



PARECER JURÍDICO-ADMINISTRATIVO

Licitação eletrônica: exequibilidade da proposta, diligência, planilha de custos e compatibilidade do objeto social

CONSULENTE	Não identificada.
OBJETO	Examinar a juridicidade da desclassificação de proposta apresentada em licitação eletrônica para serviços em geral, fundada em alegada inexecução, ausência de planilha analítica de custos e referência a código de atividade econômica constante de documentos fiscais pretéritos.
BASE FÁTICA	A proposta correspondeu a aproximadamente 54,13% do orçamento estimado. O edital adotou, para serviços em geral, índice de inexecução em patamar inferior a 50% e previu diligência para aferição da exequibilidade e saneamento de falhas que não alterassem a substância da oferta.
PARECERISTA E DATA	Carlos Roberto de Souza Amaro - Parecerista. Campo Grande/MS, 14 de outubro de 2025.

NOTA DE ESCOPO. A análise é jurídica e administrativa. Ela não substitui a demonstração econômica que deverá instruir o recurso, especialmente a memória de cálculo da oferta, os documentos que evidenciem os custos operacionais e a cronologia integral das diligências eventualmente realizadas no procedimento.

EMENTA

LICITAÇÃO ELETRÔNICA. SERVIÇOS EM GERAL. DESCLASSIFICAÇÃO FUNDADA EM ALEGADA INEXEQUIBILIDADE, AUSÊNCIA DE PLANILHA ANALÍTICA DE CUSTOS E REFERÊNCIA A CÓDIGO DE ATIVIDADE ECONÔMICA CONSTANTE DE DOCUMENTOS FISCAIS PRETÉRITOS. PROPOSTA SITUADA ACIMA DO PARÂMETRO EDITALÍCIO DE 50% DO ORÇAMENTO ESTIMADO. INAPLICABILIDADE DO ÍNDICE OBJETIVO. NECESSIDADE DE MOTIVAÇÃO CONCRETA E DE DILIGÊNCIA IDÔNEA PARA DEMONSTRAR A INVIABILIDADE ECONÔMICA. FORMALISMO MODERADO. A PLANILHA PODE SER EXIGIDA PARA ESCLARECIMENTO, DESDE QUE NÃO CRIE REQUISITO POSTERIOR OU PERMITA ALTERAÇÃO SUBSTANCIAL DA OFERTA. O CNAE, ISOLADAMENTE CONSIDERADO, NÃO SUBSTITUI O EXAME DO OBJETO SOCIAL, DAS AUTORIZAÇÕES EVENTUALMENTE EXIGÍVEIS E DA CAPACIDADE TÉCNICA.



1. OBJETO DA CONSULTA E PREMISAS FÁTICAS

A consulente solicita avaliação da viabilidade jurídica de recurso administrativo contra ato que desclassificou sua proposta em licitação eletrônica destinada à contratação de serviços em geral. A decisão administrativa teria se apoiado em três fundamentos: alegada inexecutabilidade do preço; ausência de planilha analítica de composição de custos; e suposta incompatibilidade entre o objeto licitado e código de atividade econômica indicado em documentos fiscais pretéritos.

Conforme as informações disponibilizadas, o edital adotou, para serviços em geral, índice de inexecutabilidade em patamar inferior a 50% do orçamento estimado. A proposta da licitante correspondeu a aproximadamente 54,13% desse referencial. O instrumento convocatório também previu diligência para a aferição da exequibilidade e para o saneamento de erros ou falhas que não alterassem a substância da oferta.

PREMISSA DE EXAME. O parecer considera apenas os elementos narrados na consulta. A estratégia recursal deverá ser ajustada à literalidade do edital, ao conteúdo da diligência, à documentação efetivamente entregue e à motivação integral da decisão de desclassificação.

2. SÍNTESE EXECUTIVA

Tema	Diretriz jurídica
Exequibilidade	A proposta que supera o percentual objetivo fixado no edital não se enquadra no índice objetivo de inexecutabilidade. A Administração pode diligenciar, mas a eventual desclassificação exige fundamentação individualizada e exame concreto dos elementos apresentados pela licitante.
Planilha de custos	A ausência desse documento somente poderá sustentar a desclassificação quando houver exigência editalícia clara ou diligência específica e legítima cuja não observância impeça a aferição da exequibilidade. O documento complementar não pode alterar a proposta originária.
CNAE e capacidade técnica	O código de atividade econômica constante de documento fiscal é elemento acessório. A análise juridicamente relevante recai sobre a compatibilidade do objeto social, as autorizações eventualmente exigíveis e os atestados de capacidade técnica previstos no edital.

DIRETRIZ RECURSAL. A insurgência deve demonstrar, simultaneamente, a aderência da proposta ao parâmetro editalício, a suficiência da demonstração econômica e a compatibilidade entre objeto social, autorizações exigíveis e capacidade técnica.

3. REGIME JURÍDICO APLICÁVEL

A Lei nº 14.133/2021 aplica-se diretamente às licitações promovidas pelas administrações públicas diretas, autárquicas e fundacionais dos Estados. Não se trata, portanto, de disciplina subsidiária. Seus princípios e regras estruturam a fase de julgamento e condicionam a validade da desclassificação de propostas.



Os arts. 5º e 11 da Lei nº 14.133/2021 vinculam a atuação administrativa à legalidade, à motivação, à vinculação ao edital, ao julgamento objetivo, à razoabilidade, à competitividade e à seleção da proposta apta a gerar o resultado de contratação mais vantajoso. A decisão de desclassificar deve revelar, de forma verificável, a regra aplicável, a circunstância fática demonstrada e a relação lógica entre ambas.

No plano específico da aceitabilidade, o art. 59, III e IV, autoriza a desclassificação de proposta com preço inexequível ou cuja exequibilidade, quando exigida pela Administração, não tenha sido demonstrada. O § 2º do mesmo artigo permite diligências para aferir a viabilidade econômica. Já o art. 12, III, impede o afastamento do licitante por exigência meramente formal que não comprometa a compreensão da proposta ou a aferição de sua qualificação.

4. INEXEQUIBILIDADE: ALCANCE DO PARÂMETRO EDITALÍCIO

4.1. Não incidência do indício objetivo

Parâmetro	Dado informado	Consequência jurídica
Edital	Indício de inexequibilidade para proposta inferior a 50% do orçamento estimado.	O percentual é marco objetivo de alerta.
Proposta	Aproximadamente 54,13% do orçamento estimado.	Não ingressa na faixa prevista pelo edital como indício objetivo.
Controle administrativo	A Administração pode solicitar esclarecimentos diante de circunstâncias concretas.	A motivação deve apontar custos, encargos ou premissas que evidenciem a inviabilidade.

O percentual de 50% previsto no edital funciona como marco objetivo de alerta. Como a proposta alcançou aproximadamente 54,13% do orçamento estimado, ela não ingressou na faixa definida pelo próprio instrumento convocatório como indício de inexequibilidade. Esse dado impede que o percentual, por si só, seja convertido em fundamento desclassificatório.

A conclusão não torna a proposta imune ao exame de exequibilidade. A Administração pode solicitar esclarecimentos quando existirem circunstâncias concretas que justifiquem dúvida plausível sobre a sustentabilidade econômica da oferta. Todavia, ausente o gatilho objetivo, a motivação precisa ser ainda mais individualizada: deve apontar quais custos, encargos, premissas operacionais ou condições contratuais tornariam inviável a execução pelo preço apresentado.

4.2. Diligência, prova e motivação

A diligência é o instrumento adequado para transformar dúvida inicial em conclusão administrativa controlável. Em serviços em geral, a simples afirmação de que o preço está abaixo da média de mercado não equivale à demonstração de inexequibilidade. A Administração precisa enfrentar os custos relevantes, os dados fornecidos pela licitante e as razões pelas quais elementos como ganhos de escala, estrutura previamente disponível, estratégia comercial legítima ou custos de oportunidade não seriam aptos a explicar a oferta.

O recurso deve, assim, exigir a explicitação de três pontos: qual premissa de custo foi considerada incompatível com a proposta; qual informação prestada pela licitante foi reputada insuficiente; e por que a documentação apresentada não permitiria aferir a viabilidade. Sem esse itinerário racional, o ato se afasta da exigência de motivação e do julgamento objetivo.



PONTO DE CONTROLE. A desclassificação deve enfrentar a prova disponível e expor o itinerário lógico que transforma uma dúvida inicial em conclusão de inviabilidade econômica.

5. PLANILHA ANALÍTICA DE CUSTOS E FORMALISMO MODERADO

5.1. Exigência inicial e esclarecimento posterior

A ausência de planilha analítica não autoriza, automaticamente, a exclusão da proposta quando o edital não a qualificou como documento obrigatório para a apresentação inicial. A Administração não pode, após o encerramento da disputa, criar requisito de aceitabilidade não previsto no instrumento convocatório e empregá-lo como vício eliminatório autônomo.

O quadro é distinto quando a planilha é solicitada, em diligência, como meio de esclarecimento de dúvida concreta sobre a exequibilidade. Nessa hipótese, o pedido é legítimo se for preciso, proporcional e conectado à necessidade de verificar custos relevantes. A documentação complementar, entretanto, deve apenas explicitar a formação do preço já ofertado; não pode recompor valores, alterar quantitativos, introduzir novas condições ou permitir modificação substancial da proposta.

5.2. Consequência jurídica

A tese recursal mais consistente não é a de que a Administração esteja impedida de solicitar planilha. O ponto é que esse instrumento não pode substituir o exame material da viabilidade nem converter-se em formalidade vazia. Havendo contratos, memória de cálculo, demonstrativos de estrutura operacional ou outros dados idôneos, cabe à Administração enfrentá-los concretamente e indicar a razão de sua eventual insuficiência.

Em sentido oposto, se a diligência tiver sido clara, proporcional e voltada à apuração de custos indispensáveis, a resposta incompleta poderá justificar a desclassificação nos termos do art. 59, IV, da Lei nº 14.133/2021. Por isso, o recurso deve demonstrar, documentalmente, a suficiência técnica do material entregue e a inexistência de modificação da oferta original.

6. CNAE, OBJETO SOCIAL E CAPACIDADE TÉCNICA

O CNAE não constitui, em regra, requisito autônomo de qualificação técnica. Trata-se de classificação administrativa de atividades econômicas, útil como elemento auxiliar, mas incapaz de substituir a verificação da existência jurídica da pessoa, do objeto social, das autorizações específicas eventualmente exigíveis e da prova de experiência prevista no edital.

A compatibilidade juridicamente relevante é material: o objeto social deve comportar a execução do serviço licitado; quando a atividade depender de autorização ou registro profissional, esse requisito deve ser satisfeito; e os atestados devem evidenciar experiência anterior compatível com as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo definidas no instrumento convocatório. Essa é a lógica dos arts. 66 e 67 da Lei nº 14.133/2021.

A referência a código de atividade em documento fiscal pretérito não basta, isoladamente, para afirmar a inaptidão da licitante. A linha recursal adequada é demonstrar a aderência entre o objeto social e o serviço licitado, a inexistência de autorização especial não atendida e a consistência dos atestados apresentados. Confirmadas essas premissas, o dado fiscal terá valor meramente acessório e não poderá sustentar, sozinho, a desclassificação.



Elemento de análise	O que deve ser verificado	Relevância para o recurso
CNAE	Classificação administrativa de atividades econômicas.	Elemento auxiliar; isoladamente, não resolve a qualificação técnica.
Objeto social	Se comporta a execução do serviço licitado.	Verificação material de compatibilidade societária.
Autorizações	Registro profissional ou autorização legal/regulatória, quando exigível.	Ausência somente é relevante quando o requisito for efetivamente aplicável.
Capacidade técnica	Atestados compatíveis com as parcelas de maior relevância técnica ou valor significativo.	Demonstra a experiência exigida pelo edital.

DIRETRIZ PROBATÓRIA. A demonstração deve concentrar-se na aderência do objeto social, nas autorizações exigíveis e nos atestados. O documento fiscal pretérito tem valor acessório e não substitui esse exame material.

7. ESTRATÉGIA RECURSAL

A estratégia recursal deve reconstruir o procedimento de modo verificável, demonstrar a sustentabilidade econômica da proposta sem alterá-la e responder, documentalmente, aos fundamentos técnicos e formais invocados pela Administração.

Etapa	Providência	Finalidade
1. Reconstrução do procedimento	Juntar, em sequência cronológica, a comunicação de diligência, o prazo concedido, a resposta apresentada, os documentos encaminhados e a decisão de desclassificação.	Permitir o controle da regularidade da diligência e da motivação administrativa.
2. Demonstração econômica objetiva	Apresentar memória de cálculo ou planilha explicativa coerente com a proposta original, discriminando custos de pessoal, encargos, tributos, equipamentos, logística, tecnologia, infraestrutura, margem e ganhos de escala, quando houver.	Evidenciar a exequibilidade sem modificação substancial da oferta.
3. Enfrentamento do fundamento técnico	Destacar o objeto social, as autorizações pertinentes, se existentes, e os atestados de capacidade técnica compatíveis com o objeto da contratação.	Demonstrar a compatibilidade material e a capacidade técnica.
4. Pedido principal e subsidiário	Requerer a reforma da desclassificação e o restabelecimento da proposta. Subsidiariamente, requerer nova diligência, com quesitos específicos, prazo razoável e apreciação expressa de todos os elementos apresentados.	Preservar a solução de mérito e, subsidiariamente, o saneamento regular da instrução.

PEDIDO RECURSAL. Requerer a reforma do ato e o restabelecimento da proposta. De forma subsidiária, requerer nova diligência delimitada por quesitos concretos, com apreciação expressa do acervo econômico e técnico já apresentado.



8. CONCLUSÃO

A proposta situada em aproximadamente 54,13% do orçamento estimado não se enquadra no indício objetivo de inexecutabilidade previsto no edital para valores inferiores a 50%. A Administração podia instaurar diligência para aferir a viabilidade econômica, mas a desclassificação somente se sustenta se houver motivação concreta, individualizada e lastreada no exame dos elementos efetivamente apresentados pela licitante.

A ausência de planilha detalhada não é, por si só, vício eliminatório quando não exigida na apresentação inicial. Ela pode ser solicitada para esclarecimento, desde que a diligência não crie requisito posterior, não permita alteração substancial da oferta e não despreze outros documentos idôneos de demonstração da exequibilidade.

Quanto ao CNAE, o fundamento somente ganharia densidade se revelasse incompatibilidade efetiva entre o objeto social da empresa e o serviço licitado, ausência de autorização legal ou regulatória necessária, ou insuficiência da prova de capacidade técnica. Documento fiscal pretérito, considerado isoladamente, não substitui essa análise.

Há, portanto, perspectiva juridicamente favorável para o recurso administrativo, desde que ele seja instruído com a documentação econômica e técnica adequada e demonstre, de modo objetivo, que a diligência foi insuficientemente motivada ou que os elementos de viabilidade apresentados não receberam exame específico.

9. RESPOSTA OBJETIVA

Pergunta	Resposta do parecer
A proposta de 54,13% é automaticamente inexecutável?	Não. Ela está acima do parâmetro editalício inferior a 50%. A Administração pode diligenciar, mas a desclassificação demanda motivação concreta e individualizada.
A ausência de planilha detalhada elimina a proposta?	Não automaticamente. A exigência depende do edital ou de diligência legítima e proporcional; o documento complementar não pode modificar a oferta.
O CNAE constante de documento fiscal resolve a qualificação técnica?	Não. A análise relevante recai sobre o objeto social, as autorizações exigíveis e os atestados de capacidade técnica previstos no edital.
Qual é o pedido prioritário?	Reforma da desclassificação e restabelecimento da proposta; subsidiariamente, nova diligência com quesitos concretos e apreciação expressa dos elementos apresentados.

CONCLUSÃO PRÁTICA. O recurso deve pedir a reforma do ato de desclassificação e o restabelecimento da proposta. Alternativamente, deve requerer nova diligência, delimitada por quesitos concretos, para que a Administração examine a exequibilidade de forma motivada e compatível com o edital.

10. REFERÊNCIAS NORMATIVAS E JURISPRUDENCIAIS

BRASIL. Constituição da República Federativa do Brasil de 1988. art. 37, caput.

BRASIL. Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021. arts. 1º, 5º, 11, 12, III, 59, III e IV, § 2º, 66 e 67.



SOUZA AMARO

ADVOCACIA DE ALTA PERFORMANCE

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 963/2024 - Plenário. Proposta. Inexequibilidade. Serviços em geral. Índicio de 50%. Diligência.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Acórdão nº 3.794/2024 - Primeira Câmara. Desclassificação sumária. Necessidade de oportunidade para demonstração da exequibilidade.

TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO. Licitações e Contratos: orientações e jurisprudência do TCU. 5. ed. Brasília: TCU, 2024. Itens referentes à aceitabilidade e à habilitação técnica.

Campo Grande/MS, 14 de outubro de 2025.

Carlos Roberto de Souza Amaro

Parecerista