

## **Quando a contratação desafia a lógica: o problema dos quantitativos.**

Sabe-se que a grande finalidade da licitação é atender uma necessidade administrativa e, via de consequência, o interesse público, materializado seja na contratação de um bem ou de um serviço.

Não menos verdade é que o interesse público — e agora, a necessidade administrativa — devem ser reais, factíveis, e, assim, auditáveis.

Logo, e apenas por exemplo, se a Administração pretende adquirir uniformes escolares, é esperado que o quantitativo de itens corresponda à totalidade de alunos matriculados na rede municipal, somados os itens de reserva. Essa é a praxe.

Entretanto, com alguma frequência, o que se vê é exatamente o oposto: licitações com previsões de aquisições muito superiores ao histórico de consumo da municipalidade; demandas estimadas sem qualquer base empírica e projeções de cenários que nem mesmo os responsáveis pela contratação têm condições de explicar.

Não é demais dizer, mas expedientes tais colidem frontalmente com a Lei nº 14.133/2021, que estruturou a fase preparatória e de planejamento da contratação como centrais no processo licitatório.

Nesse sentido, cuidou a Lei de definir que dentre os elementos essenciais do Estudo Técnico Preliminar estão a descrição da necessidade da contratação e a estimativa das quantidades a serem contratadas, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte (art. 18, §1º, inc. IV, da Lei 14.133/2021).

A exigência não é burocrática.

Quando os quantitativos são definidos sem estudos consistentes, a contratação passa a operar em terreno de incerteza. E a incerteza, fatalmente conduz ao desperdício de recursos públicos.

O problema torna-se ainda mais evidente em registros de preços estruturados com volumes expressivos, frequentemente justificados por demandas futuras e eventuais que jamais são demonstradas tecnicamente.

O resultado é conhecido: empresas formulam suas propostas com base em expectativas artificiais de demanda. A Administração cria uma aparência de economia de escala que muitas vezes não se concretiza. E o planejamento, que deveria orientar a contratação, acaba sendo substituído por mera especulação.

É precisamente nesse contexto que ganha relevo um princípio que, embora frequentemente citado, deixa de receber a devida atenção: a razoabilidade.

Prevista no art. 5º da Lei nº 14.133/2021, a razoabilidade funciona como verdadeiro limite jurídico às escolhas administrativas. Não basta que um ato seja formalmente possível. É necessário que seja racional, coerente e compatível com os fatos que pretende alcançar.

Exige-se, assim: proporcionalidade entre a necessidade identificada e a solução adotada; coerência entre os quantitativos previstos e os elementos técnicos disponíveis, e, sobretudo, que a Administração seja capaz de explicar por que pretende contratar determinada quantidade de bens ou serviços.

Quando essa explicação inexistente, o problema deixa de ser apenas de planejamento e passa a ser de legalidade.

Afinal, se a Administração não consegue demonstrar a origem dos quantitativos que pretende licitar, como pode assegurar que os recursos públicos serão empregados de forma eficiente e econômica?

A lei não admite decisões administrativas fundadas exclusivamente em percepções subjetivas. O modelo instituído pela Lei nº 14.133/2021 é orientado por evidências.

Por isso mesmo é que quantitativos superdimensionados representam mais do que uma deficiência de planejamento. Revelam uma ruptura entre a necessidade administrativa efetivamente identificada e a solução contratual

desenhada pelo gestor. Quando não há estudos que demonstrem a origem das estimativas adotadas, o processo decisório passa a apoiar-se em conjecturas, afastando-se da lógica estabelecida pela Lei nº 14.133/2021.

Razoabilidade e planejamento não são refúgios retóricos ou cláusulas genéricas destinadas a suprir lacunas interpretativas, mas verdadeiros parâmetros de validade da atuação administrativa, exigindo que as escolhas promovidas pelo gestor guardem coerência com os fatos e encontrem correspondência em fundamentos objetivamente demonstráveis.

A grande contribuição da Lei nº 14.133/2021, talvez, esteja justamente em reafirmar uma premissa que deveria parecer elementar: a Administração Pública não contrata aquilo que imagina necessitar, mas aquilo que efetivamente consegue demonstrar que precisa.

Porque, ao final, a melhor contratação não é a maior, nem a mais complexa, nem a que movimenta os maiores valores. A melhor contratação é aquela que corresponde exatamente à necessidade pública que se pretende atender. Nada mais. Nada menos.

**Marco Aurélio Bertaiolli.** É Conselheiro do Tribunal de Contas do Estado de São Paulo. Mestre em Administração Pública pelo IDP. Pós-graduado em Gerência de Cidades pela FAAP. Graduado em Administração de Empresas. Em Mogi das Cruzes, foi Secretário Municipal de Indústria e Comércio entre 1995 e 1996; Vereador entre 1997 e 2000 e de 2001 a 2004; Vice-Prefeito em 2005 e 2006; e Prefeito entre 2009 e 2012 e entre 2013 e 2016. Foi Deputado Estadual em São Paulo nos anos de 2007 e 2008 e Deputado Federal entre 2019 e 2023.

**Robert Werner Koller.** Chefe de Gabinete do Conselheiro Marco Aurélio Bertaiolli, do TCESP. Advogado. Bacharel em Direito pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP. Possui curso de especialização em Direito Municipal, pela Fundação Armando Álvares Penteado – FAAP. Pós-graduado em Direito e Processo Penal pela Universidade Presbiteriana Mackenzie – UPM. Coautor da obra “Corrupção: fenomenologia, tipologia, história, prevenção e combate” (Ed. Dialética, 2022).