

FIZ SCOUT DOS PREGÕES... E AGORA?

Uma análise empírica dos modos de disputa em licitações de mão de obra dedicada sob a Lei nº 14.133/2021.

RESUMO

Este estudo analisa a eficiência operacional, a dinâmica comportamental dos licitantes e a captura de economicidade nas contratações públicas sob a regência da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 73/2022. A partir de um desenho de pesquisa quantitativo-qualitativo, investigam-se quatro pregões eletrônicos para Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO) conduzidos pelo Núcleo Regional Centro da UTFPR em 2026 (PE 90002, PE 90005, PE 90006 e PE 90010), integrando 23 itens reunidos em 6 Grupos, com valor orçado de R\$ 18,34 milhões e homologado de R\$ 14,13 milhões. O estudo confronta os modos de disputa Aberto e o Fechado e Aberto, complementando a análise com dados históricos longitudinais de certames da instituição praticados em 2020 (PE 04/2020 e PE 06/2020). Com base na amostra analisada, constatou-se que o filtro regimental dos 10% no Modo Fechado e Aberto pode atuar como indutor pedagógico e disciplinador do mercado, especificamente com a indução ao estudo prévio da planilha de custos para fins de cadastramento da proposta inicial pelos participantes. Em contrapartida, verificou-se que o Modo Aberto em serviços DEMO atraiu lances agressivos e inconsistentes ("ilusão de lances") com falhas básicas, tais como o desconhecimento da vedação à permanência no regime do Simples Nacional no caso da contratação de Cuidadores em Saúde, resultando em 0% de aproveitamento direto inicial nos PE 90002 e PE 90010. Sob a perspectiva orçamentária, a disputa gerou uma economia estimada de R\$ 4,22 milhões (desconto relativo de 22,98% sobre o TR), com retorno financeiro médio de R\$ 16.940,30 por minuto de disputa pública. Adota-se a terminologia "Economia Estimada/Prevista frente ao TR" em alinhamento às diretrizes metodológicas da Controladoria-Geral da União (Nota Técnica CGU nº 1.081/2017 e Relatório de Avaliação nº 906185) e à jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Nota Técnica AudTI/TCU nº 08/2023 e Acórdão nº 819/2009-Plenário), que diferenciam o deságio orçamentário obtido sobre o preço de referência do TR da noção de economia real de caixa. Conclui-se que a parametrização e comparação empírica de diferentes modos de disputa constitui um verdadeiro método prático de inovação (neste caso incremental), essencial para assegurar a exequibilidade em contratos de serviços continuados que nascem com a perspectiva de vigência de até 10 anos.

Palavras-chave: Licitações Públicas. Lei nº 14.133/2021. Modos de Disputa. Ancoramento no Teto. Serviços com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO). Economia Estimada.

INTRODUÇÃO

A escolha do modo de disputa nas licitações eletrônicas é frequentemente tratada pelas equipes de planejamento como um mero ato formal de instrução documental (Estudo Técnico Preliminar, Termo de Referências e Edital principalmente). Todavia, a prática administrativa revela que essa

definição condiciona diretamente a competitividade da sessão pública, a conduta dos licitantes e, fundamentalmente, a exequibilidade das propostas homologadas.

Sob a égide da Lei nº 14.133/2021 e da Instrução Normativa SEGES/MGI nº 73/2022, a Administração Pública Federal dispõe de formatos operacionais distintos para conduzir o julgamento por menor preço ou maior desconto, destacando-se o Modo Aberto (Art. 23) e o Modo Fechado e Aberto (Art. 25). Em serviços continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), a busca por descontos no certame não pode se dissociar da garantia de sobrevivência financeira da contratação ao longo do tempo.

A questão central que motivou este estudo empírico (scout) foi analisar o impacto concreto da escolha entre o Modo Aberto e o Modo Fechado e Aberto na fase competitiva e no aproveitamento final das propostas. A partir do exame de quatro pregões eletrônicos promovidos pelo Núcleo Regional Centro da Universidade Tecnológica Federal do Paraná (UTFPR) em 2026 (PE 90002, PE 90005, PE 90006 e PE 90010) — somando R\$ 18,34 milhões orçados e R\$ 14,13 milhões homologados —, busca-se responder: como o mercado fornecedor reage ao ambiente de disputa em serviços de mão de obra dedicada e de que forma o modo de disputa previne a contratação de propostas inconsistentes?

O objetivo deste manuscrito é demonstrar que a parametrização fundamentada dos modos de disputa pode constituir-se como verdadeiro método prático de inovação incremental (Art. 11, IV da NLLC), essencial para assegurar a exequibilidade em contratos que nascem com a perspectiva de vigência de até 10 anos (Art. 107 da NLLC).

QUAL É O COMPORTAMENTO DO MERCADO NO CADASTRAMENTO INICIAL DAS PROPOSTAS?

Para compreender a dinâmica das licitações eletrônicas, o primeiro passo consiste em examinar a conduta das empresas no momento imediatamente anterior à abertura da etapa de lances: a etapa de cadastramento da proposta no Compras.gov.br. A análise empírica dos certames da UTFPR revelou um vício comportamental amplamente disseminado no mercado fornecedor, denominado "ancoramento no teto".

Quando provocadas a registrar seus preços iniciais no sistema, as empresas tratam sua "primeira" proposta como mera formalidade burocrática, evitando realizar um estudo prévio e minimamente razoável da planilha de composição de custos das contratações DEMO.

Os dados extraídos dos pregões sob análise comprovam numericamente a força desse fenômeno:

- No Modo Aberto (PE nº 90006/2026 — Serviços de Limpeza e Conservação): De um universo de 82 propostas cadastradas, exatas 80 propostas (97,56%) foram inseridas rigorosamente no valor teto estimado pelo Termo de Referência.

- No Modo Fechado e Aberto (PE nº 90005/2026 — Serviços de Motorista CNH D): Das 18 propostas iniciais enviadas, 16 propostas (88,89%) foram cadastradas exatamente no valor teto orçado (R\$ 565.036,80).

Esse diagnóstico evidencia que, independentemente do modo de disputa selecionado no Edital, a conduta padrão inicial das empresas é a acomodação no preço máximo permitido pela Administração. Na melhor das hipóteses, os participantes postergam a análise real de viabilidade financeira para a etapa de lances.

Com a premissa de que tudo pode ser piorado, não é absurdo imaginar que alguns arriscam "lutar" pelo item (os doidinhos), sem conhecer sua viabilidade, para posteriormente ter que encaixar o lance final dentro das planilhas de custos, que em contratações DEMO são no mínimo peculiares.

Ocorre que a estrutura de cada modo de disputa reage de maneira diferente para essa passividade cadastral, muito embora ainda de forma tímida:

No Modo Aberto: O sistema admite a totalidade dos licitantes inscritos para a fase de lances, permitindo que empresas "ancoradas no teto" ingressem na disputa aberta sem qualquer filtro prévio de qualificação ou maturidade da proposta.

No Modo Fechado e Aberto: A regra do Artigo 25 da IN SEGES/MGI nº 73/2022 estabelece que apenas o autor da menor oferta e os proprietários de propostas até 10% superiores são convocados para a etapa aberta.

Com isso, o Modo Fechado e Aberto estabelece uma espécie de "punição" regulatória à acomodação: se entre 9 (nove) participantes, um único realizar o estudo prévio da planilha e cadastrar uma proposta inicial ligeiramente abaixo do teto, teremos 8 (oito) propostas fora da margem de 10%.

Porém, o sistema aciona a trava de segurança de quantidade mínima e "resgata" pelo menos 2 ofertas subsequentes no teto para inteirar o trio mínimo de disputa. Desta forma, 6 (seis) licitantes acomodadas ao teto serão eliminadas sem dar um único lance!

O ancoramento no teto demonstra que a conduta do mercado é reativa. Contudo, a presença do filtro de 10% no Modo Fechado e Aberto altera o incentivo econômico, transformando o cadastramento inicial em uma etapa decisiva.

Na prática, quando a Administração faz essa opção, o recado é bem claro: *licitantes, se vocês não estudarem o Edital e principalmente a planilha, vocês nem entrarão na “arena de disputa”.*

COMO O FILTRO DOS 10% NO MODO FECHADO E ABERTO ATUOU COMO INDUTOR PEDAGÓGICO?

A grande inovação funcional do Modo Fechado e Aberto reside na reestruturação dos incentivos econômicos da disputa. Ao contrário do Modo Aberto — no qual todos os inscritos avançam indistintamente para a fase de lances pública —, o Modo Fechado e Aberto impõe um gargalo de entrada: somente avançam para a etapa aberta a menor proposta cadastrada e todas as demais que estejam até 10% superiores a ela (respeitada a trava de manutenção de, no mínimo, três propostas no certame).

A constatação de que a presença ostensiva de empresas cadastradas no sistema não se traduz, por si só, em uma competição saudável e em propostas exequíveis encontra direta ressonância na reflexão de Bezerra e Porto (2026). Sob a premissa prática de que "nem sempre quem entra em campo disputa o jogo", os autores sustentam que o mero quantitativo de licitantes em uma sessão pública não garante competição efetiva. Ao contrário, a entrada de participantes sem o devido preparo técnico e orçamentário frequentemente resulta em uma sucessão de desclassificações pós-lances, abandono de sessões, retrabalho para a Administração e na perigosa contratação de propostas inconsistentes que não se sustentam na execução contratual.

Nesse contexto, Bezerra e Porto (2026) destacam que a virtude do modo Fechado e Aberto reside em alterar a dinâmica da disputa, deslocando o eixo da competição da simples velocidade do clique para a qualidade da proposta inicial. Ao exigir que o fornecedor formule seu preço sob sigilo e sem o conhecimento das ofertas concorrentes — ciente de que a acomodação no teto o excluirá da etapa aberta —, o modelo induz o estudo prévio da planilha de custos e desestimula aventuras especulativas. Promove-se, assim, uma "competição qualificada", na qual a etapa ao vivo é reservada aos licitantes que efetivamente demonstraram maturidade e aderência técnica aos custos reais da contratação.

Na prática dos certames de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO) analisados na UTFPR, esse mecanismo regimental funcionou como um autêntico filtro disciplinador. O caso do PE nº 90005/2026 (Contratação de Serviços de Motorista com CNH D para a UTFPR) reflete com precisão essa lógica. O certame envolveu um Grupo orçado em R\$ 565.036,80 e contou com 18 licitantes inscritos.

A aplicação do filtro regimental produziu três efeitos práticos imediatos:

1. **Estudo Prévio Obrigatório da Planilha de Custos:** Cientificados do risco iminente de eliminação sumária se um concorrente ofertasse valor ligeiramente inferior ao teto, os licitantes mais estruturados foram induzidos a realizar um cálculo inicial de custos antes do envio da primeira proposta no sistema.
2. **Desclassificação Sumária de Licitantes Passivos:** Apenas os fornecedores que apresentaram maturidade de participação e propostas dentro do intervalo competitivo avançaram para a etapa aberta de lances, eliminando a dispersão de propostas ancoradas ao valor do Termo de Referência.
3. **100% de Aproveitamento Direto da 1ª Colocada:** A licitante classificada em 1º lugar ao final da disputa apresentou proposta e planilha de custos totalmente híginas e exequíveis, passando pelo rito das fases de julgamento e habilitação da proposta sem as conhecidas e extensas diligências de exequibilidade na planilha ou de comprovação documental.

Dessa forma, o filtro dos 10% demonstrou que a regulação inteligente do ambiente de disputa atua como indutor de boas práticas. Ao exigir prévio estudo dos licitantes, o Modo Fechado e Aberto reforça a defesa da Administração contra propostas aventureiras e fornece maior solidez ao processo licitatório.

POR QUE O MODO ABERTO GEROU "ILUSÃO DE LANCES" E INABILITAÇÃO PÓS-SESSÃO EM SERVIÇOS DEMO?

Se no Modo Fechado e Aberto a regra regimental atua como indutor de responsabilidade, a aplicação do Modo Aberto em contratações de Serviços Continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO) revelou um efeito colateral danoso: a "ilusão de lances" e o consequente esfacelamento da etapa de julgamento e habilitação.

O Modo Aberto, alimentado pela prorrogação automática e pelo ritmo acelerado de ofertas nos minutos finais, cria um ambiente psicológico propenso ao acirramento irracional. Livres de qualquer indução prévia de exequibilidade ou de checagem da planilha de custos, os licitantes entram na sala de disputa dispostos a "ganhar no clique".

O problema surge quando a poeira dos lances baixa e a Administração se vê diante de propostas inviáveis, eivadas de vícios tributários insanáveis ou que não possuem lastro documental.

O caso do PE nº 90002/2026 (Serviços de Cuidadores em Saúde) é a síntese perfeita dessa distorção. O certame apresentou os seguintes números:

Valor Estimado no TR: R\$ 132.762,72

Menor Lance na Sessão Pública: R\$ 100.416,00 (empresa DND Ambiental), com desconto aparente de 24,36%.

Valor Efetivamente Homologado: R\$ 132.720,00 (adjudicado à 5ª colocada, ONE SEG), com desconto real de apenas 0,03% (R\$ 42,72).

A discrepância de 24,33 pontos percentuais entre o desconto "comemorado" na tela do sistema e o desconto real obtido pela Administração não decorreu de mera negociação: foi o resultado direto de quatro desclassificações e inabilitações sucessivas na fase pós-lances:

1. 1ª Colocada (DND Ambiental): Solicitou desistência alegando erro grosseiro na digitação do valor, por não conseguir sustentá-lo na planilha.
2. 2ª Colocada (H A Guerra): Inabilitada por descumprimento de requisitos legais de habilitação.
3. 3ª Colocada (Machado & Schio, lance de R\$ 115.200,00): Desclassificada na volta de fase por insistir na manutenção indevida do regime tributário do Simples Nacional.
4. 4ª Colocada (Trevo Serviços): Desclassificada por possuir registro impeditivo ativo no CADIN e sanção de impedimento de licitar com a União.

O nó neste "longo cadarço" reside na recorrente e indevida utilização do regime tributário do Simples Nacional em contratações DEMO. O Artigo 17, Inciso XII, da Lei Complementar nº

123/2006 estabelece vedação expressa ao recolhimento de tributos pelo Simples Nacional na prestação de serviços mediante cessão ou dedicação exclusiva de mão de obra (ressalvadas apenas as exceções legais do § 5º-C do Art. 18, como limpeza e vigilância, que possuem regramento próprio).

Essa proibição foi expressamente chancelada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 1.914/2012 – Plenário (Rel. Min. Valmir Campelo), que assentou a impossibilidade de a empresa licitante utilizar alíquotas reduzidas do Simples na composição da sua planilha de formação de preços em serviços DEMO.

Embora a empresa optante pelo Simples não seja impedida de participar da licitação, se vencedora, ela é obrigada a apresentar planilha cotada com base no regime normal de tributação (Lucro Presumido ou Real), além de declarar expressamente que fará seu desenquadramento tributário junto à Receita Federal por ocasião da assinatura do contrato.

Como o Modo Aberto incentiva a entrada de todos sem exigência de estudo prévio, empresas optantes pelo Simples ingressam na fase competitiva precificando lances com base em custos tributários irreais (zerando contribuição patronal do INSS de 20%, terceiros, etc.). Elas criam uma "falsa concorrência", empurram os preços para patamares inexecutáveis e, quando provocadas pelo Pregoeiro a readequar a planilha, ou adotam o modus "Gasparzinho" ou recusam-se a fazê-lo e pedem desclassificação.

Esse fenômeno resultou em 0% de aproveitamento direto da 1ª colocada tanto no PE 90002/2026 quanto no PE 90010/2026 (Vigilância Armada 24h). Na prática, a suposta "celeridade" do Modo Aberto converteu-se em retrabalho operacional para o Pregoeiro, exigindo a convocação em cascata de remanescentes, a abertura de prazos sucessivos de diligência e a dilatação desnecessária da fase externa do certame.

O Modo Aberto em serviços DEMO gera uma armadilha: premia o licitante despreparado e a agressividade sem lógica, além de penalizar a Administração com uma demorada purgação de propostas inviáveis na etapa de julgamento.

QUAL É A FUNDAMENTAÇÃO LEGAL E METODOLÓGICA DA "ECONOMIA ESTIMADA FRENTE AO TR"?

Ao avaliar o impacto financeiro das licitações sob a Lei nº 14.133/2021, a mensuração da economicidade atinge números expressivos. A análise integrada dos quatro pregões examinados no Núcleo Regional Centro da UTFPR em 2026 (PE 90002, PE 90005, PE 90006 e PE 90010) demonstra que a etapa competitiva capturou uma economia estimada global de R\$ 4.215.075,84 (R\$ 4,22 milhões), representando um deságio relativo médio de 22,98% sobre o montante orçado de R\$ 18,34 milhões e resultando na homologação final de R\$ 14,13 milhões.

Todavia, a análise da eficiência financeira ganha substância quando correlacionada ao tempo investido pela Administração Pública na condução da etapa competitiva, por meio do indicador de ****Retorno Financeiro por Minuto de Disputa (RFM)****.

A duração acumulada da fase de lances na amostra somou 248,82 minutos decimais (aproximadamente 4 horas e 8 minutos de disputa ativa na tela do Compras.gov.br). Dividindo-se o desconto total capturado pelo tempo de sessão, obtém-se um indicador médio global de excelência: R\$ 16.940,30 de economia estimada por minuto de disputa pública.

A distribuição desse indicador pelos certames e grupos revela nuances operacionais decisivas:

PE nº 90006/2026 — Grupo G3 (Limpeza e Conservação — Campo Mourão): Alcançou o maior **retorno absoluto por minuto** da amostra, registrando R\$ 33.635,91/minuto (R\$ 1.557.905,04 economizados em 46,32 minutos de sessão).

PE nº 90010/2026 — Grupo G1 (Vigilância Armada 24h): Gerou R\$ 20.402,61/minuto (R\$ 735.514,08 economizados em 36,05 minutos de disputa acirrada).

PE nº 90006/2026 — Grupo G1 (Limpeza e Conservação — Ponta Grossa): Registrou R\$ 18.950,41/minuto (R\$ 1.261.786,80 economizados em 66,58 minutos).

PE nº 90006/2026 — Grupo G2 (Limpeza e Conservação — Guarapuava): Atingiu R\$ 11.136,28/minuto (R\$ 565.166,16 economizados em 50,75 minutos).

PE nº 90005/2026 — Grupo G1 (Motoristas CNH D — Fechado e Aberto): Destacou-se pela máxima eficiência temporal, obtendo R\$ 7.769,73/minuto. O filtro dos 10% permitiu encerrar a sessão pública em apenas 12,18 minutos, capturando R\$ 94.661,04 de desconto e assegurando 100% de aproveitamento direto da 1ª colocada.

PE nº 90002/2026 — Grupo G1 (Cuidadores em Saúde — Aberto): Registrou um valor irrisório de R\$ 2,53/minuto (R\$ 42,72 economizados em 16,88 minutos). O resultado reflete a baixa eficiência temporal do Modo Aberto quando a disputa é tomada por lances irrealistas que sucumbem na fase de habilitação.

A Ressalva Metodológica: Economia Estimada Vs. Economia Real de Caixa

Importa destacar uma premissa de rigor metodológico e de governança que fundamenta este estudo: a recusa em classificar a margem de deságio obtida na disputa como "economia real de caixa".

Como demonstram os relatórios e notas técnicas da Controladoria-Geral da União (Nota Técnica CGU nº 1.081/2017 e Relatório de Avaliação nº 906185) e a jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Nota Técnica AudTI/TCU nº 08/2023 e Acórdão nº 819/2009 – Plenário), as estimativas de preços elaboradas pela Administração na fase interna contêm, por natureza, margens de conservadorismo e potenciais assimetrias amostrais inerentes à pesquisa de mercado.

Por conseguinte, a redução alcançada durante a etapa de lances mede a captura de desconto relativo sobre o preço de referência do Termo de Referência, e não a liberação de saldo financeiro desvinculado e disponível no caixa do órgão. A adoção da terminologia "Economia

Estimada/Prevista frente ao TR" alinha este trabalho ao estado da arte da auditoria governamental, prevenindo interpretações equivocadas sobre a eficiência orçamentária.

O Resgate Histórico Longitudinal: A Cultura de Scout na UTFPR (2020 Vs. 2026)

O diagnóstico empírico dos certames de 2026 não constitui uma iniciativa isolada, mas sim o desdobramento de uma cultura institucional de acompanhamento e governança baseada em dados. O estudo de 2026 resgata e consolida os achados do Relatório Comparativo de Modos de Disputa elaborado em 2020 pelo Departamento de Materiais e Patrimônio do Câmpus Campo Mourão (UTFPR-CM).

Naquela época, após assistir uma palestra do Prof. Victor Amorim em um evento de capacitação, o autor deste artigo recebeu a tarefa de realizar o confronto de dados entre dois pregões para aquisição de insumos de laboratório:

PE nº 04/2020 (Modo Aberto — Materiais e Vidrarias): Abrangeu 85 itens, registrando 2h51min de lances e média de 18min16s por item, com desconto obtido de 29,09% sobre o valor estimado de R\$ 234.175,07, homologado em R\$ 166.049,93.

PE nº 06/2020 (Modo Aberto e Fechado — Reagentes e Meios de Cultura): Abrangeu 94 itens, registrando 4h41min de lances e média de 31min59s por item, capturando deságio de 31,60% sobre o orçado de R\$ 56.414,38, homologado em R\$ 38.587,42. O certame registrou episódios marcantes de acirramento no Modo Fechado e Aberto, a exemplo do Item 20, que recebeu 405 lances e permaneceu em disputa por 29 minutos.

Naquela ocasião, o relatório de análise foi bem claro: no aspecto financeiro, ambos os modos de disputa apresentaram resultados muito similares (tecnicamente empatados). Já no aspecto da celeridade/tempo de operação, houve surpresa ou, no mínimo, inversão das expectativas. O modo aberto apresentou menor tempo de operação em relação ao aberto e fechado.

Se em 2020 a conclusão do relatório ressaltava a dificuldade de padronização, os achados de 2026 oferecem uma nova oportunidade institucional: Com a consolidação de uma matriz de análise estruturada, associada ao poder de processamento das informações com o uso da IA, entende-se que é possível avançar neste aspecto de governança das contratações com mão de obra dedicada.

Portanto, a análise longitudinal (2020–2026) comprova que o monitoramento sistemático dos modos de disputa — **o scout licitatório** — permite transformar a experiência operacional em aprendizado institucional contínuo. A escolha do modo de disputa deixa de ser pautada por preferências abstratas/subjetivas e passa a ser guiada por evidências concretas extraídas da própria realidade administrativa.

COMO TRANSFORMAR ESSES ACHADOS EM INOVAÇÃO INCREMENTAL NO ETP E NO EDITAL?

A passagem do diagnóstico empírico para a ação administrativa exige transformar o scout licitatório em diretrizes concretas de planejamento. Sob a égide do Artigo 11, Inciso IV, da Lei nº 14.133/2021, a busca por eficiência e inovação não se limita a grandes transformações tecnológicas; expressa-se, também, na ****inovação incremental**** — a capacidade de ajustar cirurgicamente a parametrização dos processos de trabalho com base em evidências reais da prática administrativa.

Para que as equipes de planejamento da contratação e os agentes de contratação/pregoeiros convertam esses aprendizados em segurança jurídica e exequibilidade contratual, recomendam-se cinco diretrizes táticas para integração nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP), Termos de Referência (TR) e Editais:

1. Adoção do Modo Fechado e Aberto como Padrão Preferencial para Serviços DEMO

A escolha do modo de disputa não pode continuar sendo tratada como uma cláusula genérica ou mera formalidade repetitiva nos artefatos do planejamento. Para serviços continuados com Dedicção Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), recomenda-se que o ETP analise as opções de modo de disputa e, se for o caso, traga justificativa fundamentada para a opção do modo escolhido. No caso do Fechado e Aberto, o argumento central deve evidenciar que o filtro regimental dos 10% protege a Administração contra o "ancoramento no teto", induz o estudo prévio obrigatório da planilha de custos pelos licitantes e previne a purgação demorada de propostas inviáveis na fase de julgamento.

2. Padronização de Alertas Claros no Edital sobre o Simples Nacional (LC nº 123/2006)

Para neutralizar o fenômeno da "ilusão de lances" e afastar empresas aventureiras que cotam alíquotas tributárias vedadas, os Editais de serviços DEMO devem prever regramento ostensivo na seção de apresentação da proposta e julgamento. Cumpre explicitar o Artigo 17, Inciso XII, da LC nº 123/2006 e o Acórdão nº 1.914/2012 – TCU – Plenário, alertando que:

É vedada a manutenção do regime do Simples Nacional na composição da planilha de custos para contratações mediante cessão de mão de obra (salvo as exceções legais do § 5º-C do Art. 18 da LC 123/06, como limpeza e vigilância).

Licitantes optantes pelo Simples participantes do certame devem cotar suas propostas sob o regime de tributação normal (Lucro Presumido ou Real) e apresentar, junto à proposta readequada, declaração formal de compromisso de desenquadramento tributário sob pena de desclassificação.

3. Visão Decenal da Exequibilidade Contratual (Art. 107 da NLLC)

A Lei nº 14.133/2021 inovou ao permitir que contratos de serviços e fornecimentos continuados sejam celebrados com vigência inicial de até 5 anos, prorrogável até o limite de 10 anos (Art. 107). Essa perspectiva decenal altera profundamente a matriz de risco da contratação: um desconto excessivo e irrealista ganho "no clique" no Modo Aberto pode inviabilizar o contrato no primeiro ano de execução, impondo custos operacionais gigantescos para a realização de um novo certame de emergência. A parametrização do modo de disputa deve ser justificada no ETP como mecanismo de proteção do ciclo de vida decenal da contratação.

4. Institucionalização da Matriz de Eficiência Temporal (RFM) nos Relatórios de Licitação

Sugere-se que os órgãos públicos incorporem o indicador de Retorno Financeiro por Minuto de Disputa (RFM) em seus relatórios de gestão de contratações. A mensuração do RFM permite avaliar o custo-benefício operacional das sessões públicas, identificando quais objetos e agrupamentos demandam maior tempo de disputa e de que forma os modos de disputa afetam a produtividade da mesa do pregoeiro.

5. Consolidação de uma Cultura de Scout e Governança de Dados

A experiência longitudinal da UTFPR (2020–2026) demonstra que o fortalecimento da governança em contratações públicas depende da produção contínua de memória técnica. Recomenda-se que as comissões de contratação e unidades de licitação mantenham rotina de extração e análise dos dados pós-certame (taxa de aproveitamento da 1ª colocada, número de diligências na planilha, número de desclassificações por vício tributário), utilizando esses achados para retroalimentar e aperfeiçoar as contratações subsequentes.

CONSIDERAÇÕES FINAIS

O exame empírico dos certames analisados demonstra que o modo de disputa não é uma mera regra de procedimento, mas sim um poderoso indutor de comportamento econômico no mercado fornecedor.

Nas contratações de Serviços Continuados com Dedicação Exclusiva de Mão de Obra (DEMO), marcadas pela complexidade de planilhas de composição de custos e encargos trabalhistas, a regulação do ambiente de disputa desempenha papel decisivo para a higidez do certame. A conduta amplamente disseminada de "ancoramento no teto" evidencia que os licitantes tendem à passividade cadastral, postergando, em tese, o estudo da proposta para a etapa de lances.

Nesse cenário, o Modo Fechado e Aberto provou ser um instrumento eficaz de pedagogia regulatória. Ao estabelecer o gargalo regimental dos 10% para convocação à fase aberta, o modelo força os participantes a realizar o cálculo prévio de exequibilidade sob pena de eliminação sumária. O resultado prático é a atração de uma "competição qualificada", a eliminação da dispersão de lances irrealistas e, no caso da amostra analisada, a conquista de 100% de aproveitamento direto da primeira colocada na etapa de julgamento e habilitação.

Em contrapartida, o Modo Aberto mostrou-se propenso a gerar a "ilusão de lances", favorecendo a proliferação de lances agressivos com condições inexecutáveis ou então baseados em vedações legais, como a tentativa indevida de permanência no Simples Nacional. O deságio aparente comemorado na tela do sistema desfez-se na etapa de análise de planilhas, resultando em desclassificações em cascata, 0% de aproveitamento inicial e retrabalho operacional significativo para o Pregoeiro.

Cabe ponderar, por oportuno, que a diferença no percentual de ancoramento inicial no teto entre os dois modelos — 97,56% no Modo Aberto contra 88,89% no Modo Fechado e Aberto — ainda se revelou relativamente discreta. Essa variação contida reflete, em grande medida, a própria falta de costume do mercado fornecedor com as regras e riscos do modelo combinado.

Essa passividade é alimentada, inclusive, pela reduzida representatividade de uso do Modo Fechado e Aberto constatada na própria UTFPR: na amostra estudada das 4 licitações DEMO (R\$ 18,34 milhões), o Modo Fechado e Aberto representou apenas ****3,08%** do volume orçamentário analisado** (R\$ 565,04 mil no PE 90005/2026), enquanto o Modo Aberto concentrou ****96,92%**** (R\$ 17,77 milhões em 3 pregões).

Essa proporção reflete de forma fidedigna o padrão geral da instituição registrado no Painel PNCP em Números de 2026 (R\$ 164,99 milhões orçados no total), no qual o Modo Fechado e Aberto respondeu por apenas 2,01% (R\$ 3,31 milhões) de todo o volume licitado pela universidade, contra 97,99% no Modo Aberto.

Contudo, à medida que a Administração Pública passar a parametrizar e adotar o Modo Fechado e Aberto de maneira mais frequente e previsível, imagina-se uma inevitável curva de aprendizado para o mercado. A consolidação dessa prática fortalecerá o caráter de "filtro prévio" do modelo, induzindo as empresas a abandonarem a acomodação cadastral e a registrarem propostas iniciais cada vez mais maduras, estudadas e alinhadas aos reais custos da contratação.

Conclui-se que o exercício do scout licitatório — traduzido no acompanhamento sistemático e empírico das sessões públicas — constitui uma ferramenta indispensável de inovação incremental (Art. 11, IV da NLLC). Ao substituir o "sempre foi assim" por evidências quantitativas e qualitativas da própria prática administrativa, a Administração Pública eleva o padrão de governança de suas contratações, assegurando que o menor preço homologado coincida com a proposta efetivamente exequível ao longo de até dez anos de execução contratual.

REFERÊNCIAS BIBLIOGRÁFICAS

BEZERRA, Joacil Carlos Viana; PORTO, Ricardo da Silveira. Nem sempre quem entra em campo disputa o jogo: reflexões práticas sobre o modo de disputa fechado-aberto. Sollicita, 27 jul. 2026. Disponível em: portal Sollicita. Acesso em: 24 set. 2026.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Nota Técnica nº 1.081/2017/CGUR/MFR: Metodologia de apuração de economia gerada pelas licitações públicas federais. Brasília, DF: CGU, 2017.

BRASIL. Controladoria-Geral da União. Relatório de Avaliação de Eficiência Licitatória nº 906185. Brasília, DF: CGU, 2020.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. Lei de Licitações e Contratos Administrativos. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, ano 158, n. 61-A, p. 1, 1 abr. 2021.

BRASIL. Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006. Institui o Estatuto Nacional da Microempresa e da Empresa de Pequeno Porte. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 15 dez. 2006.

BRASIL. Ministério da Gestão e da Inovação em Serviços Públicos. Secretaria de Gestão e Inovação. Instrução Normativa SEGES/MGI nº 73, de 30 de setembro de 2022. Dispõe sobre a

licitação pelo critério de julgamento por menor preço ou maior desconto, na forma eletrônica. Diário Oficial da União: seção 1, Brasília, DF, 30 set. 2022.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 819/2009 – Plenário. Relator: Min. Augusto Nardes. Processo nº 004.835/2008-0. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 24 abr. 2009.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Acórdão nº 1.914/2012 – Plenário. Relator: Min. Valmir Campelo. Processo nº 008.231/2012-9. Diário Oficial da União, Brasília, DF, 25 jul. 2012.

BRASIL. Tribunal de Contas da União. Auditoria de TI. Nota Técnica AudTI/TCU nº 08/2023: Orientações sobre mensuração de economia e indicadores de eficiência em licitações públicas. Brasília, DF: TCU, 2023.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). Relatório de Avaliação Comparativa dos Modos de Disputa nas Licitações (PE nº 04/2020 e PE nº 06/2020). Campo Mourão: UTFPR-CM / Departamento de Materiais e Patrimônio, 2020.

UNIVERSIDADE TECNOLÓGICA FEDERAL DO PARANÁ (UTFPR). Relatório Gerencial nº 01/2026 (Processo SEI nº 23064.059915/2026-62): Avaliação Integrada dos Modos de Disputa e Eficiência Licitatória nos Pregões DEMO (PE nº 90002/2026, PE nº 90005/2026, PE nº 90006/2026 e PE nº 90010/2026). Núcleo Regional Centro: UTFPR, 2026.

Publicado em 09/10/2026

As referências a este artigo deverão ser feitas da seguinte maneira:

CAMARGO, Juliano.

Uma análise empírica dos modos de disputa em licitações de mão de obra dedicada sob a

Lei nº 14.133/202

Disponível em: www.licitacaocontrato.com.br. Acesso em: dd/mm/aaaa.