public value. However, studies by the Federal Court of Accounts (TCU) indicate that most public entities still show low maturity in the implementation of the Law. In this context, this study investigates how the Value for Money (VFM) methodology can contribute to increase the maturity of public procurement. The objective of this work is to explore the relationships between VFM, the procurement cycle foreseen in the NLLC, and the problems identified in the aforementioned study, proposing a framework to guide the evaluation of public value generation. It starts from the premise that the adoption of an evaluative logic contributes to improving the quality of procurement decisions. The framework encompasses all phases of procurement (Planning, Market Analysis, Launch, Selection and Qualification, Implementation and Contract Management, Post-Implementation Evaluation). The methodology adopts an exploratory qualitative approach, combining a literature review with an interpretative analysis of data from the TCU's diagnosis. Ultimately, the framework will demonstrate the connection between the components and dimensions evaluated by the TCU, to strengthen the governance of procurement and expand the capacity of the Public Administration to demonstrate the generation of public value in acquisition policies.

KEYWORDS: Value for Money; public procurement; Law No. 14,133/2021; governance; public value; performance auditing; contract management.



INTRODUÇÃO

A tradução literal da expressão *Value for Money* (VFM) é “Valor pelo Dinheiro”, “Valor pelo Investimento” ou “Custo-benefício”. Contudo, o seu significado intrínseco vai além da mera tradução. Para a Frontier Economics (2022, p. 1-10), o VFM se preocupa com o bom uso dos recursos públicos nas intervenções governamentais, sendo importante ferramenta de *accountability* na gestão dos gastos públicos. Para o World Bank Group (WBG) e o Public-Private Infrastructure Advisory Facility (2013, p. 9), o VFM resulta da combinação entre custo e qualidade, considerando a adequação de bens e serviços às necessidades do usuário. Não há termo com significado em português, prevalecendo, por isso, o anglicismo.

O National Audit Office — UK, citado pelo Department for International Development (2011, p. 3), define VFM como “o uso ideal de recursos para alcançar os resultados pretendidos” enquanto a Asian Development Bank — ADB (2021, p. 1; 8) entende o VFM como um princípio que orienta a aplicação eficaz, eficiente e econômica dos recursos, incorporando análises de custos, benefícios, riscos e outros atributos não relacionados ao preço. O WBG (2023, p. 67) reforça que o preço isoladamente não é capaz de representar o verdadeiro VFM.

A gestão pública brasileira atravessa um processo de transição com a nova Lei de Licitações e Contratos (NLLC), que surge como um catalisador para a modernização dos processos ao incluir o princípio do planejamento, para buscar a proposta mais vantajosa, focada em valor público. Essa mudança exige a superação do modelo estritamente formal, substituído pelo alcance do desempenho indissociado da geração de valor público do ciclo de vida do objeto.

O presente artigo tem como objetivo explorar relações entre a NLLC e o VFM, propondo um *framework* de avaliação que servirá como ferramenta técnico-pedagógica focada em valor, para orientar auditores e gestores e para fortalecer a maturidade de implementação da NLLC. O termo *framework* se refere a um conjunto de processos, ferramentas, boas práticas etc., que resulta em uma estrutura robusta para realçar a produtividade e evitar redundâncias de tarefas, para focar no que realmente importa: o valor agregado em todas as fases do metaprocesso de contratação pública (planejamento, análise de mercado, lançamento, seleção e habilitação, implementação e gestão contratual, avaliação pós-implementação), em alinhamento com o Art. 11, inciso I da NLLC, que considera o ciclo de vida do objeto.

Dessa forma, o desenvolvimento deste trabalho busca responder à seguinte questão de pesquisa: de que forma a metodologia VFM pode elevar a maturidade institucional nos processos da NLLC?

1. METODOLOGIA E REVISÃO DE LITERATURA

A fundamentação desta pesquisa sustenta-se na análise qualitativa de referenciais teóricos e na interpretação de dados quantitativos, provenientes do diagnóstico do TCU e também no relatório de acompanhamento da implementação da NLLC (TCU, 2024), buscando conectá-los com os fatores que limitam a capacidade da Administração Pública em demonstrar a geração de VFM nas contratações.

Em *Recognizing Public Value* (2013), Mark H. Moore redefine uma gestão pública bem-sucedida, transmutando da mera conformidade, para a atuação do gestor que cria resultados

que a sociedade valoriza. O sucesso de uma iniciativa depende do equilíbrio entre legitimidade, capacidade operacional e valor público.

De modo a operacionalizar o conceito abstrato de valor, Julian King, em *Value for Money and the 5Es* (2024), defende que VFM não é um cálculo puro, mas um raciocínio avaliativo, baseado em evidências, que retira o subjetivismo do controle para que o gestor justifique, com segurança jurídica, o bom uso dos recursos.

O WBG traz respaldo institucional em *Value for Money: achieving VFM in investment projects financed by the World Bank* (2023), com boas práticas alinhadas à NLLC, e reforça a ideia de que o VFM deve ser perseguido do planejamento até a gestão contratual. A fase do planejamento é a melhor oportunidade para obter o VFM. O Banco incentiva o uso de atributos de qualidade, sustentabilidade e inovação na seleção das propostas. Tais critérios funcionam como balizas para as auditorias de desempenho, focadas em resultados e não apenas formalidades.

Espera-se que os resultados deste estudo contribuam para o aprimoramento da governança das contratações, incorporando boas práticas de avaliação de VFM e servindo como um iniciador de futuras pesquisas que desenvolvam modelos de avaliação da cadeia de valor das contratações públicas.

2. GRAU DE MATURIDADE DE IMPLEMENTAÇÃO DA NLLC (AVALIAÇÃO DO TCU)

O TCU fez uma avaliação da implementação da NLLC, para compor o Índice de Maturidade de Implementação da Lei de Licitações (IMIL), com base no universo de órgãos jurisdicionados que responderam aos questionários. Foram identificadas fragilidades no direcionamento das contratações públicas que se conectam aos elementos centrais do VFM, entre eles, a não adoção de práticas sustentáveis nas contratações, sendo 62,10% dos municípios e 39,30% dos estados (TCU, 2024, p. 34–35; 50).

A NLLC elevou o desenvolvimento nacional sustentável à condição de princípio, exigindo que critérios ambientais, sociais e econômicos sejam considerados em todas as fases da contratação, de modo a reduzir impactos negativos e ampliar os benefícios gerados à sociedade. (TCU, 2024, p. 49).

Na mesma linha, o relatório de auditoria da Australian National Audit Office (ANAO) sobre uma aquisição envolvendo o setor de agricultura, água e meio ambiente, recomendou que fosse desenvolvida uma estrutura para maximizar o VFM das licitações articulada com o

tripé da sustentabilidade (social, econômico e ambiental), para garantir que o benefício público final justifique o investimento financeiro realizado.¹

A capacitação da força de trabalho é um fator crítico de VFM nas contratações, pois a ausência dela compromete a capacidade dos agentes públicos de lidar com a complexidade dos processos licitatórios, resultando em erros, perda de informações e ineficiência administrativa. No estudo identificou-se que a baixa capacitação é um dos principais desafios na implementação da NLLC para 56% dos entes federais, 60% dos estaduais e 58% dos municipais (TCU, 2024, p. 38; 208; 210; 212). O Manual de Compras Baseadas na Relação Custo-benefício reforça que a existência de profissionais qualificados, com estabilidade e integração entre áreas, é pré-requisito para a maturidade dos processos e para a efetiva aplicação do VFM (Brasil, 2025, p. 10).

O TCU destaca que a ausência de planejamento e de instrumentos preparatórios como o Plano de Compras Anual (PCA) e o Estudo Técnico Preliminar (ETP) está associada à ocorrência de problemas nas fases externa e de execução contratual. Setenta e quatro por cento dos municípios e 35,7% dos estados não implementaram o PCA; 70,12% dos municípios e 63,64% dos estados não elaboraram ETP antes das contratações. (TCU, 2024, p. 34, 44, 87).

O Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos (SEGES/MGI) introduziu o conceito de Aquisição Baseada em Valor e Aquisição Estratégica, integrando PCA, ETP e Termo de Referência (TR) através da definição dos requisitos do objeto, análise de mercado e identificação de soluções capazes de gerar a contratação mais vantajosa, em busca pela solução mais aderente ao interesse público, em consonância com o VFM (Brasil, 2025, p. 15, 66).

O planejamento envolve a mitigação de riscos contra escolhas que afetem o erário. A ANAO recomendou, na auditoria em um contrato de veículos das forças armadas, que a administração criasse um *benchmarking* robusto para salvaguardar o parâmetro de alcance do VFM e subsidiar a matriz de riscos.²

O Acórdão 1875/2021 — Plenário³ do TCU traz instruções de como se dá a construção do *benchmarking*: “As pesquisas de preços (...) devem ser baseadas em uma ‘cesta de preços’, devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames”.

1 Disponível em: <https://www.anao.gov.br/work/performance-audit/procurement-strategic-water-entitlements>. Acesso em: 19 abr. 2026.

2 Disponível em: <https://www.anao.gov.br/work/performance-audit/army-protected-mobility-vehicle-light>. Acesso em: 19 abr. 2026.

3 *Boletim de Jurisprudência* nº 368.

Resulta de um processo de *benchmarking*, o catálogo eletrônico de padronização que ajuda a entender os critérios de qualidade, durabilidade, segurança e desempenho que o mercado oferece, além de proteger contra erro na especificação, orientando a elaboração do Termo de Referência, conforme previsto no art. 40, §1º, I, da NLLC (Brasil, 2025, p. 9).

Apesar dos ganhos associados à eficiência, economia e mitigação de riscos, o estudo aponta que 57% dos estados e 79,80% dos municípios não dispõem de catálogo próprio de padronização (TCU, 2024, p. 34; 47).

Na dimensão da governança das contratações, destaca-se a alta rotatividade e a insuficiência de pessoal como fatores negativos, afetando 61% dos entes estaduais e 40% dos federais. Nos municípios, mais de 65% dos agentes envolvidos nos processos licitatórios são servidores comissionados ou temporários. Segundo o TCU, isso compromete a retenção do conhecimento institucional, reduz a curva de aprendizagem e eleva o risco de falhas graves nos procedimentos de contratação (TCU, 2024, p. 10; 34; 36; 55; 66).

Contribui também para o alcance do VFM a otimização dos recursos tecnológicos. Corroborar com esta afirmação o *Manual de Compras Baseadas na Relação Custo-benefício* que diz que o uso de tecnologia viabiliza não apenas a análise de dados, com informações mais precisas e confiáveis, mas também gera eficiência, integração da cadeia logística, celeridade processual, melhoria contínua e entrega de resultados. Dessa forma, a integração tecnológica age como um catalisador que transforma a eficiência operacional em geração de valor. (Brasil, 2025, p. 47).

No entanto, verificou-se que, de acordo com as respostas dos entes, 58% dos municípios declaram que não utilizam sistemas eletrônicos de apoio às contratações, 46,83% dizem que não adotam plataformas públicas para a fase de disputa e 50% dos estados afirmam que ainda não adotam o formato eletrônico de licitações de forma preponderante, o que impacta inclusive a elaboração de ETPs (TCU, 2024, 34-35).

O Board of Audit of Japan reconhece a importância da tecnologia, e as auditorias não focam apenas no *software*, mas em como as soluções melhoram o acesso da Gestão a uma tomada de decisão mais bem informada, uma gestão financeira robusta e a implementação de políticas públicas baseadas no VFM (Mitsubishi UFJ Research & Consulting, 2019, p. 122-123).

O relatório de auditoria da ANAO que analisou a entrega de VFM nos contratos envolvidos na pré-construção de uma infraestrutura ferroviária concluiu que a dependência excessiva de processos manuais e sistemas de Tecnologia de Informação fragmentados prejudicam a transparência e o alcance do VFM.⁴

4 Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-the-pre-construction-phase-the-inland-rail-programme>. Acesso em: 19 abr. 2026.

A adoção de práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas é uma solução vantajosa para a Administração Pública, pois traz economia de escala e eficiência nas contratações. No entanto, 23,7% dos municípios não adotam práticas de contratações centralizadas ou compartilhadas. Embora 75% dos municípios afirmem adotar práticas centralizadas em alguma medida, o relatório do TCU faz uma ressalva importante: como 54% desses mesmos municípios informaram não possuir regulamentação para centrais de compras, é possível que as respostas tenham sido superestimadas ou mal interpretadas, o que indica que a baixa maturidade pode ser superior aos 23,7% (TCU, 2024, p. 51-52).

O Manual de Compras Baseadas na Relação Custo-benefício destaca que entre as situações que maximizam a probabilidade de geração de resultados positivos para a Administração Pública estão: a) maximização do aproveitamento dos recursos e reduzir redundâncias e duplicidades nas contratações e b) realização de compras centralizadas e compartilhadas (Brasil, 2025, p. 35, 42).

Em síntese, os achados do TCU evidenciam que a baixa maturidade na implementação da NLLC limita a capacidade das organizações públicas de incorporar, de forma sistêmica, as práticas associadas ao VFM. O cenário reforça a necessidade de uma abordagem estruturada que integre planejamento, governança, capacitação, tecnologia e avaliação de resultados.

3. A UTILIZAÇÃO DO VFM NO MUNDO

Apesar da relevância, o tema ainda é subexplorado em países, como o Brasil, onde a análise de VFM se restringe a projetos de Parcerias Público-Privadas (PPPs), deixando de lado as contratações públicas tradicionais, que também poderiam se beneficiar desse tipo de avaliação (WBG e PPIAF, 2013, p. 12;18).

Em diversos países, o VFM é utilizado para avaliar políticas públicas, especialmente aquelas de difícil mensuração. O propósito é verificar se os recursos públicos foram bem empregados, se geraram valor suficiente e se é possível ampliar ainda mais esse valor com base nos investimentos realizados (King, 2024, p. 2). Para Scholz (2020, p. 1-6), o conceito é utilizado como base para a formulação de políticas públicas, apoiado em princípios de planejamento, aquisição e gestão.

O Audit Office of Guyana⁵ tem como atribuição garantida por lei conduzir auditorias de desempenho (*value-for-money audit*), tendo sido, inclusive, criada uma divisão especialmente

5 Controle Externo da Guiana.

para realizar esse tipo de trabalho, que é apurar o grau em que as entidades públicas estão aplicando seus recursos, e se as atividades estão sendo conduzidas de forma econômica, eficiente e eficaz, considerando práticas de controle interno. Em relatório sobre as contas públicas apresentado à Assembleia Nacional, foram feitas auditorias de VFM nas políticas públicas de acesso à energia limpa por painéis solares e fornecimento de água potável⁶ (Guyana, 2025, p. 222).

O Office of the Auditor-General de Lesoto tem no seu rol de serviços a auditoria de desempenho que avalia se as atividades estratégicas e operacionais das organizações jurisdicionadas estão sendo realizadas com a devida consideração pela economia, eficiência e eficácia. O objetivo é promover a otimização do uso de recursos em todo o setor público.⁷

O National Audit Office (NAO-UK), do Reino Unido, emite relatórios de auditoria financeira com pareceres sobre as contas do setor público e os relatórios de VFM, que fornecem análises sobre o melhor uso do dinheiro público para atingir os objetivos do governo.⁸

O *Office of the Comptroller and Auditor General*, Controle Externo da Irlanda, apontou fragilidades significativas, no seu relatório de fiscalização⁹, sobre as práticas de aquisição, gestão de contratos e gestão financeira de uma Agência Estatal fiscalizadora de recursos pesqueiros, alertando que as deficiências identificadas podem não resultar em um VFM ideal.¹⁰

O *Office of the Auditor General* da Botsuana realiza auditorias de desempenho (Auditorias de VFM), que se concentram no método 3Es (Economia, Eficiência e Eficácia), para avaliar a melhor aplicação dos recursos públicos.¹¹

A ANAO fez uma auditoria, avaliando se a gestão contratual da Airservices¹² foi eficaz para alcançar o melhor VFM, e a conclusão foi de que ela tem sido parcialmente eficaz porque as variações contratuais resultaram em aumentos de custos e extensões de cronograma, e a justificativa para sua avaliação de custo-benefício não foi documentada de forma consistente ao buscar aprovação.¹³

6 Disponível em: <https://www.audit.org.gy/site/images/AG/AnnualReport2024>. Acesso em: 19 abr. 2026.

7 Disponível em: <https://auditorgeneral.org.ls/services-2>. Acesso em: 19 abr. 2026.

8 Disponível em: <https://www.nao.org.uk/reports>. Acesso em 19 abr. 2026.

9 “Report number 118 — Governance, internal control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland”

10 Disponível em: <https://www.audit.gov.ie/en/publications/special%20reports/special-report-118-governance-internal-control-and-value-for-money-issues-in-inland-fisheries-ireland.html>. Acesso em: 19 abr. 2026.

11 (OAG) Office of the Auditor General. Areas of Responsibility. Office of the Auditor General Government of Botswana, Gaborone, 2025. Disponível em: <https://www.gov.bw/ministries/office-auditor-general>. Acesso em: 10, fev. de 2026.

12 Empresa estatal que presta serviços relacionados à indústria da aviação no espaço aéreo administrado pela Austrália.

13 Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-of-the-onesky-contract>. Acesso em: 19 abr. 2026.

4. **PRINCÍPIOS DE VFM**

Não há um padrão universalmente aceito para a análise de VFM. Sua aplicação permite a flexibilidade de interpretações e adaptações que combinem, de forma equilibrada, fatores como custo, qualidade, risco, sustentabilidade e inovação, sempre orientados às necessidades dos usuários das políticas públicas. Somado a isso, é importante que a análise VFM seja baseada em princípios geralmente aceitos para garantir que ela não perca o propósito. O Build America Center, após pesquisas com usuários e instituições, sistematizou princípios de referência metodológica para o VFM (BAC, 2023, p. 6-12):

- a) Objetividade – possibilitar escolhas informadas por meio da articulação entre custos, resultados e evidências;
- b) Abrangência – contemplar análises completas, que evitem retrabalho, custos adicionais e prejuízos ao longo do ciclo de vida do projeto;
- c) Consistência – adotar critérios, padrões e procedimentos uniformes em todas as etapas, evitando contradições.
- d) Robustez – considerar riscos, incertezas e variáveis críticas, garantindo resistência a questionamentos;
- e) Transparência – documentar de forma clara todos os critérios e evidências, de modo que qualquer pessoa, mesmo leiga, compreenda as conclusões e possa tomar decisões seguras.

Esses princípios nortearão o desenvolvimento do presente trabalho, garantindo coerência metodológica e clareza nos critérios adotados para a construção de um modelo analítico orientado à geração de valor público.

5. **PLANEJAMENTO COMO EIXO ESTRUTURANTE DO VFM**

O planejamento assume um papel central como elemento estruturante, reunindo premissas, objetivos, evidências e a tomada de decisões no processo de licitação. Essa etapa é indispensável na gestão contratual, pois estabelece os fundamentos que ampliam a racionalidade, orientam o ciclo da contratação e antecipam riscos. (TCESP, 2023, p. 8).

O TCU (2024, p. 34; 87) destaca que a NLLC fortaleceu o papel do planejamento das contratações, reconhecendo que é nessa etapa que se estruturam as estratégias e se identificam riscos para prevenir falhas ao longo do ciclo contratual.

De acordo com o ADB (2021, p. 5), a melhor oportunidade para alcançar a VFM é na fase do planejamento do ciclo de aquisições, por meio da preparação da estratégia e do plano de aquisições adequado à finalidade.

A experiência internacional corrobora essa abordagem: na França, o planejamento integra a *évaluation préalable* (avaliação prévia), etapa obrigatória que precede a decisão de contratação e que busca demonstrar, de forma fundamentada, a viabilidade socioeconômica do investimento e a adequação da solução proposta em comparação a alternativas disponíveis (EPEC, 2015, p. 19). Tal avaliação somente ocorre após a confirmação da necessidade pública e da definição clara dos requisitos do projeto, reforçando a centralidade do planejamento como condição para o alcance do VFM.

Nesse sentido, os resultados esperados de uma política pública dependem diretamente da solidez da lógica de intervenção adotada desde o início, sustentada por evidências confiáveis e premissas adequadas (DFID, 2011, p. 5–6).

Na fase do planejamento, é fundamental definir como o valor será mensurado, monitorado e avaliado ao longo do ciclo contratual. Isso implica estabelecer critérios claros sobre o que define e constitui valor público, quais indicadores serão utilizados e quem será responsável por essa avaliação. Nessa linha, King (2024, p. 6) ressalta que os critérios e padrões de avaliação devem ser definidos antes da escolha dos métodos, de modo a assegurar que a análise contemple o que efetivamente importa em termos de desempenho e resultados, e não apenas o que é mais facilmente mensurável.

Scholz (2020, p. 1, 5–6) afirma que, a depender do contexto, exigem-se diferentes abordagens na gestão do valor, sendo inadequada a adoção de modelos rígidos que dificultem a adaptação às peculiaridades institucionais e setoriais.

Os critérios de avaliação devem estar diretamente vinculados aos objetivos da contratação e à busca da proposta mais vantajosa, considerando de forma integrada fatores como custo, qualidade, risco, sustentabilidade e inovação. Conforme destaca o WBG (2023, p. 27–28; 34; 68), esses elementos não devem ser analisados isoladamente, mas de maneira sistêmica. Segundo Machado (2025), “a vantajosidade transcende o preço e convoca o gestor público a uma análise integral e estratégica, que considere o ciclo de vida do objeto, os impactos socioambientais e a real efetividade da solução contratada”.

A avaliação do VFM não se limita à aferição de custos, mas envolve a demonstração de benefícios esperados e impactos gerados que justificam o investimento realizado. Trata-se, portanto, de uma lógica orientada à geração de valor público na qual a eficiência econômica se articula com resultados sociais, institucionais e estratégicos (DFT, 2025, p. 33–34).

O planejamento das contratações é instrumentalizado pelo documento PPSD,¹⁴ que é equivalente ao ETP, sendo o primeiro passo para obter o VFM, devendo iniciar já na fase da concepção do projeto, estabelecendo os objetivos de aquisição, cobrindo os principais riscos e suas medidas mitigatórias, para atingir as necessidades e os objetivos da aquisição. O planejamento e a estratégia de aquisição, segundo o WBG (2023, p. 4–5, 10, 15, 27, 67, 87), devem conter levantamento de necessidades, especificações, plano de aquisições, análise orçamentária e plano de gestão contratual.

A seguir, serão elencadas algumas similaridades entre PPSD e ETP, de acordo com os dispositivos da NLLC:

- a) A descrição da necessidade da contratação (art. 18, §1º, I e VII) está alinhada à formulação dos objetivos do projeto.
- b) A avaliação do contexto operacional e recursos disponíveis (art. 18, §1º, II e IX) é idêntica ao diagnóstico de capacidade organizacional.
- c) A capacitação de servidores e gestão contratual (art. 18, §1º, X) equivale à análise da capacidade institucional.
- d) Gestão e mitigação de riscos (art. 18, §1º, XII e XIII) converge com a matriz de riscos.
- e) Levantamento de mercado, justificativas técnicas e econômicas e decisões sobre parcelamento (art. 18, §1º, V e VIII) fazem paralelo direto aos estudos de mercado e definição de estratégias de aquisição.
- f) Definição de requisitos e estimativas (art. 18, §1º, III, IV e IX) se assemelha às seções de requisitos da contratação.

Considerando que o planejamento deve ser avaliado tanto quanto os resultados, a *Guidance for Public Procurement Audit* — GUID 5280 (2022, p. 11, 30, 42) recomenda algumas estratégias analíticas para que os auditores apliquem em suas avaliações: a) ponderação entre custos totais e benefícios sociais esperados; b) avaliação de cenários de ganho e perda baseados em fatores que afetam o resultado; c) avaliação de desempenho comparativo — confronto com contratos similares para aferir se a solução escolhida é, de fato, a mais vantajosa para o erário.

A ANAO observou em seu relatório que a unidade auditada adotou a abordagem *earned value management* (gestão do valor agregado) para medir o desempenho e o progresso da construção de uma usina subterrânea, com cerca de 27 quilômetros de túneis. O método consistia em medir o trabalho realizado, comparando o valor planejado e o custo real, conforme variam

14 Project Procurement Strategy For Development: Plano de aquisição que alinha as compras aos objetivos. Semelhante ao ETP.

o cronograma e o orçamento. Se positivo, as atividades do projeto estão custando menos ou estão adiantadas. Se negativo, indicam que as atividades do projeto estão custando mais ou estão atrasadas. Isso permite que sejam tomadas ações tempestivas antes que o valor público do projeto seja comprometido.¹⁵

Observa-se que o VFM não é um conceito isolado, mas um princípio orientador a ser usado no ciclo de contratações, desde o planejamento até a conclusão do projeto. Uma vez estabelecidas as bases teóricas, metodológicas e legais do VFM, torna-se possível avançar para o exame de como avaliar, mensurar e demonstrar objetivamente o alcance do valor nas contratações públicas.

6. O CONTRASTE DO FOCO PELO MENOR PREÇO COM VALOR PÚBLICO

Apesar dos avanços da NLLC, persiste a velha prática de centralizar o critério do menor preço como eixo predominante da seleção da proposta mais vantajosa, sem o devido fortalecimento dos mecanismos de qualificação técnica. O desafio contemporâneo do Direito Administrativo é conciliar legalidade e eficiência (Conserva, 2026).

O foco pelo menor preço é um dos sintomas de baixa maturidade no planejamento, sendo um dos principais geradores de desperdício e ineficiência, distanciando o resultado da entrega do valor público real. Ao priorizar apenas o menor preço, a Administração Pública pode incorrer em altos custos e menor valor, resultando em obras paradas, serviços de baixa qualidade etc.

É importante afirmar que preço é o que se paga e valor é o que se obtém. Conforme King (2024, p. 2-3), o valor não está nas coisas, mas nas pessoas e no impacto gerado, devendo ser considerado o que realmente importa para elas ao serem elaboradas políticas públicas. Segundo a OECD (2019, p. 27), o valor público é definido como “algo que é valorizado pelo público ou que é bom para o público, avaliado segundo critérios de valor público — como transparência, equidade etc.”.¹⁶ Para isso, é fundamental que os recursos sejam alocados de maneira adequada e orientada por uma abordagem que permita definir claramente o valor a ser perseguido e avaliar em que medida as promessas de geração de valor estão sendo entregues.

15 Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/snowy-20-governance-early-implementation>. Acesso em: 19 abr. 2026.

16 Texto original: “something that is valued by the public or is good for the public as assessed against various public value criteria — transparency, fairness etc.” (OECD, 2019, p. 29).

Na mesma linha, Carney (2021, p. 9, 40) diz que os valores representam princípios e/ou padrões de comportamento; são julgamentos daquilo que é importante na vida. Em outras palavras, é a consideração que algo merece – depende inteiramente da utilidade e da demanda.

Por isso, a participação humana é essencial para que o conceito de valor seja eficaz. As percepções das partes interessadas e os valores se tornam fatos porque são baseados em evidências empíricas. Para que esse julgamento seja robusto e transparente, as avaliações devem fluir logicamente com as evidências e valores explícitos (o que importa para as pessoas). Tais valores podem ser expressos como critérios (aspectos de valor) e padrões (níveis de valor) (King, 2024, p. 3).

A clareza sobre os resultados esperados — produtos, efeitos e custos — é condição essencial para maximizar o impacto do VFM (DFID, 2011, p. 3; 6). Nesse sentido, a engenharia de valor, conforme o WBG (2023, p. 31), contribui por meio de estratégias como redução de tempo, substituição de materiais ou métodos menos custosos, desde que não comprometam a funcionalidade, a sustentabilidade e a confiabilidade necessários.

Vale destacar que maximizar valor não significa apenas manter serviços dentro do orçamento, reduzir custos ou produzir mais, mas utilizar da melhor forma possível os recursos disponíveis — tempo, dinheiro, esforço e criatividade — para gerar os resultados desejados. Em alguns casos, pode ser necessário alavancar os custos para impulsionar a qualidade, adequação e impacto. Como ressalta King (2024, p. 19), gastar um pouco mais pode resultar em benefícios muito maiores quando isso aumenta a efetividade e a relevância da política pública.

A geração de valor também requer compromissos de longo prazo, pois muitos benefícios só se materializam ao longo do tempo. Conforme o relatório da Frontier (2022, p. 1-10), o verdadeiro valor vai além de simplesmente comprar pelo menor preço. O ADB (2021, p. 1) considera que menor preço é limitado para representar o VFM. Para criar valor é preciso ter em mente os resultados pretendidos, obtendo-os por meio do gerenciamento adequado de insumos, qualidade e preço, para impulsionar a entrega produtiva e trazer impactos eficazes e equitativos (King, 2024, p. 19).

Barre *et al.* (2018, p. 3) diz que os custos devem ser avaliados em contexto e considerados em conjunto com benefícios, riscos e retornos. Frontier (2022, p. 1-10) reforça que o retorno sobre o investimento depende da relação entre custos e benefícios, devendo sempre demonstrar que os ganhos superam os gastos.

O ADB (2021, p. 15) propõe que a análise do VFM leve em conta, não apenas critérios de preço, mas também atributos de qualidade, desempenho, capacidade, funcionalidade e práticas sustentáveis.

Qualquer decisão de aquisição que considere o menor preço como critério absoluto, sem uma visão ampla sobre planejamento, critério de valor, qualidade, exequibilidade e impacto social leva a desfechos negativos, resultando em prejuízos diretos à sociedade, conforme boletins de jurisprudência do TCESP:

Tabela 1 – Resumos de boletins de jurisprudência do TCESP

NÚMERO DO PROCESSO	CRITÉRIO DE ESCOLHA	IMPACTO FINAL DO CONTRATO	JULGAMENTO PELO TRIBUNAL
TC 018478.989.23-9	Menor preço	Infraestrutura biodegradável: sarjetas e meio-fios que se deterioram tão rápido que o Tribunal nem conseguiu atestar se o serviço foi feito de verdade.	Irregular
TC 007966.989.21-2	Menor preço	O contrato referia-se à reforma de uma unidade de saúde, cujas obras foram marcadas pelo abandono das obras de reforma da unidade de saúde. Embora o contrato principal fosse irregular, aditamentos foram destinados estritamente a corrigir falhas no projeto básico para permitir a continuidade da obra.	Irregular
TC 022918.989.22-9	Menor preço	Alunos recebendo “merenda seca” fora do cardápio e menos funcionários servindo, tudo para garantir o lucro da solução barata.	Irregular
TC 018204.989.20-6	Menor preço	A prefeitura pagou por serviços de limpeza que nunca foram realizados, dissimulando contratação de pessoal.	Irregular
TC 012763.989.24-1	Menor preço	A prefeitura pagou 31% do contrato, mas a obra foi paralisada e não concluída devido a um orçamento estimativo defasado. O transtorno final foi a rescisão unilateral e o prejuízo direto à população, que ficou sem a melhoria prometida e com o dinheiro público desperdiçado em uma estrutura inacabada.	Irregular (recurso negado)
TC 013338.989.18-9	Menor preço	A contratação de sistemas e serviços de TI educacional resultou na indisponibilidade do produto durante boa parte do ano letivo por falha no dimensionamento. Os alunos da rede municipal, que ficaram sem as ferramentas pedagógicas contratadas.	Irregular
TC 026327.989.19-0	Menor preço (desconto)	O resultado foi uma obra inacabada após mais de 7 anos e 2.760 dias de execução.	Irregular

Fonte: elaborado pelo autor.

Entende-se que a escolha feita com base apenas no critério de menor preço é simplista. Não se busca aqui anatemizar o menor preço, mas propor a reflexão de que o menor preço não é um critério absoluto e, sendo levado a cabo, implica menos recursos, menos qualidade, mais riscos e mais custos adicionais que ultrapassariam os iniciais e riscos de inexecução.

A miopia do menor preço ignora a qualidade e a durabilidade. A abordagem de VFM busca a combinação ideal entre o custo do ciclo de vida e qualidade para adequar ao propósito e alcançar resultados que justifiquem o investimento público (ADB, 2021, p. IV). Isso é o primeiro passo para a modernização das compras públicas.

O VFM é tradicionalmente associado aos 3Es (Economicidade, Eficiência e Eficácia), mas a doutrina da INTOSAI — *International Organization of Supreme Audit Institutions* (Organização Internacional de Entidades Fiscalizadoras Superiores) expande a análise para “Equidade” e “Sustentabilidade”. A Equidade é tratada como o quarto E, avaliando se os benefícios da contratação atingem de forma justa a população, garantindo igualdade de acesso. A Sustentabilidade exige que as decisões de compra considerem os impactos sociais, ambientais e econômicos, garantindo que a satisfação das necessidades atuais não comprometa as gerações futuras (GUID 3910, 2019, p. 23, 67).

Os 5Es são dimensões de desempenho que funcionam como bússolas para o gestor na percepção de valor:

1. **Economicidade:** converte recursos em insumos necessários para a execução de projetos ao menor custo possível. O VFM não se limita ao aspecto financeiro, pois envolve ativos intangíveis, como capital político, intelectual, relacional, reputacional etc. (King, 2024, p. 16; 20).
2. **Eficiência:** complementa a economicidade ao buscar a produção de resultados com o mínimo desperdício possível. O foco está na produtividade e na capacidade de transformar insumos em ações e produtos gerados (outputs) (King, 2024, p. 14).
2. **Eficácia:** verifica o grau de alcance das metas e objetivos propostos, comparando o resultado real com o planejado. Essa dimensão orienta os indicadores a medir se o bem ou serviço contratado foi entregue nas quantidades e padrões definidos (Barre *et al.*, 2018, p. 6).
3. **Efetividade:** verifica em que medida os resultados alcançados provocam impactos positivos na sociedade. Segundo o DFID (2011, p. 10), trata-se de maximizar os recursos para melhorar a vida dos cidadãos. É analiticamente relevante distinguir eficácia e efetividade: a primeira avalia o cumprimento das metas; a segunda, as mudanças concretas geradas na realidade social (King, 2024, p. 14).
4. **Equidade:** busca eliminar diferenças injustas e distribuir os benefícios de maneira justa entre os diferentes grupos da sociedade, garantindo que as políticas públicas alcancem a redução das desigualdades e o fortalecimento da coesão social. (The Global Fund, 2022, p. 1).

5. Sustentabilidade: assegura que os resultados e benefícios obtidos possam ser mantidos ao longo do tempo, sem comprometer recursos ou gerações futuras. Ela abrange tanto a sustentabilidade ambiental quanto o aspecto social. (The Global Fund, 2022, p. 1).

Embora não sejam a estrutura definitiva de VFM, as dimensões de desempenho servem para orientar a criação de KPIs (Key Performance Indicators — Indicadores-Chave de Desempenho), para tornar a gestão contratual operacionalizável e auditável naquilo que realmente importa. Eles também são úteis na avaliação *ex post* de VFM.

Os KPIs devem ser SMART (específicos, mensuráveis, atingíveis, relevantes e com prazo definido) e estar diretamente vinculados aos objetivos de impacto social do projeto. É durante a implementação e gestão contratual que a avaliação do VFM se torna operacional. A boa prática se dá com o uso da estrutura de avaliação e com o uso dos KPIs orientados pelos 5Es, permitindo que a Administração Pública não só cumpra os requisitos formais da NLLC, mas também maximize o valor público. (ADB, 2021, p. 19).

7. APAGÃO DAS CANETAS

O cenário das contratações públicas brasileiras enfrenta o desafio do “apagão das canetas”: uma metáfora que descreve a interrupção da implementação de políticas públicas devido ao medo dos gestores públicos de serem responsabilizados por suas decisões (Lotta; Monteiro, 2024, p. 6). Esse fenômeno faz com que gestores optem pelo senso comum para resolver problemas. Tal aversão ao risco resulta no medo de inovar e na destruição do valor. É possível que isso seja oriundo da Lei nº 8.666/93. Segundo Marinho (2024, p. 61) “essa lei gerou processos excessivamente burocráticos e dificultou licitações complexas, principalmente envolvendo projetos de infraestrutura”. Na mesma linha, Machado (2025) diz que sob a referida Lei, o critério do menor preço consolidou-se como o único norteador da economicidade, e tal abordagem trouxe um ciclo vicioso de contratações precárias, desperdício de recursos e degradação dos serviços públicos.

Frequentemente, o administrador decide pelo menor preço, desconsiderando qualidade, inovação e valor, para se proteger de questionamentos de órgãos externos. A pesquisa confirma que 67,7% dos gestores não se sentem seguros para inovar, e a causa disso é que, para 60,6% deles, o medo do controle é um empecilho para contratar soluções inovadoras (Lotta; Monteiro, 2024, p. 8, 24, 51).

Uma possível solução para reduzir o desequilíbrio de forças e a disfuncionalidade do controle é que gestores e órgãos de controle entrem num acordo sobre critérios *ex-ante* de

geração do valor e a melhor definição do uso dos recursos públicos. Dessa forma, o administrador terá segurança jurídica para justificar que determinada proposta é mais vantajosa porque entrega o maior valor público, e não porque tem o menor custo nominal, substituindo o padrão repressivo por cooperação e aprendizagem (Lotta; Monteiro, 2024, p. 54).

O entendimento da Board of Audit of Japan é que o sistema ideal de contratação pública bem-sucedido no alcance do valor é o que apresenta equilíbrio entre Accountability e VFM, pois o excesso de controle meramente formal pode restringir a adoção de soluções superiores e desencorajar a inovação (Ohno; Harada, 2006, p. 68). Na visão da OECD, (2019, p. 29) tal equilíbrio fica mais explícito: “os gestores públicos devem ser exploradores que propõem caminhos e depois são avaliados pelos seus resultados”.¹⁷

Quando orientada pela finalidade pública e pela análise concreta dos impactos da contratação sobre a continuidade e a qualidade dos serviços públicos, a atuação técnica dos órgãos de controle deixa de ser um fator de paralisia administrativa e passa a exercer papel qualificador do processo licitatório (Conserva, 2026).¹⁸

Dessa forma, o VFM funciona como uma lógica avaliativa que traz equilíbrio, rompe barreiras e constrói uma relação de confiança entre gestores e órgãos de controle. Nas jurisprudências do TCESP foi possível observar que o entendimento converge na premissa de que a proposta mais barata não é a mais vantajosa nem gera maior valor público, o que favorece aos gestores a possibilidade de argumentar, no mesmo idioma dos órgãos de controle, com mais segurança jurídica, de modo a superar o “apagão das canetas”, tomando decisões mais informadas, baseadas em evidências, na linha do que a literatura e as boas práticas internacionais de auditoria de desempenho recomendam, ao invés do mero cumprimento formal de regras.

8. APLICAÇÃO DO VFM NAS CONTRATAÇÕES PÚBLICAS

A análise de VFM traz elementos agregadores para a nova Lei de Licitações e Contratos, orientando decisões em todas as etapas das contratações públicas. Conforme o WBG e o PPIAF (2013, p. 12), o objetivo do VFM é fornecer subsídios para que os governos decidam, de forma mais qualificada, sobre a implementação de projetos de aquisição. O WBG (2023, p. 12) destaca que o alcance do VFM depende da ponderação entre custos, benefícios, métodos de seleção e gestão de riscos, resultando na combinação que melhor atenda aos objetivos da compra pública.

17 Texto original: *public managers should be “explorers”. They should propose ways forward and then be judged on their results.*

18 Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/448919/a-lei-14-133-21-e-a-persistencia-no-criterio-do-menor-preco>. Acesso em: 19 abr. 2026.

Matos *et al.* (2023, p. 11; 113) observam que a NLLC incorpora princípios de eficiência, interesse público, igualdade, segurança jurídica, competitividade e julgamento objetivo, todos diretamente relacionados à busca pela melhor relação qualidade-preço. Para o WBG (2023, p. 10), isso se traduz na entrega bem-sucedida dos produtos contratados na íntegra.

O VFM deve ser considerado em cada fase do processo de contratação, dada a interdependência entre planejamento, especificações, modalidade de aquisição e critérios de adjudicação (ADB, 2021). As decisões não devem ser tomadas isoladamente, mas integradas ao contexto, refletindo os objetivos da aquisição (WBG, 2023, p. 67).

De acordo com a ADB (2021, p. 1), quando o VFM é aplicado de forma plena, proporciona transparência, integridade, identificação adequada das necessidades e especificações, proporcionalidade (decisão, risco, valor e contexto), critérios alinhados aos objetivos, proposta mais vantajosa e plano de gestão contratual capaz de assegurar entregas conforme pactuado.

O planejamento ajuda a justificar a abordagem escolhida e compatibilizar requisitos legais, técnicos e econômicos, considerando riscos, contexto operacional e condições de mercado (WBG, 2023, p. 67; 85).

A análise de mercado é um dos pilares essenciais do VFM, que permite o estudo do ambiente competitivo, cenários e o comportamento dos licitantes, para que o setor público compreenda até que ponto ele e fornecedores possuem condições técnicas, financeiras e operacionais para assumir riscos e entregar os resultados esperados (WBG, 2023, p. 85; 87). De acordo com Machado (2025), nos mercados há a assimetria de informação em que o vendedor conhece mais sobre o produto do que o comprador, e a tendência é que produtos de má qualidade (limões) expulsem os de boa qualidade (pêssegos) se não houver uma adequada análise de mercado.

Na fase de lançamento, elabora-se documento que informa aos licitantes sobre requisitos, definição dos prazos e critérios de avaliação das propostas, considerando que todos os licitantes devem ser tratados de forma justa e em igualdade de condições com os demais participantes. (GUID 5280, 2022, p. 39, 43). É nessa fase que as premissas da análise de mercado se tornam operacionais, para promover uma concorrência efetiva e qualificada, evitando distorções que restrinjam e comprometam a obtenção do melhor resultado possível para o interesse público.

O edital serve como guia orientador do conceito de valor público, para que os licitantes compreendam as expectativas da Administração durante a fase de lançamento (WBG e PPIAF, 2013, p. 21).

Os critérios classificados proporcionam uma melhor avaliação aos aspectos que não sejam o preço e facilitam a gestão de riscos e garantem que a proposta vencedora seja, de fato, aquela que ofereça o melhor equilíbrio entre benefícios gerados e recursos empregados (WBG, 2023, p. 12).

No contexto de sua explicação sobre o critério de licitação “técnica e preço” para contratações complexas de natureza intelectual ou tecnológica, Oliveira (2026, p. 4) afirmou que a “tendência internacional tem sido a de cada vez mais se considerar no julgamento das propostas a relação qualidade e preço do objeto da contratação, incluindo elementos técnicos do contrato na seleção do vencedor. É o chamado *Value for Money*”.

A verificação rigorosa da capacidade técnica e financeira do fornecedor mitiga o risco de não execução contratual, que geraria desperdícios e custos adicionais em uma nova licitação. A integridade do processo de julgamento é essencial para evitar conluíus que onerem o erário (GUID 5280, 2022, p. 40, 43).

Os critérios de avaliação garantem a seleção da proposta mais vantajosa e a entrega alinhada aos resultados pretendidos do contrato. Eles devem ser proporcionais ao tipo e à natureza da aquisição, às condições de mercado, à complexidade, ao risco e ao valor. Além disso, devem ser aplicados de forma consistente entre todas as propostas. Esses critérios abrangem fatores como custo, qualidade, risco, sustentabilidade e inovação. Um sistema de pontuação permite avaliações quantitativas e qualitativas, com base no VFM, pontuando as propostas da mais alta para a mais baixa, sendo a proposta com a pontuação mais alta a que oferece o maior VFM, podendo ser declarado o vencedor da licitação (ADB, 2021, p. 15).

A ADB (2021, p. 3, 15) afirma que a avaliação dos benefícios sociais e ambientais envolve a consideração de externalidades, combinando fatores quantitativos e qualitativos. Às vezes não se pode monetizar os critérios ou obter dados precisos, sendo recomendável o uso de sistemas de pontuação, que permitam comparar as propostas de forma objetiva e classificá-las por ordem de mérito (conformidade técnica, qualidade, risco, custo e demais fatores relevantes).

Quanto mais adequada for a abordagem de mercado, maior será a probabilidade de atrair licitantes qualificados capazes de entregar o melhor VFM, levando em conta tempo, recursos, custos e riscos (WBG, 2023, p. 17; 19; 20).

Nas atividades de gestão contratual se incluem monitoramento de entregas, cumprimento de prazos e requisitos de desempenho, administração de pagamentos, manutenção de registros, reclamações, soluções, modificações contratuais e encerramento/término das operações (GUID 5280, 2022, p. 44).

É durante o processo de gestão contratual que reside a oportunidade para o registro contínuo de evidências a serem incorporadas na avaliação do VFM. Isso permite a identificação de riscos e oferece aos gestores a oportunidade de diagnosticar falhas e realizar ajustes tempestivos antes da materialização. Além disso, gera lições que orientam futuras aquisições semelhantes (DFT, 2025, p. 9).

A fiscalização como parte da gestão contratual protege contra atos antieconômicos, detectando em tempo hábil para medidas corretivas antes que o valor público seja comprometido. O controle a ser feito em todas as etapas da aquisição inclui: a) monitorar a conformidade com as normas vigentes; b) avaliar as demandas, níveis de alçada, ordens de compra, execução contratual e gestão de pagamentos e c) registro documental (GUID 5280, 2022, p. 16).

A gestão contratual envolve controle de pagamentos. Portanto, às atividades financeiras da administração pública, o monitoramento é inerentemente indispensável na gestão dos recursos, sendo uma responsabilidade fiduciária do gestor em prol do interesse público (INTOSAI-P 1, 2019, p. 7).

Dessa forma, a gestão e a fiscalização de contratos não só contribuem para que a contratada cumpra obrigações de prazo, custo e qualidade, mas também para elaborar KPIs (WBG, 2023, p. 33–34).

Tal abordagem, combinada a indicadores de resultado, ajuda a avaliar se determinada política funcionou, levando em consideração todos os seus efeitos diretos (resultados) e indiretos (impactos) (GUID 5290, 2019, p. 38).

A metodologia de VFM do WBG recomenda que os KPIs sejam incluídos no planejamento e estejam vinculados aos contratos baseados em desempenho, cujos pagamentos dependem de quantidade e qualidade nas entregas, podendo ocorrer incentivos, reduções ou retenções em caso de descumprimento (WBG, 2023, p. 27-28, 34, 58, 68, 95, 105).

De acordo com Scholz (2020, p. 16), é necessário um sistema robusto de gestão financeira para monitorar os custos, gerenciar pagamentos e obter dados para avaliação do VFM. Segundo The Global Fund (2022, p. 18), eles são essenciais para apoiar relatórios financeiros oportunos e precisos, melhorar a absorção de verbas, aprimorar o fluxo ou controle de fundos e mitigar riscos.

Os sistemas de informações auxiliam na produção de KPIs, que, de acordo com o ADB (2021, p. 18-19), devem estar diretamente vinculados aos objetivos do projeto, para garantir que a entrega do contrato esteja totalmente alinhada com os resultados projetados, sendo que o não cumprimento desses traz uma avaliação negativa de VFM.

Barre *et al.* (2018, p. 3, 14) diz que, embora não exista uma métrica única capaz de capturar integralmente o VFM, é imprescindível utilizar uma estrutura consistente de avaliação, que considere custos, resultados, qualidade, benefícios de longo prazo etc. Para Frontier (2022, p. 3), o componente social deve ser incluído na análise de VFM.

A avaliação de desempenho contratual não se limita à execução, mas também na análise *ex-post* para identificar aprendizagem sobre o que funcionou ou não, subsidiando decisões

futuras. Dessa forma, recomenda-se que contratos já assinados sejam utilizados como evidências, tanto para a gestão no desenvolvimento de projetos futuros quanto para órgãos de controle nas auditorias de desempenho. Ambos poderão analisar divergências entre o planejado e o executado, identificando falhas que nortearão o ajuste dos métodos. (EPEC, 2015, p. 24).

Uma vez que valor público também expressa uma estratégia de ação futura, é necessário manter um sistema que não só mede e acompanha as conquistas passadas, mas também ajuda a identificar o que é necessário para sustentar ou melhorar o desempenho passado (Moore, 2013, p. 107).

A avaliação ex-post verifica se os objetivos do contrato foram alcançados, se as necessidades da sociedade foram atendidas e se os resultados compensaram o investimento. É possível extrair lições que retroalimentem o planejamento de futuras contratações. Para o auditor, essas lições ajudam a avaliar se as ações implementadas trouxeram valor e benefício (GUID 5320, 2021, p. 71).

a) Alocação de riscos

A alocação de riscos está estruturada no art. 103 da Lei nº 14.133/2021 e constitui um dos pilares fundamentais do *Value for Money*. Serve para definir o equilíbrio econômico-financeiro inicial, balizando as decisões sobre pagar, glosar, reequilibrar ou penalizar durante a execução contratual.

O princípio da eficiência sugere que o risco deve ser assumido pela parte que detém maior capacidade de gerenciá-lo, mitigando o sinistro ou controlando seus efeitos. Nesse sentido, variáveis sob controle direto da contratada (execução, produtividade, prazos e custos operacionais) devem ser alocadas integralmente à contratada. Como consequência lógica, falhas nessas áreas não ensejam reequilíbrio econômico-financeiro, uma vez que a inexecução parcial ou total por deficiência de performance é risco inerente à atividade empresarial.

O ANAO observou em seu relatório as práticas de alocação de riscos, respaldadas pelo GBR — *Geotechnical Baseline Report* (Relatório Geotécnico de Referência) e cronograma físico-financeiro, bem como garantias de desempenho estabelecidas no contrato do tipo EPC (Engenharia, Gestão e Construção). Os arranjos contratuais estabeleciam uma linha de base das condições do terreno, exigindo que a contratada assumisse o risco das taxas de produção, custos, qualidade e prazos, enquanto que, se o evento ultrapassar essa previsibilidade e as condições do terreno, desloca-se o risco para a Administração.¹⁹

¹⁹ Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/snowy-20-governance-early-implementation>. Acesso em: 19 abr. 2026.

Ao conectar essa lógica com o contexto da NLLC, orienta a fundamentação do reequilíbrio conforme o art. 124, II, “d” da NLLC. Sem esse parâmetro técnico, o reequilíbrio torna-se subjetivo, e alimenta o oportunismo contratual, a exemplo do que é demonstrado por Domingos *et al.* (2025, p. 148, 150-151, 153) sobre licitações com foco excessivo no menor preço nominal, em detrimento de critérios de técnica e preço (MEAT — Most Economically Advantageous Tender),²⁰ tendendo a induzir um desempenho *ex-post* medíocre e um comportamento oportunista que força renegociações ineficientes.

Os contratos do tipo EPC (Engineering, Procurement, and Construction) assemelham-se aos regimes de contratação integrada e semi-integrada. O art. 22, § 4º da NLLC reforça essa conexão ao prever que os riscos decorrentes de fatos supervenientes à contratação, associados à escolha da solução de projeto pelo contratado, devem ser alocados como sua responsabilidade na matriz de riscos. Assim, enquanto a Administração assume riscos por deficiências no projeto básico (na semi-integrada) ou condições prévias imprevistas (como licenciamentos e desapropriações), a contratada assume o risco de entregar o objeto em pleno funcionamento.

Cabe ressaltar que tais achados baseiam-se em dados da União Europeia, onde a discricionariedade qualificada do gestor ajuda a fomentar parcerias mais relacionais e cooperativas. Isso reforça a necessidade de uma matriz de riscos ainda mais robusta, que sirva de salvaguarda contra a complexidade transacional que pode mitigar os benefícios da discricionariedade.

Como reforço adicional à alocação de riscos, integra-se o modelo de contratos baseados em desempenho (OBC — *Outcomes Based Contracting*), previsto no art. 144 da NLLC através da remuneração variável vinculada ao desempenho. De acordo com a GO LAB (2021, p. 8), o OBC transfere ao fornecedor não apenas o risco da execução, mas a responsabilidade de inovar para reduzir custos, elevar a qualidade e entregar algo que funcione.

Apesar de sua utilidade e previsão legal, o OBC ainda pode enfrentar resistências culturais no Brasil. Lazzarini (2020, p. 8) relata que iniciativas inovadoras, como o Contrato de Impacto Social (CIS) na Secretaria de Educação de São Paulo, foram abortadas devido a pressões setoriais e falta de suporte institucional, resultando na perda de oportunidade de testar mecanismos de pagamento por resultados em áreas críticas. Superar o “apagão das canetas” exige que o gestor se utilize de orientações técnicas, como o manual da SEGES/MGI (2025), para construir bases rastreáveis de metas e padrões de qualidade que fundamentem o pagamento e protejam o erário.

20 Proposta economicamente mais vantajosa.

b) Proposta de *framework* para avaliação VFM

Esta seção apresenta o *framework* que une a implementação da NLLC com os princípios do VFM. O intuito, muito mais do que um mero *checklist* binário de conformidade, é propor um instrumento que preencha a lacuna entre o que a lei determina e o que a sociedade valoriza. Aos gestores, o *framework* apoia na tomada de decisão informada. Aos órgãos de controle, o modelo contribui para reduzir assimetrias de informações, mitigar riscos e avaliar a efetividade das contratações públicas (EPEC, 2015, p. 16). Dessa forma, o modelo contempla não apenas o controle, mas também o autocontrole e a disciplina da gestão.

O *framework* proposto é coerente com o modelo do WBG e do PPIAF (2013, p. 29), que propõe uma avaliação abrangente e sistemática dos riscos ao longo do projeto, desde a sua concepção até a fase de implementação. Além disso, alinha-se com as boas práticas da INTOSAI, na visão de 3 níveis: a) Estratégico — avaliar se as políticas de compras do órgão promoveram competição e valor público global; b) Funcional — verificar se a unidade de compras possui recursos humanos capacitados e processos documentados; c) Projeto — gestão contratual eficiente, garantindo que os objetivos atendam às necessidades reais dos usuários (GUID 5280, 2022, p. 13, 48-49).

As normas da INTOSAI orientam a avaliação das compras públicas e julgam se essas ofereceram o melhor VFM, com base nos pilares de economicidade, eficiência e eficácia, para auxiliar os cidadãos a avaliarem as decisões do gestor, concentrando-se em áreas que apresentem maior potencial de melhoria, para que os responsáveis tomem as medidas apropriadas (ISSAI 300, 2019; WBG 9, 11).



Figura 2 — *Framework* de avaliação VFM nas licitações

Fonte: elaborado pelo autor.

O *framework* proposto está estruturado em componentes que correspondem às principais etapas do ciclo de vida da contratação pública: A) Planejamento; B) Análise de Mercado; C) Lançamento; D) Seleção e Habilitação; E) Implementação e Gestão Contratual; F) Controle e Monitoramento e G) Avaliação Pós-Implementação. Essa organização busca refletir a lógica sequencial da geração de VFM, desde a definição da necessidade até a verificação dos resultados efetivamente alcançados.

Aqui se busca demonstrar como cada componente do *framework* endereça as fragilidades identificadas pelo Tribunal de Contas da União (TCU) na análise do IMIL. Assim, os componentes são analisados à luz das quatro dimensões institucionais avaliadas pelo índice: Dimensão A – Governança das Contratações; Dimensão B – Planejamento das Contratações; Dimensão C – Fortalecimento dos Controles; e Dimensão D – Adoção de Recursos Tecnológicos, Produção e Disponibilidade de Dados.

Figura 3 — Quadro explicativo (*Framework* vs IMIL/TCU)

COMPONENTE	RACIOCÍNIO AVALIATIVO VFM	CONEXÃO COM O ESTUDO DO TCU
a) Planejamento	Ancorar a contratação em um diagnóstico consistente da necessidade, de modo a orientar a escolha da solução mais vantajosa sob a perspectiva do ciclo de vida do objeto, voltada à geração de valor público. O planejamento deve prever formas de mensurar custos e benefícios estimados, considerando os impactos sociais, econômicos e ambientais. Além disso, deve estabelecer previamente critérios de qualidade, desempenho e julgamento, matriz de alocação de riscos, análise de mercado e modelo de pagamento vinculado à entrega e/ou a resultados.	A estruturação do planejamento melhora a Dimensão B . Estratégia orientada à geração de valor fortalece a Dimensão A .
b) Análise de mercado	Interpretar adequadamente o ambiente competitivo e as alternativas disponíveis para atendimento da necessidade pública, com base em levantamento compatível com o objeto e coerente com os instrumentos preparatórios (PCA, ETP e TR). A avaliação deve comparar soluções por meio de metodologia uniforme, considerando não apenas o menor preço, mas benefícios, custos, riscos, qualidade, capacidade técnica e dinâmica do mercado.	Análise preparatória fortalece a Dimensão B . O uso de sistema de informações para tal fortalece a Dimensão D .
c) Lançamento	Traduzir a estratégia e a análise de mercado em um instrumento convocatório, com regras claras e coerentes, capaz de promover um processo de concorrência qualificada que mitigue riscos de baixa qualidade técnica, desempenho insuficiente, obsolescência e outras inadequações. Além disso, o edital deve prever critérios de julgamento isonômicos, mensuráveis e razoáveis, com exigências técnicas compatíveis com o objeto, promovendo a competitividade e garantindo condições para a seleção da proposta que gere maior valor público.	A coerência entre atos preparatórios e edital contribui para a Dimensão B . Transparência, competitividade e integridade no processo licitatório fortalecem a Dimensão A .

COMPONENTE	RACIOCÍNIO AVALIATIVO VFM	CONEXÃO COM O ESTUDO DO TCU
d) Seleção e habilitação	Assegurar que a escolha da proposta vencedora resulte da aplicação objetiva, consistente e isonômica dos critérios de julgamento e habilitação definidos no edital, de modo a identificar a solução que apresente a melhor relação custo-benefício para a Administração. O processo deve avaliar não apenas o preço, mas também atributos técnicos, qualidade, desempenho, inovação, sustentabilidade e riscos associados, demonstrando a aderência da proposta aos requisitos e à solução previamente justificada na fase preparatória.	Decisões fundamentadas e alinhadas ao interesse público fortalecem a Dimensão A . A efetiva aplicação dos critérios em prol da seleção da proposta mais vantajosa reforçam a Dimensão B .
e) Implementação e gestão contratual	Assegurar que a execução contratual permaneça alinhada às metas de desempenho, eficiência, efetividade e sustentabilidade previstas, bem como orientada à geração de valor público. O modelo de gestão deve estabelecer um plano com responsabilidades definidas, cronograma e mecanismos de monitoramento contínuo, permitindo acompanhar custos reais, prazos, produtividade e padrões de qualidade em relação ao planejado. A matriz de riscos deve ser utilizada como instrumento ativo, possibilitando a identificação e tratamento tempestivo de desvios, riscos ou resultados insatisfatórios, com adoção de medidas corretivas fundamentadas	Garantir que a execução contratual permaneça alinhada aos objetivos estratégicos da contratação, gerir riscos e monitorar qualificam as Dimensões A e B .
f) Controle e monitoramento	Verificar o cumprimento dos níveis de serviço, conformidade e desempenho pactuados, através do acompanhamento e registros orientados por evidências que permitam condicionar pagamentos aos resultados validados. O controle deve avaliar sistematicamente sob a perspectiva da economicidade, eficiência, eficácia, efetividade, equidade e sustentabilidade. A estrutura de monitoramento deve observar a segregação de funções e a atuação coordenada das Três Linhas de Defesa, contribuindo para o aprendizado institucional e a melhoria contínua.	O fortalecimento dos controles favorece o registro de evidências, indicadores e avaliação de desempenho, o que contribui para a Dimensão C . Se combinada com sistemas robustos fortalece a Dimensão C .
g) Avaliação pós-implementação	Realizar, ao término do contrato, avaliação estruturada que compare os resultados efetivamente alcançados, verificando se a solução adotada atendeu ao interesse público e às necessidades da sociedade. Essa análise deve examinar a relação entre o custo final e os benefícios ou impactos gerados, demonstrando se a contratação se mostrou efetivamente vantajosa para a Administração. O processo deve registrar de forma documentada e fundamentada as evidências do desempenho obtido, incluindo riscos materializados, bem como consolidar lições aprendidas e recomendações para aprimorar futuras contratações.	Aprendizado institucional e melhoria contínua fortalecem a Dimensão A . Banco de dados que subsidiam decisões futuras melhora a Dimensão D .

Fonte: elaborado pelo autor.

A utilidade do *framework* reside na capacidade de induzir o nexo causal entre boas práticas que orientam a entrega de valor público e o grau de maturidade da NLLC. Neste trabalho, a operacionalização do VFM como um elo técnico consiste em preencher as lacunas existentes, conectando os componentes do *framework* com as dimensões do diagnóstico do TCU. O modelo proposto compõe ferramentas técnico-operacionais de coleta de evidências técnicas para fundamentar as decisões, produzindo lastros que constroem uma estrutura para a maturidade institucional e para demonstrar aos órgãos de controle que a tomada de decisões foram aceitáveis, seguras e eficientes em todas as fases do ciclo de vida contratual.

O modelo está alinhado com diretrizes internacionais no sentido de que o VFM requer o uso de um mapa lógico para explicitar os elos causais entre uma intervenção e seus benefícios pretendidos, o que torna a causalidade lógica do modelo auto-explicativa.

CONSIDERAÇÕES FINAIS E RECOMENDAÇÕES

A pesquisa partiu da premissa de que a implementação da NLLC no Brasil exige mais do que uma transição normativa; demanda uma transformação cultural, substituindo a lógica do menor preço para um modelo de gestão voltado para geração de valor público, como condição indispensável para elevar a maturidade institucional das contratações.

Ao responder à questão central deste trabalho — sobre como o VFM pode elevar a maturidade institucional nos processos da nova Lei —, conclui-se que o *framework* técnico-operacional proposto orienta, atuando como o elo entre o VFM e a Lei nº 14.133/2021, buscando preencher as lacunas identificadas no estudo do TCU.

A interpretação dos dados do IMIL/TCU evidenciou que as fragilidades na implementação da NLLC — especialmente nas dimensões de planejamento, governança, capacitação, tecnologia e sustentabilidade — comprometem diretamente a geração de VFM. O *framework* proposto busca preencher essas lacunas, oferecendo um instrumento replicável que fortalece a tomada de decisão baseada em evidências e ajuda a criar uma base documental capaz de equilibrar *accountability* e VFM, fornecendo ao gestor o respaldo técnico para justificar decisões que entregam melhores resultados. Além disso, foi demonstrado como cada componente do *framework* endereça, contribui e fortalece as dimensões dos tópicos organizados que compõem o IMIL.

A principal contribuição desta pesquisa reside em apresentar o VFM não apenas como um conceito financeiro, mas como um raciocínio avaliativo que dá respaldo ao gestor público para justificar, com evidências, perante a sociedade e os órgãos de controle, não só que a

proposta é mais vantajosa, mas também que os recursos foram utilizados da melhor maneira ao longo do ciclo de vida do objeto.

O modelo oferece aos órgãos de controle uma matriz analítica orientada por critérios previamente definidos, reduzindo subjetivismos e fortalecendo a segurança jurídica. Assim, o VFM sai do discurso abstrato e passa a constituir-se como um instrumento de governança contratual.

Para que a transformação da gestão pública seja efetiva, os órgãos públicos devem incorporar formalmente o *checklist* proposto às rotinas de controle interno e governança das contratações, de modo que toda decisão esteja acompanhada de justificativas técnicas, e se possível, alinhada aos 5 Es. Também é preciso instituir a cultura de avaliação *ex post*, pois a retroalimentação sistemática do ciclo contratual permite corrigir falhas, consolidar boas práticas e prevenir a repetição de irregularidades. Além disso, recomenda-se a integração entre gestão e controle através do acordo sobre critérios de valor para que haja aprendizado e cooperação.

Contudo, o efetivo funcionamento do modelo vai depender da decisão de colocar em prática. Além disso, a comprovação da causalidade empírica do grau de efetividade do modelo deverá fazer parte da agenda de futuras pesquisas que levem a cabo a tarefa de mensurar o impacto de sua adoção sistemática, verificando se houve melhoria na qualidade das entregas e na evolução do IMIL.

REFERÊNCIAS

ADB — ASIAN DEVELOPMENT BANK. **Value for Money: Guidance Note on Procurement**. Manila: ADB, dez. 2021. Disponível em: <https://www.adb.org/sites/default/files/procurement-value-money.pdf>. Acesso em: 10 jul. 2025.

ANAO — AUSTRALIAN NATIONAL AUDIT OFFICE. **Army's Protected Mobility Vehicle — Light: Auditor-General Report No. 6 of 2018-19**. Canberra: ANAO, 2018. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/army-protected-mobility-vehicle-light>. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **Management of the OneSky Contract: performance audit: Auditor-General report No. 4 2022–23**. Canberra: ANAO, 2022. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/management-of-the-onesky-contract>. Acesso em: 15 jan. 2026.

_____. **Management of the Pre-construction Phase of the Inland Rail Programme: Auditor-General Report No. 9 of 2017-18**. Canberra: ANAO, 2017. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/>

performance-audit/management-the-pre-construction-phase-the-inland-rail-programme. Acesso em: 26 jan. 2026.

———. **Procurement of Strategic Water Entitlements: Auditor-General Report No. 2 of 2020-21.** Canberra: ANAO, 2020. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/procurement-strategic-water-entitlements>. Acesso em: 29 jan. 2026.

———. **Snowy 2.0 Governance of Early Implementation: Auditor-General Report No. 33 of 2021-22.** Canberra: ANAO, 2020. Disponível em: <https://www.anao.gov.au/work/performance-audit/snowy-20-governance-early-implementation>. Acesso em: 29 jan. 2026.

BAC — BUILD AMERICA CENTER. **Generally Accepted Value for Money Analysis Principles.** Version 1. [S.l.]: BAC, 2023.

BARRE, Erszebet *et al.* **Value for money: a framework for assessment.** London: CFA Institute, nov. 2018.

BOTSUANA. **Office of the Auditor General. Areas of Responsibility.** Gaborone: OAG, 2025. Disponível em: <https://www.gov.bw/ministries/office-auditor-general>. Acesso em: 10 fev. 2026.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão. **Manual de compras baseadas na relação custo-benefício: versão 01.** Brasília: MGI, 2025.

CARNEY, Mark. **Values: building a better world for all.** London: Penguin Books, 2021.

CONSERVA, Mario Cesar da Silva. **A lei 14.133/21 e a persistência no critério do menor preço.** Migalhas, 2 fev. 2026. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/448919/a-lei-14-133-21-e-a-persistencia-no-criterio-do-menor-preco>. Acesso em: 13 mar. 2026.

DFID — DEPARTMENT FOR INTERNATIONAL DEVELOPMENT. **DFID's Approach to Value for Money (VFM).** London: DFID, jul. 2011. Disponível em: https://assets.publishing.service.gov.uk/government/uploads/system/uploads/attachment_data/file/67479/DFID-approach-value-money.pdf. Acesso em: 10 jul. 2025.

DFT — DEPARTMENT FOR TRANSPORT. **Value for Money Framework.** London: 2025. Disponível em: Disponível em: <https://assets.publishing.service.gov.uk/media/6899c8393080e72710b2e338/dft-value-for-money-framework.pdf>. Acesso em: 12 set. 2025.

DOMINGOS, Fernando Deodato *et al.* The interplay of discretion and complexity in public contracting and renegotiations. **Journal of Public Administration Research and Theory**, v. 35, n. 2, p. 148–163, 2025. Disponível em: <https://doi.org/10.1093/jopart/muaf004>. Acesso em: 1 maio 2026.

EPEC — EUROPEAN PPP EXPERTISE CENTRE. **Value for Money Assessment: review of approaches and key concepts**. Luxembourg: EPEC, 2015. Disponível em: https://www.eib.org/files/epec/epec_value_for_money_assessment_en.pdf. Acesso em: 12 set. 2025.

FRONTIER ECONOMICS. **Value for money in theory-based evaluation**. Londres: Frontier Economics, out. 2022. Disponível em: <https://www.frontier-economics.com>. Acesso em: 14 jul. 2025.

GO LAB — GOVERNMENT OUTCOMES LAB. **A guide to support Value for Money (VFM) assessment for outcomes-based contracts**. Oxford: University of Oxford, 2019.

GUIANA. Audit Office of Guyana. **Annual Report 2024**. Georgetown: Audit Office of Guyana, 2025. Disponível em: <https://audit.org.gy/site/images/AG/AnnualReport2024.pdf>. Acesso em: 15 jun. 2026.

INTOSAI — INTERNATIONAL ORGANISATION OF SUPREME AUDIT INSTITUTIONS. **GUID 3910: Central Concepts for Performance Auditing**. [S.l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/GUID-3910-Central-Concepts-for-Performance-Auditing.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **GUID 5280: Guidance for audits of public procurement**. [S. l.]: INTOSAI, 2022. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2023/02/Guid-5280-Guidance-for-audits-of-public-procurement.pdf>. Acesso em: 22 jan. 2026.

_____. **GUID 5290: Guidance on audit of the development and use of key national indicators**. [S. l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/09/GUID-5290-Guidance-on-audit-of-Key-National-Indicators.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **GUID 5320: Guidance on Performance Audit of Privatisation**. [S. l.]: INTOSAI, 2021. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2021/12/GUID-5320-Guidance-on-Performance-Audit-of-Privatisation.pdf>. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **INTOSAI-P 1: The Lima Declaration**. Vienna: INTOSAI, 2019. Disponível em: https://www.INTOSAI.org/fileadmin/downloads/documents/open_access/INT_P_1_u_P_10/INTOSAI_P_1_en_2019.pdf. Acesso em: 26 jan. 2026.

_____. **ISSAI 300: Performance Audit Principles**. [S. l.]: INTOSAI, 2019. Disponível em: <https://www.issai.org/wp-content/uploads/2019/08/ISSAI-300-Performance-Audit-Principles.pdf>. Acesso em: 21 jan. 2026.

IRLANDA. Office of the Comptroller and Auditor General. **Home page**. Dublin, [2026?]. Disponível em: <https://www.audit.gov.ie>. Acesso em: 15 jun. 2026.

_____. Office of the Comptroller and Auditor General. **Report number 118: Governance, internal**

control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland. Dublin: CAG, 2025. Disponível em: <https://www.audit.gov.ie/en/publications/latest-reports/report-118-governance-internal-control-and-value-for-money-issues-in-inland-fisheries-ireland.html>. Acesso em: 15 jun. 2026.

_____. Office of the Comptroller and Auditor General. **Governance, internal control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland: Special Report 118.** Dublin: CAG, 2025. Disponível em: <https://www.audit.gov.ie/en/publications/special%20reports/special-report-118-governance-internal-control-and-value-for-money-issues-in-inland-fisheries-ireland.html>. Acesso em: 15 jun. 2026.

KING, Julian. **Value for Money and the 5Es: designing a context-specific VFM framework.** Auckland: Julian King & Associates, nov. 2024. Disponível em: <https://www.julianking.co.nz>. Acesso em: 25 jun. 2025.

LAZZARINI, Sérgio G. Contratos de impacto social na Rede Estadual de São Paulo: nova modalidade de parceria público-privada no Brasil: comentário. **Education Policy Analysis Archives**, v. 28, n. 112, 2020. Disponível em: <https://doi.org/10.14507/epaa.28.5369>. Acesso em: 1 mai. 2026.

LESOTO. **Office of the Auditor General.** Services. Maseru, [2026?]. Disponível em: <https://auditorgeneral.org.ls/services-2/>. Acesso em: 15 jun. 2026.

LOTTA, Gabriela; MONTEIRO, Vera (coord.). **O fenômeno do apagão das canetas: efeitos da dinâmica do controle para servidores e para políticas públicas de áreas-fim.** São Paulo: Fundação Tide Setubal, 2024.

MACHADO, Alex Vinicius Nunes Novaes. Transição de critério na Lei 14.133 supera falácia do menor preço. **Consultor Jurídico (ConJur)**, 14 out. 2025. Disponível em: <https://www.conjur.com.br/2025-out-14/transicao-de-criterio-na-lei-14-133-supera-falacia-do-menor-preco/>. Acesso em: 10 mar. 2026.

MARINHO, Sarah. O lugar das compras públicas na governança pública. In: BAUMANN, Renato (org.). **Indicadores quantitativos da OCDE e o Brasil: governança pública.** Rio de Janeiro: Ipea, 2024.

MATOS, Marilene Carneiro; ALVES, Felipe Dalenogare; AMORIM, Rafael Amorim de (org.). **Nova Lei de licitações e contratos [recurso eletrônico]: Lei nº 14.133/2021: debates, perspectivas e desafios.** Brasília: Edições Câmara, 2023.

MITSUBISHI UFJ RESEARCH & CONSULTING. **Research on the modality of government auditing responding to the progress of IT.** Tóquio: Board of Audit of Japan, 2019. Disponível em: https://www.jbaudit.go.jp/english/p_repo/pdf/itaku_h31_2.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

MOORE, Mark H. **Recognizing Public Value.** Cambridge: Harvard University Press, 2013.

NAO — NATIONAL AUDIT OFFICE (UK). **Home – National Audit Office**. London: NAO, 2025. Disponível em: <https://www.nao.org.uk/reports/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

OAG — OFFICE OF THE AUDITOR GENERAL. **Areas of Responsibility**. Gaborone: OAG Botswana, 2025. Disponível em: <https://www.gov.bw/ministries/office-auditor-general>. Acesso em: 10 fev. 2026.

OCAG — OFFICE OF THE COMPTROLLER AND AUDITOR GENERAL. **Special Report 118: governance, internal control and value for money issues in Inland Fisheries Ireland**. Dublin: OCAG, 2025. Disponível em: <https://www.audit.gov.ie/en/publications/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

OECD — ORGANISATION FOR ECONOMIC CO-OPERATION AND DEVELOPMENT. **Public Value in Public Service Transformation: Working with Change**. Paris: OECD, 2019.

_____. **Office of the Auditor General Annual Report**. Maseru: OAG, 2025. Disponível em: <https://auditorgeneral.org.ls/services-2/>. Acesso em: 15 jan. 2026.

OHNO, Taishi; HARADA, Yuhei. **A Comparison of Tendering and Contracting Systems for Public Works between Japan, the United States and EU Countries**. Government Auditing Review, Tóquio, v. 13, p. 49-68, mar. 2006. Disponível em: https://www.jbaudit.go.jp/english/p_repo/pdf/e13d04.pdf. Acesso em: 2 fev. 2025.

OLIVEIRA, Rafael Sérgio Lima de. **Os Critérios de Julgamento das Propostas no Projeto da Nova Lei de Licitação e Contrato**. Portal L&C, 04 mai. 2018. Disponível em: <https://www.licitacaocontrato.com.br>. Acesso em: 13 mar. 2026.

SCHOLZ, Vera. **Value For Money**. [S. l.]: Intrac for Civil Society, 2020.

SOUZA, Evaldo Ramos de. **A lei 14.133/21 e a persistência no critério do menor preço**. Migalhas, 2025. Disponível em: <https://www.migalhas.com.br/depeso/448919/a-lei-14-133-21-e-a-persistencia-no-criterio-do-menor-preco>. Acesso em: 15 jun. 2026.

TCESP — TRIBUNAL DE CONTAS DO ESTADO DE SÃO PAULO. **Cartilha sobre a Nova Lei de Licitações e Contratos**. São Paulo: TCESP, 2023.

_____. Primeira Câmara. **Processo TC 012763.989.24-1**. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 24 set. 2024.

_____. Primeira Câmara. **Processo TC 013338.989.18-9**. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Sessão de 25 abr. 2023.

_____. Primeira Câmara. **Processo TC 026327.989.19-0**. Relator: Conselheiro Edgard Camargo Rodrigues. Sessão de 7 jun. 2022.

_____. **Processo TC 022918.989.22-9**. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 8 mar. 2023.

_____. Segunda Câmara. **Processo TC 018478.989.23-9**. Relator: Conselheiro Robson Marinho. Sessão de 3 dez. 2024.

_____. Tribunal Pleno. **Processo TC 007966.989.21-2**. Relator: Conselheiro Dimas Ramalho. Sessão de 28 abr. 2021.

_____. Tribunal Pleno. **Processo TC 018204.989.20-6**. Relator: Conselheiro Robson Marinho. Sessão de 16 fev. 2022.

THE GLOBAL FUND. **Technical Brief: Value for Money. Allocation Period 2023-2025**. Geneva: The Global Fund, 2022.

TCU — TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. **Acompanhamento do processo de implementação da Lei 14.133/21 pelos órgãos e entidades da Administração Pública – 3ª etapa**: TC 027.907/2022-8. Brasília: TCU, 2024. Disponível em: <https://sites.tcu.gov.br/recursos/nova-lei-de-licitacoes-e-contratos/upload/04%20-%20Metodologia,%20an%C3%A1lises%20e%20lista%20de%20inadimplentes.pdf>. Acesso em: 30 mar. 2026.

_____. **Boletim de Jurisprudência nº 368**. Sessões: 3 e 4 de agosto de 2021. Brasília: TCU, 2021.

WBG — WORLD BANK GROUP. **Procurement Regulations for IPF Borrowers**. 5. ed. Washington: World Bank, 2023.

_____. **Value for Money: achieving VFM in investment projects financed by the World Bank**. Washington: WBG, 2023.

_____.; PUBLIC-PRIVATE INFRASTRUCTURE ADVISORY FACILITY. **Value-for-Money Analysis – Practices and Challenges**: how governments choose when to use PPP to deliver public infrastructure and services. Washington, DC: World Bank, 2013.