

COMO SE O CONTRATADO NÃO TIVESSE BOLETOS AMANHÃ:

A RELAÇÃO ENTRE ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA,
LICITANTES E A CONTA QUE SEMPRE CHEGA

Davidson Lopes Souza de Brito¹

“Preço é o que você paga; valor é o que você recebe.”

Benjamin Graham

Nas redes sociais, tornou-se comum a brincadeira com a imagem de alguém vivendo “*como se não tivesse boletos para pagar amanhã*”. A frase é leve, bem-humorada e reconhecível porque traduz uma experiência simples de que, às vezes, o presente parece mais confortável quando fingimos que a conta do dia seguinte não existe.

Nas contratações públicas, entretanto, essa metáfora ganha contornos muito mais sérios. Em muitos contratos administrativos, alguns órgãos, instituições e entidades públicas parecem se comportar como se o contratado não tivesse boletos amanhã. Como se não houvesse folha de pagamento, fornecedores, encargos trabalhistas, tributos, inflação, capital de giro, logística, variação de insumos, custo financeiro, riscos operacionais e limites econômicos reais.

É evidente que a Administração Pública não ocupa a mesma posição jurídica do particular. O contrato administrativo é marcado por prerrogativas da Administração, por meio de cláusulas exorbitantes, fiscalização, possibilidade de alterações unilaterais, aplicação de sanções e mecanismos de controle que não existem, ao menos com a mesma intensidade, nas relações privadas. Essa posição diferenciada se justifica pela busca do interesse público. O problema

¹ Advogado. Consultor. Especialista em Licitações Públicas e Contratos Administrativos.

começa quando essa supremacia é confundida com indiferença econômica ou capacidade de fazer o que bem entender sem se *preocupar* com a outra parte da relação contratual firmada.

O licitante não deixa de ser agente econômico quando vence uma licitação. Ele não se transforma em uma extensão gratuita da máquina pública, nem assume o dever de suportar, sozinho, todas as ineficiências do planejamento, todos os atrasos administrativos, todas as mudanças de rota, alterações de quantitativos e todos os impactos econômicos supervenientes. A proposta apresentada na licitação, por licitantes sérios, é formulada dentro de determinadas condições, dentre estas, escopo, prazo, riscos, custos, obrigações, forma de pagamento, local da entrega, regime de execução e expectativa mínima de estabilidade contratual.

Quando essas condições são alteradas de modo relevante, ou quando fatores extraordinários tornam a execução mais onerosa do que o originalmente pactuado, a discussão sobre reajuste, repactuação ou reequilíbrio econômico-financeiro não deve ser tratada como favor ao contratado. Trata-se de uma exigência de racionalidade contratual.

A Constituição Federal já sinaliza essa preocupação ao exigir, nas contratações públicas, cláusulas que estabeleçam obrigações de pagamento, mantidas as condições efetivas da proposta. Essa última expressão não deve ser compreendida de forma estreita, como se alcançasse apenas aquilo que está literalmente escrito no edital, no termo de referência, no projeto básico ou na própria proposta comercial. As condições efetivas da proposta correspondem, em sentido mais amplo, à equação econômico-financeira gerada.

A Lei nº 14.133/2021, por sua vez, reforça que a licitação deve selecionar a proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso para a Administração, evitando tanto o sobrepreço quanto preços manifestamente inexequíveis e o superfaturamento na execução contratual.

Esse ponto é essencial, pois a proposta vantajosa não é simplesmente a proposta aparentemente mais barata. Observamos que a ideia de vantajosidade é alcançada quando a contratação consegue produzir resultado adequado, sustentável, fiscalizável e economicamente exequível ao longo da execução. Se o contrato nasce ou se torna inviável, a Administração pode até acreditar que economizou no momento da disputa, mas a conta costuma chegar depois, através da queda de qualidade, atrasos, paralisações, pedidos sucessivos de recomposição, litígios,

rescisões, sanções, nova licitação e, muitas vezes, prejuízo ao usuário final do serviço ou da política pública.

Por isso, a relação entre Administração e contratado precisa superar a lógica da desconfiança permanente. É claro que o Poder Público deve fiscalizar. É claro que deve exigir cumprimento contratual. É claro que não pode aceitar pleitos genéricos, oportunistas ou sem comprovação. Mas também é verdade que a Administração não pode transformar todo pedido do contratado em suspeita automática de má-fé.

Há uma diferença relevante entre proteger o erário e sufocar a execução contratual. Proteger o erário é analisar, de forma imparcial e técnica, os pleitos, exigir demonstração dos custos, observar a matriz de riscos, aplicar os índices previstos, respeitar a data-base, decidir em tempo razoável e preservar a equação econômico-financeira quando juridicamente cabível. Sufocar a execução é atrasar análises, ignorar fatos econômicos relevantes, ampliar exigências sem recomposição adequada, transferir riscos não previstos e tratar o contratado como se sua capacidade de absorver prejuízos fosse infinita.

A Administração que age assim talvez vença uma discussão pontual. Talvez adie um pagamento. Talvez negue um pleito sem enfrentar sua substância. Talvez mantenha artificialmente um preço por algum tempo. Mas essa aparente vantagem pode produzir um efeito perverso, com o qual ela deteriora a relação contratual, reduz a qualidade da entrega e comunica ao mercado que contratar com aquele órgão é arriscado. E o mercado aprende.

Fornecedores que já sofreram com atrasos, desequilíbrios não reconhecidos, fiscalizações contraditórias ou exigências imprevisíveis passam a precificar esse risco nas futuras licitações. Outros simplesmente deixam de participar. Os mais qualificados podem se afastar. Os que permanecem tendem a elevar margens de segurança ou a disputar com uma postura defensiva. Ao final, a Administração que não cuida da sua reputação como contratante acaba pagando mais caro, não apenas em um contrato específico, mas no conjunto de suas futuras contratações.

Esse talvez seja um dos pontos menos discutidos nas contratações públicas, também existe uma reputação da Administração perante o mercado. Já falamos inclusive, em outro texto, da

reputação dos fornecedores, do histórico de execução², das sanções e da capacidade técnica. Mas pouco se fala da reputação do próprio órgão contratante.

Há órgãos que são vistos pelo mercado como bons contratantes, que planejam melhor, pagam em dia, decidem pleitos com seriedade, fiscalizam com coerência e dialogam institucionalmente. Outros são percebidos como ambientes de alto risco, nos quais o preço ofertado precisa carregar uma espécie de “seguro invisível” contra a imprevisibilidade administrativa. Essa percepção não é irrelevante. Ela influencia competição, preço e qualidade. Se bons fornecedores evitam determinado contratante público, o prejuízo não é apenas do particular. É da Administração, da política pública e da sociedade.

O equilíbrio econômico-financeiro, nesse contexto, não pode ser reduzido a uma pauta empresarial. Ele é também uma pauta de interesse público. Contratos equilibrados têm maior chance de produzir entregas adequadas e/ou a prestação de serviços de qualidade. Contratos inviáveis tendem a gerar conflitos. Contratos mal planejados transferem para a fase de execução problemas que deveriam ter sido resolvidos antes da licitação. Contratos conduzidos com indiferença econômica afastam bons parceiros e empobrecem o ambiente competitivo.

A Lei nº 14.133/2021 oferece instrumentos para uma relação mais madura. O planejamento da contratação deve identificar a necessidade, avaliar a solução, verificar sua viabilidade e definir como o objeto será executado e fiscalizado. A gestão de riscos deve acompanhar o processo e antecipar fatores que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. O contrato deve prever critérios de reajustamento e, quando cabível, mecanismos de recomposição da equação inicial diante de fatos extraordinários.

Mas nenhum instrumento jurídico substitui uma mudança de postura. A Administração precisa compreender que o contratado não é inimigo antes ou após a assinatura do contrato. Ele é o agente responsável por entregar, no mundo real, aquilo que o planejamento administrativo idealizou no papel. Se essa relação for construída apenas com imposição, suspeita e assimetria, a execução tende a se desgastar. Se for conduzida com firmeza, responsabilidade, controle e respeito à equação contratual, o interesse público é mais bem protegido.

² **“Farm de aura” nas Contratações Públicas:** desempenho pretérito, reputação objetiva e o novo ranking dos contratados na Lei nº 14.133/21. Disponível em: <https://ronnycharles.com.br/farm-de-aura-nas-contratacoes-publicas-desempenho-preterito-reputacao-objetiva-e-o-novo-ranking-dos-contratados-na-lei-n-o-14-133-21/>

Isso não significa romantizar o mercado, nem ignorar condutas oportunistas de licitantes. Há propostas irresponsáveis, pedidos indevidos e estratégias empresariais que devem ser enfrentadas com rigor. Mas o combate a esses comportamentos não autoriza a Administração a tratar todos os contratados como adversários permanentes. O bom contratado precisa encontrar no Poder Público um contratante exigente, sim, mas também previsível, técnico e confiável.

A frase das redes, portanto, serve como provocação, significando que a Administração não pode contratar como se o contratado não tivesse boletos amanhã. Porque ele tem. E, quando esse pensamento é ignorado, os boletos não desaparecem. Eles retornam sob a forma de preços maiores, menor competição, execução fragilizada, litígios, paralisações e perda de confiança.

No fim, a conta sempre chega. Afinal, não existe almoço grátis. A diferença é que, nas contratações públicas, quando a conta chega, raramente ela é paga apenas pelo contratado. Ela é paga também pela Administração, pelo usuário do serviço, pelo mercado fornecedor e pela sociedade.