

A ESPECIFICAÇÃO DO OBJETO E OS RISCOS DE UMA CONTRATAÇÃO MAL DEFINIDA

Davidson Lopes Souza de Brito¹

Nas *blind boxes* ou caixa-surpresa, não conhecer previamente o conteúdo da embalagem não é um defeito do produto, mas faz parte da própria experiência de compra. O consumidor escolhe uma coleção, paga pela caixa lacrada e somente depois de abri-la descobre qual personagem recebeu. A surpresa não é um defeito do negócio, na verdade, é justamente parte da experiência. Impulsionado pelo colecionismo, pelas redes sociais e pelos vídeos de *unboxing*, o formato ultrapassou o mercado de brinquedos e passou a influenciar outros segmentos.

Em uma contratação pública, entretanto, essa lógica deveria funcionar de maneira inversa. Na caixa-surpresa, o consumidor paga pela emoção de não saber exatamente o que receberá. Na licitação, a Administração deveria pagar justamente para receber aquilo que previamente definiu como necessário.

O problema é que alguns editais parecem transportar para as compras públicas a mesma dinâmica das *blind boxes*, apresentam descrições genéricas, omitem padrões mínimos de desempenho, deixam de estabelecer critérios objetivos de qualidade e transferem para o momento da entrega a descoberta sobre o que foi efetivamente contratado. É o edital de caixa-surpresa, com a ideia de publique agora, contrate pelo menor preço e descubra depois o que será entregue.

Quando produtos diferentes parecem iguais

Especificar o objeto não significa simplesmente atribuir-lhe um nome. “Cadeira de escritório”, “café”, “computador”, “material hospitalar”, “sistema de gestão” ou “serviço de capacitação” são apenas denominações gerais. Elas indicam a categoria do que se pretende contratar, mas não necessariamente revelam a necessidade que deverá ser atendida, o desempenho

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

esperado, as condições de utilização, os padrões mínimos de qualidade ou os critérios pelos quais a proposta será aceita.

A Lei nº 14.133/2021 exige que o termo de referência apresente, entre outros elementos, a definição do objeto, a descrição da solução como um todo, os requisitos da contratação, o modelo de execução, o modelo de gestão e os critérios de medição e pagamento. Na mesma direção, o Manual de Licitações e Contratos do Tribunal de Contas da União destaca que a caracterização do objeto deve permitir sua compreensão adequada pelo mercado, evitando requisitos desnecessários ou desproporcionais capazes de restringir injustificadamente a competição.²

Portanto, o desafio não está em produzir a descrição mais extensa possível, mas em identificar as características verdadeiramente necessárias para que o objeto atenda à finalidade pública. Uma especificação excessivamente restritiva pode direcionar a contratação e afastar competidores. Uma especificação demasiadamente aberta, por outro lado, permite que soluções substancialmente diferentes sejam apresentadas como se fossem equivalentes.

Nessa situação, a disputa pelo menor preço pode se transformar em uma comparação artificial. Os licitantes não estão necessariamente oferecendo o mesmo objeto por valores distintos. Podem estar oferecendo objetos diferentes, com níveis de qualidade, durabilidade, funcionalidade e desempenho também diferentes, reunidos sob uma descrição genérica que os faz parecer semelhantes.

O menor preço, então, deixa de indicar eficiência. Ele pode apenas revelar quem interpretou o edital da maneira *mais econômica*, e, talvez, mais distante daquilo que a Administração imaginava receber.

O custo de não saber descrever

O problema não é apenas teórico. Estudo³ realizado no Hospital das Clínicas de Pernambuco analisou 53 (cinquenta e três) pregões eletrônicos destinados à aquisição de materiais médico-hospitalares, homologados em 2019. Ao todo, foram licitados 1.698 itens, dos quais 441 terminaram fracassados, seja por cancelamento, seja pela ausência de interessados. A taxa de

² BRASIL. Tribunal de Contas da União. Licitações e Contratos: Orientações e Jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília, DF: Tribunal de Contas da União. Versão on-line atualizada em 29 ago. 2025. Disponível em: <https://portal.tcu.gov.br/publicacoes-institucionais/cartilha-manual-ou-tutorial/licitacoes-e-contratos-orientacoes-e-jurisprudencia-do-tcu> Acessado em: 10/08/2026.

³ ALBUQUERQUE, João Luiz Cavalcanti Maranhão de. Pregão eletrônico: uma análise das licitações do Hospital das Clínicas de Pernambuco sob o enfoque do custeio variável. 2022. Dissertação (Mestrado em Gestão e Economia da Saúde) – Universidade Federal de Pernambuco, Recife, 2022.

fracasso alcançou 23,56% nos itens de ampla participação e 54,55% naqueles destinados à participação exclusiva de micro e pequenas empresas.

Entre os itens cancelados de ampla participação, 5,55% tiveram o erro de especificação apontado diretamente como causa. Na cota reservada às micro e pequenas empresas, esse percentual alcançou 23,53%.

Os percentuais ficam ainda mais relevantes quando considerados em conjunto com as falhas na pesquisa de preços. O estudo classificou a estimativa inadequada e o erro de especificação como fatores internos, isto é, situações sobre as quais a própria Administração poderia atuar. Esses fatores representaram 61,11% das ocorrências de cancelamento na ampla participação e 73,53% na cota reservada.

Os números são relevantes porque revelam algo que, muitas vezes, permanece escondido atrás da linguagem burocrática do processo, melhor dizendo, uma parcela das contratações sequer consegue avançar porque a Administração não traduziu adequadamente aquilo que precisava adquirir ou entendeu a *linguagem* do mercado. E os efeitos podem surgir também na pesquisa de preços.

Na aula inaugural da MasterClass Premium – Licitações e Contratos para Estatais, do dia 10/08/2026, o professor Ronny Charles, ao falar sobre a *Lei nº 13.303/2016 e oportunidades para regulamentação*, chama a atenção para o risco de quem realiza a pesquisa confundir produtos que parecem semelhantes, mas não são. Ao tratar de objetos tecnicamente específicos, utiliza exemplos como diferentes tipos de *bisturi* ou de *software*, se a referência pesquisada possuir qualidade ou características inferiores àquelas realmente necessárias, o preço obtido pode ser verdadeiro, mas inadequado para representar a futura contratação.

É uma situação curiosa. A cotação existe, o preço existe e o produto existe. Mas a Administração pesquisou o preço da coisa errada. A especificação e a pesquisa de preços, portanto, não são etapas independentes. Uma depende da outra. Se não está claro o que se pretende comprar, também se torna difícil saber quanto aquilo custa.

Em outras palavras, quando a Administração não consegue descrever adequadamente o que pretende comprar, o prejuízo não começa apenas com o recebimento de um produto inadequado. Pode surgir antes mesmo da contratação, em pedidos de esclarecimento, impugnações, propostas desconformes, amostras reprovadas, itens cancelados e processos que

precisarão ser repetidos. A caixa pode nem chegar a ser aberta. Às vezes, ninguém se dispõe a entregá-la.

Ronny Charles acrescenta ainda outra advertência relevante: uma contratação pode atravessar a licitação, chegar à adjudicação e à homologação e, mesmo assim, revelar posteriormente problemas na execução, quando o contratado não consegue entregar adequadamente aquilo que venceu. A licitação, nesse caso, parece exitosa no sistema, mas a necessidade administrativa permanece sem solução.

A caixa pode nem chegar a ser comprada. Em outros casos, ela será comprada normalmente e o problema somente aparecerá quando chegar a hora de abri-la.

O fracasso nem sempre registra sua verdadeira origem

Outro estudo, dedicado às licitações de medicamentos do Instituto Nacional de Câncer⁴, ajuda a compreender a dimensão do problema das contratações malsucedidas. Entre janeiro de 2018 e dezembro de 2022, o INCA realizou 217 sessões públicas de pregão eletrônico, envolvendo 3.721 itens. Desse total, 1.713 medicamentos, equivalentes a 46%, não foram adquiridos com sucesso. Em 2021, a proporção de itens fracassados chegou a 54,1%.

As principais motivações registradas foram preço superior ao estimado, com 44,6%; ausência de propostas, com 38,5%; e parecer técnico desfavorável, com 11,3%. É necessário fazer uma ressalva, esclarecemos que o estudo do INCA não afirma que esses fracassos tenham sido provocados por erros de especificação. Na verdade, seria incorreto transportar todos esses percentuais para essa causa.

Os dados, contudo, revelam algo importante para a reflexão, qual seja, o fracasso de uma contratação raramente aparece nos sistemas administrativos com uma causa única e perfeitamente identificada. Um item pode ser registrado como deserto porque o mercado não se interessou pela contratação. Mas também é possível que os fornecedores não tenham compreendido adequadamente o que deveria ser fornecido ou que as condições descritas não correspondam à realidade comercial.

⁴ MOTTA, Anna Luiza Nunes. Licitações fracassadas de medicamentos do Instituto Nacional de Câncer: 2018 a 2022. Rio de Janeiro: Instituto Nacional de Câncer – INCA, 2024. 30 p.

Uma proposta pode superar o preço estimado porque houve variação de mercado. Mas também pode existir incompatibilidade entre o produto utilizado na pesquisa de preços e aquele que, ao menos na interpretação da área técnica, deveria ser entregue.

Da mesma forma, um parecer técnico desfavorável pode decorrer simplesmente da oferta de produto inadequado pelo licitante. Em determinadas situações, porém, pode indicar que a descrição constante do edital não foi suficiente para conduzir os fornecedores ao padrão de qualidade que a Administração esperava.

Não se pode presumir automaticamente nenhuma dessas relações. Elas precisam ser investigadas em cada processo. O que os números demonstram é que a causa formalmente registrada nem sempre encerra a análise. Em alguns casos, aquilo que aparece como falha do mercado pode ter começado durante o planejamento.

A amostra não reescreve o edital

Diante de uma descrição incompleta, é comum surgir a expectativa de que a avaliação de amostras ou a realização de prova de conceito resolva o problema. Esses instrumentos são relevantes, mas possuem uma função específica, acreditamos que seja de verificar se o produto ou a solução apresentada pelo licitante provisoriamente vencedor adere às especificações previamente definidas no termo de referência ou no projeto básico.

A amostra não serve para descobrir, depois da disputa, qual produto a Administração gostaria de receber. A prova de conceito tampouco pode criar requisitos que não estavam previstos no instrumento convocatório.

Para testar aderência, é indispensável que exista um parâmetro anterior de comparação. Se o edital exige apenas uma “cadeira de escritório de boa qualidade”, como avaliar objetivamente a amostra? Qual resistência, ergonomia, dimensão, material, capacidade, durabilidade ou certificação será considerada? O que significa “boa qualidade” para o agente que elaborou o termo de referência, para o fornecedor, para o pregoeiro e para a comissão avaliadora?

Sem critérios objetivos, a amostra deixa de funcionar como instrumento de confirmação e passa a ser tratada como tentativa tardia de definição do objeto. O risco é substituir a avaliação técnica por preferências subjetivas que não foram reveladas aos licitantes.

Nesse cenário, a Administração pode rejeitar um produto que atende literalmente ao edital, mas não corresponde à expectativa interna que jamais foi formalizada. Ou pode ser obrigada a aceitar um produto tecnicamente inferior, justamente porque as características desejadas não foram transformadas em obrigações contratuais.

A amostra pode revelar o conteúdo da caixa. O que ela não pode fazer é alterar, depois da abertura, aquilo que deveria estar escrito do lado de fora.

O fiscal não pode corrigir o planejamento no recebimento

A última esperança do edital mal elaborado costuma ser depositada na fiscalização e no recebimento do objeto. Parte-se da ideia de que, se o produto não for suficientemente bom, o fiscal poderá simplesmente recusá-lo. Mas, como estamos estudando no MasterClass Premium Gestão e Fiscalização de Contratos Administrativos, com a professora Lindineide Cardoso, a rejeição não pode decorrer apenas da percepção de que “não era bem isso que o órgão queria”.

Nos termos do art. 140 da Lei nº 14.133/2021, o objeto poderá ser rejeitado, total ou parcialmente, quando estiver em desacordo com o contrato. Nas compras, o recebimento provisório permite a verificação posterior da conformidade do material, enquanto o recebimento definitivo deve comprovar o atendimento das exigências contratuais.

A expressão decisiva é exigências contratuais. Para recusar legitimamente o objeto, a Administração precisa apontar qual obrigação foi descumprida, qual especificação não foi observada, qual teste não foi superado ou qual padrão mínimo deixou de ser atendido.

Quando o edital e o contrato permanecem silenciosos, a atuação do fiscal fica limitada. Ele não pode criar uma exigência durante o recebimento, nem transformar uma expectativa subjetiva da área requisitante em obrigação retroativa do contratado. O fiscal não é o autor de uma segunda versão do termo de referência.

A Administração não pode publicar uma especificação genérica, contratar pelo menor preço e esperar que o fiscal descubra, no momento do *unboxing*, se aquilo era realmente o que o órgão precisava.

Abrir a caixa antes de publicar o edital

Uma contratação pública bem planejada começa com uma pergunta que parece simples, mas nem sempre é adequadamente respondida: *qual necessidade precisa ser atendida?*

Somente depois dessa resposta será possível definir as características indispensáveis da solução, estudar as alternativas existentes no mercado, estabelecer padrões mínimos de desempenho, realizar pesquisa de preços compatível e formular critérios objetivos de aceitabilidade. É justamente nesse percurso que o Estudo Técnico Preliminar – ETP revela sua verdadeira importância: compreender a necessidade antes de tentar descrevê-la como objeto.

Isso não significa eliminar qualquer margem de inovação ou descrever o objeto de maneira tão minuciosa que apenas um fornecedor consiga atendê-lo. A boa especificação não é aquela que controla todos os detalhes. É aquela que delimita o resultado necessário, diferencia o essencial do acessório e permite que o mercado formule propostas comparáveis.

Também não significa transformar toda contratação em uma competição baseada exclusivamente em qualidade. O menor preço continua sendo um critério legítimo e importante. Mas ele somente produz uma escolha racional quando todos os concorrentes disputam o atendimento de um mesmo conjunto mínimo de exigências.

Sem esse denominador comum, a Administração não compara preços. Compara caixas fechadas. E talvez esteja aí uma das conclusões mais importantes, qual seja, o erro de especificação raramente chega ao relatório final usando seu próprio nome. Muitas vezes, ele aparece disfarçado de item deserto, preço acima do estimado, proposta desconforme, amostra reprovada, parecer técnico desfavorável ou produto rejeitado.

A caixa-surpresa pode ser divertida para quem coleciona personagens ou itens do tipo. Para a Administração Pública, porém, surpresa não é experiência de consumo, na verdade, é risco de desperdício. Antes de publicar o edital, é preciso abrir simbolicamente a caixa, compreender seu conteúdo e descrevê-lo com clareza. Porque, nas contratações públicas, comprar agora para descobrir depois o que será entregue não é surpresa. É falta de planejamento.