XXXIII Congresso Brasileiro de Custos
17, 18 e 19 de novembro de 2026
- Porto de Galinhas / PE -

Quando o menor preço sai caro: custos ocultos estruturais em licitações de uma Prefeitura Municipal Paraibana

Aline Santos de Melo (UFPB) - alinesantosmelo90@gmail.com

Márcia Rafaella Santos do Nascimento (UFPB) - marcia.nascimento@academico.ufpb.br

Antônio André Cunha Callado (UFRPE) - andrecallado@yahoo.com.br

Renata Paes de Barros Camara (UFPB) - rpbcamara@gmail.com

Resumo:

A contratação pública brasileira trata o menor preço como sinônimo de economicidade, mas o valor adjudicado no certame nem sempre corresponde ao custo final da contratação. Este estudo analisa os custos ocultos estruturais no ciclo de contratações de obras públicas de um município paraibano, verificando em que medida a economia obtida na licitação se sustenta durante a execução contratual. A pesquisa, descritiva, documental e quali-quantitativa, examinou as quinze obras de engenharia licitadas pelo município entre 2022 e 2026, com dados dos sistemas de acompanhamento do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Foram mensuradas a economia aparente, apurada na adjudicação, e a economia efetiva, apurada sobre o valor final do contrato, além dos aditivos de valor e de prazo, de suas justificativas e do número de termos aditivos por obra. Os resultados indicam que doze das quinze obras sofreram aditivos, com prorrogações que alcançaram 35 meses, e que três obras estavam paralisadas e duas rescindidas. Nas sete obras de ciclo encerrado, excluída uma rescisão atípica, a economia aparente de 4,6% converteu-se em economia efetiva de menos 13,1%, com cinco obras custando mais do que o estimado. Duas obras ultrapassaram o teto legal de 25% para acréscimos. A análise das justificativas revelou a deficiência de projeto como causa predominante dos aditivos. Conclui-se que os custos ocultos estruturais nascem majoritariamente na fase de planejamento que antecede o certame, e que a economicidade só se avalia corretamente quando estendida até o fim da execução e cruzada com a situação da obra.

Palavras-chave: *Custos ocultos. Licitações públicas. Economicidade. Obras públicas. Aditivos contratuais.*

Área temática: *Custos aplicados ao setor público*

Quando o menor preço sai caro: custos ocultos estruturais em licitações de uma Prefeitura Municipal Paraibana

RESUMO

A contratação pública brasileira trata o menor preço como sinônimo de economicidade, mas o valor adjudicado no certame nem sempre corresponde ao custo final da contratação. Este estudo analisa os custos ocultos estruturais no ciclo de contratações de obras públicas de um município paraibano, verificando em que medida a economia obtida na licitação se sustenta durante a execução contratual. A pesquisa, descritiva, documental e quali-quantitativa, examinou as quinze obras de engenharia licitadas pelo município entre 2022 e 2026, com dados dos sistemas de acompanhamento do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. Foram mensuradas a economia aparente, apurada na adjudicação, e a economia efetiva, apurada sobre o valor final do contrato, além dos aditivos de valor e de prazo, de suas justificativas e do número de termos aditivos por obra. Os resultados indicam que doze das quinze obras sofreram aditivos, com prorrogações que alcançaram 35 meses, e que três obras estavam paralisadas e duas rescindidas. Nas sete obras de ciclo encerrado, excluída uma rescisão atípica, a economia aparente de 4,6% converteu-se em economia efetiva de menos 13,1%, com cinco obras custando mais do que o estimado. Duas obras ultrapassaram o teto legal de 25% para acréscimos. A análise das justificativas revelou a deficiência de projeto como causa predominante dos aditivos. Conclui-se que os custos ocultos estruturais nascem majoritariamente na fase de planejamento que antecede o certame, e que a economicidade só se avalia corretamente quando estendida até o fim da execução e cruzada com a situação da obra.

Palavras-chave: Custos ocultos. Licitações públicas. Economicidade. Obras públicas. Aditivos contratuais.

Área Temática: Aspectos tributários e modelos de custeio aplicados ao setor público

1 INTRODUÇÃO

A contratação pública brasileira trata a busca pela proposta de menor preço como expressão de rigor administrativo e de proteção do interesse público. Essa equivalência repousa sobre uma premissa que raramente se examina, a de que o valor adjudicado no certame corresponde ao custo efetivo da contratação. Atkinson, Banker, Kaplan e Young (2000) observam que os custos espelham os recursos que a organização mobiliza para entregar seus serviços, e que parte desses recursos é consumida sem se tornar visível nos demonstrativos. Quando essa parcela invisível decorre de disfunções entre o funcionamento esperado e o funcionamento observado, configura-se o custo oculto (Savall & Zardet, 1991; Lima, 1991). No ciclo das licitações, essa parcela se acumula em aditivos contratuais, atrasos de cronograma e contratos que se encerram sem entrega, dissolvendo a economia que o menor preço prometia.

Fernandes e Callado (2022) sustentam que, no setor de construção civil, toda organização está sujeita a custos ocultos cuja parte submersa raramente recebe atenção gerencial. Santos (2021), ao investigar uma secretaria municipal de saúde, identificou cinco custos ocultos estruturais recorrentes no setor público, com destaque para o retrabalho, percebido pelos servidores como o de maior impacto sobre a qualidade do serviço. No campo das contratações, Torres e Brito (2025) argumentam que o critério de menor preço, isolado de filtros de qualidade, é vulnerável a falhas informacionais como a seleção adversa

e o risco moral, atraindo fornecedores que apostam em compensar margens apertadas por meio de ajustes posteriores. As três contribuições convergem para o mesmo diagnóstico, o de que a economicidade de uma contratação só se conhece ao final, depois de computado tudo o que se gastou além do previsto.

A relevância do problema decorre da materialidade do gasto envolvido. A contratação pública mobiliza parcela expressiva da despesa estatal, o que torna qualquer ineficiência fiscalmente relevante para a provisão de bens e serviços (Kohler & Dimancesco, 2020). No plano municipal, onde a capacidade técnica das equipes de licitação costuma ser mais limitada e o orçamento mais sensível, Casady, Petersen e Brogaard (2023) associam a falha e o cancelamento de contratações à combinação entre custos de transação elevados e baixa capacidade estatal. Cada recurso consumido por uma disfunção do processo licitatório deixa de atender serviços essenciais como saúde, educação e infraestrutura, o que confere ao problema uma dimensão que ultrapassa o controle contábil e alcança a qualidade da gestão. Como essas perdas se acumulam em rubricas dispersas ao longo da execução contratual, elas tendem a permanecer fora do escrutínio público, configurando o que Paul, Joseph, Paul e Solomon (2026) descrevem como vazamento estrutural de recursos sem desvio explícito.

O interesse acadêmico pelo tema cresceu de forma contínua na última década. Lesniovski e Callado (2025), em análise bibliométrica de 194 trabalhos nacionais publicados entre 2010 e 2024, identificaram o setor público como o campo mais estudado em custos ocultos e registraram lacunas teóricas e metodológicas ainda em aberto. A literatura reconhece a existência desses custos na administração pública e sustenta, no plano teórico, que o menor preço pode gerar contratações antieconômicas. A mensuração, porém, permanece escassa, Decarolis (2014), ao examinar leilões de obras públicas na Itália, é uma das poucas referências a quantificar quanto da economia obtida na adjudicação se perde na renegociação posterior, e não há equivalente para o contexto municipal brasileiro.

A análise documental dos processos oferece um caminho viável para preencher essa lacuna, pois trabalha com dados já registrados e públicos, o que permite mensuração objetiva e verificável. A pesquisa contribui, no plano prático, ao fornecer ao gestor municipal um diagnóstico mensurável de onde se concentram as perdas, e, no plano acadêmico, ao deslocar o estudo dos custos ocultos do questionário de percepção para o registro documental quantitativo.

Diante desse contexto, formula-se o problema que orienta o estudo: Em que medida o ciclo de contratações de obras de uma prefeitura municipal gera custos ocultos estruturais, manifestos em aditamentos de valor, prorrogações de prazo e contratos não concluídos, e qual o impacto desses custos sobre a economicidade efetivamente alcançada? A proposição que orienta a análise é a de que a economia obtida na adjudicação pelo menor preço se reduz, ou se anula, quando se considera o valor final do contrato ao término da execução.

O objetivo geral é analisar os custos ocultos estruturais gerados ao longo do ciclo de contratações de obras de uma prefeitura municipal, a partir da análise documental dos processos licitatórios, evidenciando seu impacto sobre a economicidade pretendida. Para alcançá-lo, definem-se quatro objetivos específicos. O primeiro consiste em caracterizar o perfil das obras licitadas pelo município no período analisado, modalidade, valor e situação de execução. O segundo busca mensurar o aditamento de valor dos contratos, comparando o valor estimado, o valor homologado e o valor final. O terceiro busca mensurar a derrapagem de prazo, confrontando o prazo original de execução com o prazo real. O quarto permite identificar a natureza das causas declaradas para os aditivos de valor e de prazo, dimensionando o retrabalho administrativo que a sucessão de alterações contratuais impõe à Administração.

O presente estudo organiza-se em cinco seções, incluída esta introdução. A segunda apresenta o referencial teórico, que percorre o conceito de custo oculto e suas disfunções, a tipologia dos custos ocultos estruturais e sua manifestação no ciclo das contratações, e a releitura da economicidade à luz da assimetria informacional. A terceira descreve os procedimentos metodológicos. A quarta apresenta e discute os resultados. A quinta reúne as considerações finais, com as limitações do estudo e sugestões para pesquisas futuras.

2 REFERENCIAL TEÓRICO

2.1 Custos ocultos

A noção de custo oculto nasce do reconhecimento de que nem todo recurso consumido por uma organização aparece de forma segregada nos seus demonstrativos contábeis. Atkinson et al. (2000) afirmam que os custos espelham os recursos que a entidade mobiliza para entregar produtos ou serviços, e que a busca por realizar as mesmas atividades com menos recursos exige acompanhar a natureza desses custos, inclusive aqueles que integram a cadeia produtiva sem se tornarem visíveis.

Savall e Zardet sustentaram que o desempenho econômico de uma entidade resulta da interação entre suas estruturas e os comportamentos humanos. Quando essa interação produz um afastamento entre o funcionamento esperado e o funcionamento efetivamente observado, surge o que os autores chamam de disfunção, e é dessa disfunção que se origina o custo oculto (Savall & Zardet, 1991; Lima, 1991). Sítima (2001) reforça a definição ao descrever o disfuncionamento como o desvio entre o funcionamento observado e aquele tido como adequado, desvio esse que gera custos não mensurados, não controlados e não reconhecidos pela contabilidade.

Savall e Zardet (1987) organizaram os polos dessa interação em estruturais e comportamentais. As estruturais podem ser físicas, tecnológicas, organizacionais, mentais e demográficas. As comportamentais podem ser individuais, de grupos de atores, de categoria profissional, de grupos de pressão e culturais. A partir dessa constatação emergem disfunções em domínios como condições de trabalho, organização do trabalho, comunicação e coordenação, gestão do tempo, formação integrada e implementação da estratégia. Essas disfunções destroem parte do valor agregado nos processos e se materializam em fenômenos mensuráveis como absenteísmo, acidentes de trabalho, rotação de pessoal, não qualidade e perda de produtividade direta (Pedrosa Neto, 2009).

O custo oculto pode ser definido como qualquer custo que não esteja evidente na contabilidade convencional, ainda que importante no processo produtivo (Savall & Zardet, 1991). Freitas e Severiano Filho (2007) acrescentam que, além de difíceis de identificar nos relatórios, esses custos podem comprometer a lucratividade da organização, e que, uma vez identificados, agregam informação gerencial capaz de influenciar decisões de administração, planejamento, controle e investimento.

Os custos ocultos podem decorrer de custos indiretos, de fatores externos que repercutem internamente, do conflito entre estruturas e comportamentos, e ainda da própria contabilidade padrão, que não acomoda esse tipo de custo em seus sistemas de custeio (Savall & Zardet, 1991). Qualquer que seja a origem, há um ponto comum na literatura. Como esses custos integram o custo total mesmo quando a entidade os desconhece ou os aloca de forma equivocada, eles reduzem o resultado da organização sem que se saiba exatamente quanto (Argilés-Bosch, 2014). Essa invisibilidade contábil, combinada com o impacto financeiro real, é o que torna o tema relevante para a gestão e, em particular, para a gestão pública, onde o recurso consumido por disfunção é recurso subtraído do atendimento à sociedade.

2.2 Custos ocultos estruturais

A literatura divide os custos ocultos em dois grupos, e a distinção entre eles se faz pelo reconhecimento do fato gerador e pela capacidade de mensuração. Os custos ocultos estruturais provêm da estrutura física ou organizacional da entidade, como máquinas, instalações, tecnologia e arranjos de divisão do trabalho (Savall & Zardet, 1987; Femenick, 2005). Os custos ocultos comportamentais decorrem da forma como pessoas e grupos agem diante das limitações do ambiente profissional. Este estudo se restringe ao primeiro grupo. Femenick (2005) observa que os custos estruturais admitem quantificação mais próxima da realidade, porque é possível reportar tanto o fato gerador da ineficiência quanto o quanto essa falha representa em valores, razão pela qual as pesquisas empíricas tendem a privilegiar o tipo estrutural.

A classificação estrutural reúne contribuições que, somadas, cobrem boa parte do que falha no ciclo de uma contratação. Lima (1991) elenca estoque, espera, mau controle, má gestão, não qualidade, obsolescência, set-up, ociosidade e acidente de trabalho. Femenick (2005) inclui tecnologia defasada, localização inadequada, custos de transporte e apoio, controles internos insuficientes e manutenção ineficiente. Vários desses tipos descrevem com precisão o que ocorre quando um termo de referência é mal elaborado, quando um certame precisa ser repetido ou quando um contrato exige aditivos sucessivos. Mal controle e má gestão correspondem à falha de planejamento que origina o aditivo. Espera e ociosidade traduzem a derrapagem de prazo. Não qualidade e retrabalho nomeiam o certame que se frustra e precisa ser refeito.

Santos (2021) classificou cinco custos ocultos estruturais como passíveis de ocorrer no setor público, a saber, controles internos inadequados, manutenção ineficiente, logística, tecnologia defasada e retrabalho. O retrabalho foi o mais percebido negativamente pelos servidores, com atividades avaliadas em sua maioria como ruim ou fraco, e o autor encontrou, por meio do coeficiente de Spearman, relação entre a experiência profissional dos servidores e a percepção dos custos de logística, tecnologia e retrabalho. As cinco categorias têm tradução imediata no campo das contratações. Controles internos inadequados descrevem a comissão que não detecta sobrepreço ou habilitação deficiente. Tecnologia defasada e logística aparecem no descompasso entre o que o edital especifica e o que o mercado entrega. Retrabalho corresponde ao certame repetido e ao aditivo que corrige o que deveria ter sido previsto.

A pesquisa de Monteiro (2015), conduzida em uma unidade de auditoria interna do Exército Brasileiro, identificou entre os fatores geradores de custo oculto a lacuna de competência técnica dos auditores em áreas específicas. O levantamento mostrou que sete dos treze auditores entrevistados relataram não dominar pregão e licitações, ao lado de saúde e engenharia, e um dos depoimentos afirma textualmente que a área exigiria mais treinamento. A falta de capacitação estrutural no próprio processo de contratar gera, portanto, custo oculto, porque a comissão despreparada não impede aquisições com valor acima do mercado nem práticas antieconômicas de gestão. Monteiro (2015) enquadra esses fatores como disfunções ligadas aos mecanismos de controle e aos modos de operação da entidade, e reconhece que não chegou a mensurá-los de forma direta, sugerindo que pesquisas futuras avancem da identificação para a mensuração em outros órgãos públicos.

A contratação de obras evidencia o custo oculto estrutural com particular nitidez. Fernandes e Callado (2022), ao estudarem o uso de sistemas ERP em uma empresa de construção civil, recorreram à metáfora do iceberg e sustentaram que, excluídas as situações com sistema e atores perfeitos, toda organização está sujeita a custos ocultos, cabendo ao gestor decidir se presta ou não atenção à parte submersa. Os autores localizam o custo oculto na distância entre o funcionamento desejado e o observado, retomando Lima

(1991), e destacam que a incompetência da mão de obra gerencial gera custos maiores do que os da área operacional (Femenick, 2005). Em obras públicas, onde o controle de custos vai do orçamento do projeto à sua realização (Kern & Formoso, 2004), essa distância entre o previsto e o executado encontra tradução objetiva nos aditivos e nos atrasos de cronograma.

O custo oculto estrutural também não se encerra com a entrega do objeto. Santos e Silva (2026) demonstraram que a manutenção corretiva no setor público chega a custar de quatro a dez vezes mais do que a manutenção preventiva, e que a negligência com a conservação do patrimônio gera indisponibilidade de serviços essenciais, depreciação acelerada da infraestrutura e descarte precoce de materiais.

2.3 Economicidade, assimetria informacional e o ciclo das contratações públicas

O princípio da economicidade orienta o uso racional dos recursos públicos, mas sua aplicação corrente tem sido reduzida à busca pela proposta de menor preço, tratada como sinônimo de rigor, transparência e proteção contra desvios (Torres & Brito, 2025). A Administração Pública contrata em condição de forte assimetria informacional em relação aos fornecedores. Os licitantes conhecem melhor seus próprios custos, capacidades técnicas e riscos, enquanto a Administração dispõe de informação incompleta. Quando o edital não contém mecanismos de sinalização, triagem ou filtros técnicos, empresas de menor qualidade ou de margens apertadas podem entrar oferecendo preços baixos, na aposta de compensar margens por meio de ajustes e aditivos posteriores (Decarolis, 2014).

Essa dinâmica reproduz, nas contratações públicas, o problema que Akerlof (1970) descreveu ao analisar mercados de qualidade incerta. Quando o comprador não distingue a qualidade do que adquire, a tentativa de premiar o menor preço afasta fornecedores de qualidade superior, que não aceitam margens excessivamente comprimidas, e atrai propostas de qualidade inferior, no fenômeno que o autor chamou de mercado de limões. O mecanismo é direto, uma vez que fornecedores baratos podem empregar materiais inferiores ou mão de obra menos qualificada, enquanto fornecedores de maior qualidade enfrentam custos maiores e evitam lances excessivamente baixos (Lopomo, Persico, & Villa, 2023).

A redução de custos transacionais trazida pelas sessões eletrônicas ampliou a competitividade, mas a manutenção de um modelo formalista de seleção induziu a entrada de empresas criadas exclusivamente para disputar licitações, com experiência reduzida e conhecimento prático insuficiente sobre o objeto, embora habilidosas no manejo dos custos de participação, como leitura de edital e operação do sistema (Torres & Brito, 2025). Esses licitantes muitas vezes disputam sem definir preços de reserva e sem compromisso efetivo com o cumprimento do objeto, o que alimenta a seleção adversa e abre caminho para certames desertos, fracassados e, sobretudo, para contratações inacabadas por abandono.

Mesmo após a assinatura do contrato, persiste o risco de comportamento oportunista quando o instrumento não dispõe de incentivos, monitoramento, penalidades ou cláusulas de revisão, configurando o risco moral. O fornecedor pode reduzir esforço, empregar insumos inferiores ou adiar manutenção, na confiança de que parte dessas falhas não será observada nem sancionada (Wang, Chen, Wang, Chen, & Jin, 2019).

Soma-se a isso a incompletude estrutural dos contratos, já que nenhum acordo prevê todas as contingências que possam emergir ao longo da relação. O contrato administrativo, concebido apenas com base em requisitos formais e no menor preço, fica exposto a ajustes posteriores que corroem a economia pretendida. A teoria dos contratos sugere que, quando seleção adversa e risco moral coexistem, o desenho ótimo precisa combinar triagem, incentivos e penalidades, e que pode ser eficiente oferecer um único contrato capaz de

acomodar tipos diversos de fornecedor (Gottlieb & Moreira, 2022), o que reforça a necessidade de editais sensíveis a essas falhas.

3 METODOLOGIA

3.1 Caracterização da pesquisa

Esta pesquisa se classifica como descritiva quanto aos objetivos, documental quanto aos procedimentos e quali-quantitativa quanto à abordagem. É descritiva porque caracteriza e dimensiona um fenômeno existente, os custos ocultos estruturais nas obras públicas de um município. É documental porque trabalha com registros já produzidos e tornados públicos, o que a distingue dos estudos que investigam custos ocultos pela percepção de servidores, como os de Santos (2021) e Monteiro (2015). A abordagem combina a mensuração quantitativa dos acréscimos de valor e prazo com a análise qualitativa das justificativas que a Administração registrou para cada alteração contratual, o que permite medir o desvio e identificar sua causa declarada.

O estudo adota a forma de estudo de casos múltiplos, tendo como unidades de análise as obras públicas de engenharia contratadas por uma prefeitura municipal paraibana. A opção por não identificar o município decorre do foco da investigação, que recai sobre o fenômeno dos custos ocultos estruturais e não sobre a entidade. A escolha das obras como objeto, em vez do conjunto de todas as contratações, responde a uma característica do próprio fenômeno. É na execução de obras que os custos ocultos estruturais se manifestam com maior nitidez, porque a obra tem projeto, cronograma e planilha orçamentária previamente definidos, e qualquer distância entre o previsto e o realizado se registra em instrumentos formais de alteração de valor e de prazo, documentados e auditáveis.

3.2 Universo da pesquisa, Fontes e coleta de dados

Os dados provêm de dois sistemas do Tribunal de Contas do Estado da Paraíba. O primeiro é a plataforma Geo-Obras, o GeoPB, que registra e acompanha as obras públicas executadas pelos municípios do estado, reunindo, para cada obra, os dados do certame de origem, o valor estimado, o valor homologado, os termos aditivos de valor e de prazo com suas justificativas, o valor consolidado do contrato e a situação de execução. O segundo é o sistema de tramitação processual do Tribunal, que dá acesso aos autos dos processos de acompanhamento. Esses sistemas oferecem informação mais completa que o portal da transparência municipal para o objeto desta pesquisa, sobretudo quanto aos aditivos e prazos, que o portal não disponibiliza de forma consolidada.

O universo da pesquisa compreende as obras de engenharia contratadas pelo município por procedimento licitatório competitivo entre 2022 e 2026, nas modalidades tomada de preço, regida pela Lei nº 8.666, e concorrência, regida pela Lei nº 14.133, o que reflete o período de transição entre os dois diplomas. Nesse intervalo, o município licitou dezessete obras, das quais duas foram excluídas por ainda não terem iniciado a execução e, portanto, não apresentarem dados de aditivo, prazo ou valor consolidado a analisar. O estudo trabalha, assim, com as quinze obras que dispõem de dados de execução, distribuídas em oito tomadas de preço e sete concorrências. Excluíram-se, por não integrarem o objeto, as contratações diretas por dispensa e inexigibilidade e as contratações que não se referissem a obra ou serviço de engenharia.

Para cada obra, extraíram-se dos sistemas do Tribunal as variáveis de identificação, a saber, número da licitação, número do contrato, ano, modalidade e objeto, e as variáveis de análise, como valor estimado pela Administração, valor homologado ao vencedor, valor total das alterações de valor, valor consolidado do contrato, prazo original de execução,

prazo de execução real, total de meses de prorrogação e situação atual da obra. Registraram-se ainda, na íntegra, as justificativas apresentadas pela Administração para cada alteração de valor e de prazo, que constituem a base da análise qualitativa das causas.

Os dados foram organizados em planilha eletrônica, uma linha por obra, com identificador único que permite rastrear cada registro até sua fonte. Sobre essa base foram calculadas as medidas derivadas descritas a seguir. O percentual de execução física, quando disponível nos autos, foi registrado em campo de observação, por ser informação relevante para interpretar obras cujo prazo se aproxima do fim sem conclusão correspondente.

3.4 Tratamento dos dados

O tratamento é predominantemente descritivo, apoiado em planilha eletrônica, e se organiza em torno de duas medidas de economicidade e duas medidas de desvio contratual. A economia aparente é definida como a diferença percentual entre o valor estimado pela Administração e o valor homologado ao vencedor, e expressa a economia que a licitação aparenta produzir no momento da adjudicação. A economia efetiva é definida como a diferença percentual entre o mesmo valor estimado e o valor consolidado do contrato ao final, já computadas as alterações de valor. A diferença entre as duas medidas corresponde à parcela de economia perdida na execução, que é a manifestação quantitativa do custo oculto estrutural. Quando a economia efetiva resulta negativa, a Administração comprometeu mais recursos do que estimara inicialmente, apesar de ter registrado economia na disputa.

O aditamento de valor é medido pela razão percentual entre o valor total das alterações de valor e o valor homologado, base que corresponde ao valor inicial do contrato e permite confrontar o resultado com o limite legal de 25% para acréscimos, previsto no art. 65 da Lei nº 8.666 e no art. 125 da Lei nº 14.133. A derrapagem de prazo é medida pelo total de meses de prorrogação, obtido pela diferença entre o prazo de execução originalmente pactuado e o prazo final registrado no sistema. Essas quatro medidas, calculadas obra a obra, permitem tanto a leitura individual de cada caso quanto a comparação entre eles.

As obras foram agrupadas segundo o estágio do ciclo contratual, separando aquelas cujo desfecho já é conhecido, por terem sido finalizadas, paralisadas ou rescindidas, daquelas ainda em execução, cujo desvio final permanece em aberto. A separação evita tratar o conjunto como homogêneo e responde a uma limitação do próprio objeto. Parte das obras se encontra em andamento e ainda não teve tempo de acumular alterações contratuais, de modo que a ausência de desvio, nesses casos, não indica necessariamente boa gestão, e sim execução recente. Dentro do grupo de ciclo encerrado, as obras são apresentadas por gravidade do desfecho, das rescindidas às finalizadas, o que permite observar se o desvio contratual acompanha o insucesso da execução.

Por fim, as justificativas registradas para cada alteração foram examinadas e classificadas segundo a natureza da causa declarada. Dentre as quais são mensuradas as deficiências de projeto básico ou executivo, como projetos indefinidos, levantamentos de terreno incorretos e mudanças de escopo por redefinição da própria Administração. Os reequilíbrios econômico-financeiros, decorrentes de variação de preços de insumos. Bem como, as causas externas, como adversidades climáticas e atrasos de repasse de recursos por outros entes. Essa classificação permite distinguir os desvios atribuíveis a falha na fase interna de planejamento, que antecede a licitação, daqueles decorrentes de fatores

legítimos ou externos, e sustenta, com base documental, a discussão sobre a origem dos custos ocultos estruturais.

4 ANÁLISE E DISCUSSÃO DOS RESULTADOS

4.1.1 Perfil das obras e panorama da economicidade

As quinze obras analisadas distribuem-se em oito tomadas de preço, regidas pela Lei nº 8.666, e sete concorrências, regidas pela Lei nº 14.133, o que espelha a transição legislativa em curso no período. Os valores estimados variam de R$ 96.773 a R$ 2.376.827, e somam R$ 18.364.563 para o conjunto. Quanto à situação de execução, oito obras encerraram o ciclo contratual, sendo três finalizadas, três paralisadas e duas rescindidas, e sete permanecem em execução. Doze das quinze registram alteração contratual de valor ou de prazo, e as prorrogações alcançam 35 meses no caso extremo.

Considerado o conjunto das quinze obras, a economia aparente agregada é de 14,8% e a economia efetiva agregada é de 9,9%, números que sugeririam êxito na contratação. A leitura muda quando o conjunto é separado pelo estágio do ciclo. Restrita às obras de ciclo encerrado, e excluída a obra rescindida com supressão de valor por execução parcial, a economia efetiva agregada das sete obras restantes é de menos 13,1%, contra economia aparente de 4,6%. Sobre as obras que já percorreram integralmente sua execução, portanto, o município comprometeu R$ 763.556 além do que havia estimado, e cinco das sete terminaram com economia efetiva negativa. O contraste entre os dois resultados, positivo no conjunto total e negativo nas obras encerradas, demonstra que a economia registrada nas obras ainda em curso apenas adia o reconhecimento do custo. As Tabelas 1 e 2 detalham as medidas obra a obra, ordenadas pela gravidade do desfecho dentro de cada estágio.

Tabela 1
Economicidade e desvio contratual nas obras de ciclo encerrado

Obra	Situação	Estimado	Homologado	Valor final	Aparente	Efetiva	Aditivo valor	Aditivo Meses
7	Rescindida	801.447	691.107	759.056	13,8%	5,3%	9,8%	0
9	Rescindida	2.018.363	1.997.800	1.326.920	1,0%	34,3%	-33,6%	12
2	Paralisada	1.116.745	1.104.284	1.406.494	1,1%	-25,9%	27,4%	30
3	Paralisada	239.842	215.856	251.324	10,0%	-4,8%	16,4%	23
4	Paralisada	668.803	575.897	702.822	13,9%	-5,1%	22,0%	29
1	Finalizada	954.069	935.054	1.160.986	2,0%	-21,7%	24,2%	31
15	Finalizada	1.939.427	1.928.945	2.203.207	0,5%	-13,6%	14,2%	35
11	Finalizada	96.773	96.773	96.773	0,0%	0,0%	0,0%	0
Subtotal		**5.817.105**	**5.547.916**	**6.580.661**	**4,6%**	**-13,1%**		

Fonte: elaborado pela autora.

Vale salientar que o percentual negativo de aditivo da obra 9 corresponde a supressão contratual decorrente da rescisão após execução parcial do objeto, e na obra 13 a alteração de valor foi formalizada por apostilamento de reajuste, e não por termo aditivo.

Duas obras tiveram o contrato rescindido, e juntas expõem as duas pontas do fracasso contratual. A obra 9, de maior valor entre as quinze, com estimativa de R$ 2.018.363, foi rescindida unilateralmente pela Prefeitura em julho de 2025 após a empresa executar 66% do previsto, e a justificativa registrada nos autos aponta que a rescisão decorreu da constatação de diversas condições da obra não previstas no projeto básico, que acarretaram sucessivas modificações. O contrato sofreu supressão de valor

correspondente à parcela não executada, o que produz, no cálculo, economia efetiva positiva de 34,3%. Esse resultado não expressa eficiência. Trata-se de obra inacabada, cujo serviço não foi entregue à população, e a leitura puramente financeira do saldo mascara o custo real, uma demanda pública não atendida e um novo certame a instaurar.

A obra 7, de reurbanização, foi rescindida por descumprimento de cláusulas contratuais, uma vez que a contratada não cumpriu os prazos do cronograma físico-financeiro. Sua justificativa de aditivo registra acréscimo de cintas e vergas não previstas em projeto, atribuído à limitação dos dados do levantamento topográfico que baseou o orçamento, e informa que a forma de elaborar a planilha foi alterada por orientação do Tribunal de Contas em visita de auditoria.

A rescisão é o desfecho que melhor materializa o custo oculto estrutural discutido no referencial, pois o recurso foi comprometido, o objeto não se realizou e o processo terá de recomeçar, com novo edital, nova disputa e novo contrato, o retrabalho que Lima (1991) e Femenick (2005) nomeiam entre os custos ocultos de origem estrutural. Cabe registrar que as obras 8 e 10, hoje em execução, decorrem de nova contratação para continuidade de objeto anteriormente rescindido, e os autos consignam que a Administração não apresentou justificativa para contratar por valor superior ao previsto na obra anterior.

As três obras paralisadas, compartilham o mesmo padrão, aditivos elevados de valor e prazo combinados a economia efetiva negativa. A obra 2, referente a uma creche, é o caso mais expressivo. Aparentou economia de apenas 1,1% na adjudicação, acumulou 27,4% de aditivo de valor sobre o valor homologado e 30 meses de prorrogação, e terminou com economia efetiva de menos 25,9%. A justificativa registra que o terreno apresentava desnível de até 3,50 metros, o que exigiu excesso de serviços de fundação não previstos na planilha original, e acrescenta que a planilha fornecida pela cedente do convênio omitia serviços de cobertura. A obra 4 seguiu trajetória semelhante, com mudança de escopo determinada pela própria Secretaria de Educação depois de contratada, que substituiu a divisão de salas pela ampliação de três salas de aula, auditório e passarelas cobertas. A obra 3 acumulou 23 meses de prorrogação, com realinhamento de valor por fatores supervenientes e atraso decorrente da demora na autorização de início de obra e no desbloqueio de recursos pelo agente financeiro. O traço comum ao grupo é que a paralisação sucedeu a uma sequência de alterações contratuais, uma vez que as obras foram sendo estendidas em prazo e valor até paralisarem, o que caracteriza escalada de comprometimento típica de projetos que consomem recursos sem garantia de conclusão.

A conclusão do objeto, por sua vez, não afasta o custo oculto, como mostram as três obras finalizadas. A obra 15, referente a pavimentação asfáltica, teve economia aparente de 0,5%, o valor homologado quase igualou o estimado, mas acumulou 14,2% de aditivo de valor e 35 meses de prorrogação, o maior atraso de todo o conjunto, e terminou com economia efetiva de menos 13,6%. O município comprometeu R$ 274.262 além do valor homologado e concluiu a obra quase três anos depois do prazo, tendo as justificativas de prorrogação apontado sucessivos atrasos no repasse de recursos pelo agente financeiro. A obra 1 seguiu o mesmo desenho, com 24,2% de aditivo de valor, 31 meses de atraso e economia efetiva de menos 21,7%, e sua justificativa reconhece que os projetos executivos de terraplanagem, instalações elétricas e hidrossanitárias e estrutura dos quiosques encontravam-se indefinidos no momento da licitação. As duas obras foram entregues, mas por valor e em prazo muito distantes dos contratados, e a economia que a licitação aparentava produzir desapareceu por completo ao final, o que constitui a evidência mais direta da proposição do estudo.

A terceira obra finalizada oferece o contraste necessário. A obra 11, de recuperação de estrutura existente, com R$ 96.773, é a de menor valor do conjunto, foi homologada pelo valor exato da estimativa, não gerou aditivo de valor nem prorrogação e foi concluída no prazo. É o único contrato do conjunto sem custo oculto identificável, e suas características

indicam por quê, uma vez que o objeto era delimitado, de pequeno porte e sem dependência de projeto executivo complexo ou de repasse externo de recursos. A ausência de disputa de preço, com homologação no valor estimado, sugere ainda que a economia aparente nula não foi obstáculo à execução regular, o que reforça o argumento de que a economia obtida na disputa não é preditora do desempenho contratual.

Tabela 2
Economicidade e desvio contratual nas obras em execução

Obra	Situação	Estimado	Homologado	Valor final	Aparente	Efetiva	Aditivo valor	Aditivo Meses
14	Em tramite	1.188.162	1.035.259	1.341.007	12,9%	-12,9%	29,5%	23
13	Atrasada	1.816.494	1.254.480	1.298.387	30,9%	28,5%	3,5%	0
5	Em tramite	1.816.494	1.267.568	1.447.975	30,2%	20,3%	14,2%	0
6	Em tramite	1.464.422	1.098.216	1.098.216	25,0%	25,0%	0,0%	12
12	Em tramite	583.330	465.957	465.957	20,1%	20,1%	0,0%	12
8	Em tramite	1.283.365	1.199.946	1.199.946	6,5%	6,5%	0,0%	0
10	Em tramite	2.376.827	1.782.620	1.782.620	25,0%	25,0%	0,0%	0
Total		**10.529.094**	**8.104.047**	**8.634.108**	**23,0%**	**18,0%**		

Fonte: elaborado pela autora.

Ao observar o grupo das sete obras em execução, que exibe, à primeira vista, economia efetiva majoritariamente positiva, entre 6,5% e 28,5%, com agregado de 18,0%, o que sugeriria boa gestão, porém, essas obras ainda não percorreram a execução completa e não tiveram tempo de acumular as alterações que marcaram as demais. Sua economia efetiva positiva reflete que o valor contratual ainda não foi integralmente revisto, e em quatro delas o valor final coincide exatamente com o valor homologado, o que significa ausência de alteração até o momento da coleta.

A obra 14, ainda em execução, já acumula 29,5% de aditivo de valor, percentual que ultrapassa o limite legal de 25% para acréscimos, e 23 meses de prorrogação, e já apresenta economia efetiva negativa de menos 12,9%, trajetória que a aproxima das obras de alto desvio já encerradas. Dois sinais de alerta constam dos próprios autos, uma vez que a obra 13 teve apenas 22% do objeto executado faltando dois meses para o término do prazo, e a obra 14, apenas 43%. Três das sete obras em execução já registram alteração de valor e três já registram prorrogação, o que indica que o processo de constituição do custo oculto está em curso, ainda que não consolidado, e a regularidade aparente desse grupo deve ser lida como provisória, e não como evidência de planejamento bem-sucedido.

Visando explicar a origem do padrão de desvios, pode-se constatar que a classificação das justificativas registradas pela Administração descrevem falhas anteriores ao certame, a saber, levantamento topográfico insuficiente, desnível de terreno não previsto, projetos executivos indefinidos, pilares ausentes da planilha e serviços indispensáveis constatados apenas após o início da execução.

O resultado confirma, com base documental, a formulação de Savall e Zardet (1987) segundo a qual o custo oculto nasce da disfunção entre o funcionamento esperado e o observado. No caso das obras públicas, o aditivo é o instrumento que mede essa distância, e as justificativas mostram que ela se abre, na maioria dos casos, na fase interna de planejamento, quando o projeto que instrui o certame não corresponde ao que a execução encontra. O achado dialoga com Wang et al. (2019), para quem o comportamento oportunista do contratado se aloja nos espaços que o contrato não especifica, e com Decarolis (2014), que documentou a reversão da economia obtida na adjudicação durante a renegociação posterior, padrão que as obras aqui analisadas reproduzem em escala municipal. Casady et al. (2023) oferecem a chave complementar, ao associarem a falha e o cancelamento de contratações aos custos de transação e à capacidade estatal, o que

ajuda a compreender por que um município de estrutura administrativa limitada acumula rescisões e paralisações.

5 CONSIDERAÇÕES FINAIS

Este estudo partiu de uma pergunta sobre a distância entre o preço que a licitação promete e o custo que a execução realiza. Ao analisar as quinze obras de engenharia contratadas por uma prefeitura municipal paraibana entre 2022 e 2026, buscou verificar em que medida o ciclo de contratações gera custos ocultos estruturais e qual o seu impacto sobre a economicidade efetivamente alcançada. Os resultados mostram que a economia obtida na adjudicação não se sustenta durante a execução e, nas obras que completaram seu ciclo, chega a se inverter.

Os quatro objetivos específicos foram alcançados. Caracterizou-se o perfil das obras, distribuídas em oito tomadas de preço e sete concorrências, com valores estimados entre R$ 96.773 e R$ 2.376.827. Mensurou-se o aditamento de valor, que alcançou 27,4% na obra 2 e 29,5% na obra 14, ambas acima do teto legal de 25% para acréscimos. Mensurou-se a derrapagem de prazo, que chegou a 35 meses em um único contrato. E dimensionou-se o retrabalho administrativo, expresso nas três paralisações, nas duas rescisões e nas recontratações que delas decorreram, além da sucessão de alterações que precedeu cada desfecho.

A mensuração da economicidade pelo par de indicadores proposto revelou o achado central do trabalho. Considerado o conjunto das quinze obras, a economia efetiva agregada seria de 9,9%, número que sugeriria êxito. Restrita às sete obras de ciclo encerrado, e excluída a rescisão atípica cujo saldo reflete serviço não prestado, essa economia converte-se em menos 13,1%, com o município comprometendo R$ 763.556 além do que havia estimado e cinco das sete obras terminando com economia efetiva negativa. A distância entre os dois números não é ruído estatístico, é a medida do que o critério de menor preço deixa de captar, e sua leitura correta exige que a apuração se estenda até o encerramento do contrato e seja cruzada com a situação real da obra, sob pena de se tomar o fracasso por eficiência.

A origem predominante desses custos está na fase que antecede a licitação. A leitura das justificativas mostrou que a deficiência de projeto responde por sete das doze alterações contratuais e concentra os desfechos mais graves, enquanto o reequilíbrio econômico-financeiro e as causas externas, embora produzam prorrogações, não conduziram a nenhuma rescisão. O aditivo, nesse sentido, não é acidente de percurso, é o registro formal de uma disfunção que já existia quando o edital foi publicado, o que confirma, por via documental, a formulação de Savall e Zardet (1987) sobre a origem do custo oculto.

A presente pesquisa oferece contribuições no plano prático, no qual fornece ao gestor municipal um diagnóstico objetivo de onde se concentram as perdas e indica a elaboração do projeto básico e da planilha orçamentária como o ponto de maior retorno para o controle dos custos ocultos, uma vez que investir em projeto bem elaborado antes do certame protege mais a economicidade do que perseguir o menor preço na disputa.

O estudo tem limitações que delimitam o alcance de suas conclusões. Tais como a análise que se restringe a um único município e a um período de transição legislativa, o que impede generalização. Bem como os registros das causas classificadas a partir das justificativas que a própria Administração gerou, documentos que podem omitir motivações não declaradas.

O que sugere ideias para pesquisas futuras, que consiste em investigar os custos ocultos comportamentais no ciclo das contratações, ligados à atuação das comissões de licitação e das equipes de fiscalização, e a análise das decisões de continuidade de obras

inviáveis sob a ótica dos custos afundados, que ajudaria a compreender por que obras paralisadas seguem recebendo prorrogações em vez de serem retomadas ou encerradas.

REFERÊNCIAS

Akerlof, G. A. (1970). The market for "lemons": quality uncertainty and the market mechanism. *The Quarterly Journal of Economics, 84*(3), 488-500.

Argilés-Bosch, JM, Martí, J., Monllau, T., Garcia-Blandón, J., & Urgell, T. (2014). Análise empírica da incidência de acidentes no local de trabalho sobre o desempenho financeiro das empresas. *Safety Science, 70,* 123–132. https://doi.org/10.1016/j.ssci.2014.05.012

Atkinson, A. A., Banker, R. D., Kaplan, R. S., & Young, S. M. (2000). *Contabilidade gerencial* (2a ed.). São Paulo: Atlas.

Casady, C. B., Petersen, O. H., & Brogaard, L. (2023). Public procurement failure: the role of transaction costs and government capacity in procurement cancellations. *Public Management Review*, 1-28. https://doi.org/10.1080/14719037.2023.2231945

Decarolis, F. (2014). Awarding price, contract performance, and bids screening: evidence from procurement auctions. *American Economic Journal: Applied Economics, 6*(1), 108-132. https://doi.org/10.1257/app.6.1.108

Femenick, T. R. (2005). A problemática e a solução para os "custos invisíveis" e "custos ocultos". *Revista UNI-RN, 4*(1/2), 49. Recuperado de https://revistas.unirn.edu.br/index.php/revistaunirn/article/view/106

Fernandes, A. A., & Callado, A. A. C. (2022). ERP system and hidden cost in the civil construction sector. *Nexo Revista Científica, 35*(3), 813-828. https://doi.org/10.5377/nexo.v35i03.15010

Freitas, J. B., & Severiano Filho, C. (2007). Apreciação dos custos ocultos do processo sucroalcooleiro em uma usina de álcool na Paraíba. *Revista Gestão Industrial, 3*(1), 52-63. https://doi.org/10.3895/S1808-04482007000100005

Gottlieb, D., & Moreira, H. (2022). Simple contracts with adverse selection and moral hazard. *Theoretical Economics, 17*(3), 1357-1401. https://doi.org/10.3982/TE2992

Kern, A. P. & Formoso, C. T.. (2004). Guidelines for Improving Cost Management in Fast, Complex and Uncertain Construction Projects. In Bertelsen, S., & Formoso, C. T. (Eds.), *12th Annual Conference of the International Group for Lean Construction*.

Kohler, J. C., & Dimancesco, D. (2020). The risk of corruption in public pharmaceutical procurement: how anti-corruption, transparency and accountability measures may reduce this risk. *Global Health Action, 13*(sup1). https://doi.org/10.1080/16549716.2019.1694745

Lesniovski, J. M., & Callado, A. A. C. (2025, novembro). Custos ocultos: uma análise bibliométrica da produção científica nacional. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*, [cidade, UF], Brasil, [número da edição]. Recuperado de https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/5226

Lima, M. A. A. (1991). A estrutura e as ferramentas da intervenção-pesquisa socioeconômica nas empresas e demais organizações. *Revista de Administração de Empresas, 31*(1), 21-30. https://doi.org/10.1590/S0034-75901991000100004

Lopomo, G., Persico, N., & Villa, A. T. (2023). Optimal procurement with quality concerns. *American Economic Review, 113*(6), 1505-1529. https://doi.org/10.1257/aer.20211437

Monteiro, A. F. (2015, novembro). Custos ocultos: estudo de caso em uma unidade de auditoria interna do Exército Brasileiro. *Anais do Congresso Brasileiro de Custos*, [cidade, UF], Brasil, [número da edição]. Recuperado de https://anaiscbc.emnuvens.com.br/anais/article/view/3952

Nóbrega, M., & Jurubeba, D. F. A. (2020). Assimetrias de informação na nova Lei de Licitação e o problema da seleção adversa. *Revista Brasileira de Direito Público, 18*(69), 9-32. Recuperado de https://bd.tjdft.jus.br/handle/tjdft/47336

Paul, S. A. V., Joseph, J., Paul, S. A. V., & Solomon, O. K. (2026). Silent corruption in public procurement: structural leakage without outright theft. *Stallion Journal for Multidisciplinary Associated Research Studies, 5*(1), 87-89. https://doi.org/10.55544/sjmars.5.1.13

Pedrosa Neto, C. (2009). *Uma contribuição na identificação dos custos ocultos na produção de uma indústria de cerâmica*. João Pessoa, PB. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba.

Santos, G. L., & Silva, D. W. (2026). A administração e manutenção preventiva como ferramenta de eficiência na gestão de ativos públicos. *Revista Ibero-Americana de Humanidades, Ciências e Educação, 12*(5), 1-13. https://doi.org/10.51891/rease.v12i5.27458

Santos, R. M. (2021). *Custos ocultos estruturais: um estudo na secretaria de saúde do município paraibano de Sapé*. João Pessoa, PB. Dissertação de mestrado. Universidade Federal da Paraíba, 87 p.

Savall, H., & Zardet, V. (1987). *Maîtriser les coûts cachés: le contrat d'activité périodiquement négociable*. Paris: Economica.

Savall, H., & Zardet, V. (1991). *Maîtriser les coûts et les performances cachés*. Paris: Economica.

Sítima, B. F. B. (2001). *A contabilização dos custos ocultos na empresa: uma abordagem aos custos com o absentismo numa central termoeléctrica*. Lisboa: ISCTE.

Torres, R. C. L., & Brito, D. L. S. (2025). *Licitações públicas: repensando economicidade à luz da seleção adversa e do risco moral*. [Local e editora não identificados].

Wang, Y., Chen, Y., Wang, W., Chen, Y., & Jin, M. (2019). Revisiting the relationship between contract governance and contractors' opportunistic behavior in construction projects. *IEEE Transactions on Engineering Management*, 1-13. https://doi.org/10.1109/tem.2019.2945551