JULGAMENTO DE RECURSO SEI Nº 31544730/2026 - SAP.LCT

Joinville, 09 de novembro de 2026.

FEITO: RECURSO ADMINISTRATIVO

REFERÊNCIA: EDITAL PREGÃO ELETRÔNICO Nº 276/2026

OBJETO: CONTRATAÇÃO DE EMPRESA PARA DESENVOLVER E IMPLEMENTAR TRABALHOS DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA NA LOCALIDADE DENOMINADA PAC - PORTINHO, RUA SENADOR RODRIGO LOBO, BAIRRO JARDIM IRIRIÚ

RECORRENTE: INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA

I – DA ADMISSIBILIDADE DO RECURSO

Trata-se de recurso administrativo interposto pelo **INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA**, aos 03 dias de setembro de 2026, contra a decisão que classificou e habilitou a empresa VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA no presente certame, conforme julgamento realizado em 31 de agosto de 2026.

II – DAS FORMALIDADES LEGAIS

Nos termos do artigo 165 da Lei n.º 14.133/21, devidamente cumpridas as formalidades legais, registra-se que foram cientificados todos os demais licitantes da existência e trâmite do recurso administrativo interposto, conforme comprova os documentos acostados ao processo licitatório supracitado, documentos SEI nºs 30724714 e 30724731.

Conforme verificado nos autos, o recurso do **INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA** é tempestivo, posto que o prazo iniciou-se no dia 1º de setembro de 2026, com a devida manifestação do interesse em apresentar recurso na sessão ocorrida em 31 de agosto de 2026, documentos SEI nºs 30724714 e 30724731, juntando suas razões recursais, dentro dos 03 (três) dias úteis exigidos pela legislação específica, documento SEI nº 30794530.

Cabe registrar que, após o prazo concedido para apresentação das razões recursais, foi aberto prazo para as devidas contrarrazões, sendo que a empresa VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA, ora Recorrida e declarada vencedora do certame, apresentou-as tempestivamente, documento SEI nº 30853768.

III – DA SÍNTESE DOS FATOS

Em 01 de junho de 2026, foi deflagrado o processo licitatório nº 276/2026, junto ao Portal de Compras do Governo Federal - www.gov.br/compras/pt-br, UASG 453230, na modalidade de Pregão Eletrônico, destinado à Contratação de Empresa para desenvolver e implementar Trabalhos de Regularização Fundiária na localidade denominada PAC - Portinho, Rua Senador Rodrigo Lobo, bairro Jardim Iririú, cujo critério de julgamento é o maior desconto.

A abertura das propostas e disputa de preços ocorreu em 22 de junho de 2026, onde, ao final, a empresa SOLO TOPOGRAFIA E GEORREFERENCIAMENTO LTDA, restou como arrematante, sendo convocada a apresentar sua proposta atualizada.

Em 22 de julho de 2026, a empresa SOLO TOPOGRAFIA E GEORREFERENCIAMENTO LTDA foi inabilitada por não encaminhar os documentos de habilitação, e após consulta ao SICAF, constatou-se que o atestado de capacidade técnica e o balanço patrimonial do exercício de 2025 não constavam no sistema.

Na mesma data, procedeu-se à convocação da segunda colocada no certame, a empresa Escritular Regularização Fundiária Ltda, para fins de apresentação de sua proposta atualizada.

Em 23 de julho de 2026, por não ter apresentado a proposta de preços conforme prazo

estabelecido no subitem 8.2 do edital, a empresa foi desclassificada do certame, nos termos do subitem 10.9, alínea "d" do instrumento convocatório.

Assim, procedeu-se à convocação da proposta de preços da terceira colocada no certame, a empresa Marko Engenharia e Topografia Ltda.

Em 24 de julho de 2026, por não ter apresentado a proposta de preços conforme prazo estabelecido no subitem 8.2 do edital, a empresa foi desclassificada do certame, nos termos do subitem 10.9, alínea "d" do instrumento convocatório.

Na mesma data, foi convocada a quarta colocada no certame, a empresa VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA, ora Recorrida, para apresentar a proposta de preços.

Em 12 de agosto de 2026, após análise de exequibilidade e duas diligências para ajustes na proposta de preços encaminhada pela Recorrida, esta foi classificada por atender a todo o disposto no item 8 do edital, sendo, então, convocada a apresentar os documentos de habilitação.

A Recorrida apresentou os documentos no prazo concedido e, após certificação e análise da Pregoeira, estes foram submetidos à avaliação técnica da Secretaria de Habitação, quanto aos atestados e certidões de acervo técnico.

Em 31 de agosto de 2026, diante da análise técnica por meio do Memorando SEI nº 30675313/2026 - SEHAB.URF, restou comprovado o atendimento aos itens 9.6, alíneas "l.2" e "m" do edital, quanto à aptidão técnica da empresa e do profissional. Deste modo, por atender a todos os quesitos exigidos no item 9 do edital, a Recorrida foi habilitada e declarada vencedora deste pregão.

Oportunamente, a Recorrente manifestou intenção de recorrer da classificação da proposta de preços e da habilitação da Recorrida, VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA, dentro do prazo estabelecido no edital, apresentando tempestivamente suas razões recursais em 03 de setembro de 2026, documento SEI nº 30794530.

Após transcorrido o prazo recursal, foi aberto prazo para contrarrazões, sendo que a empresa VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA, ora Recorrida e declarada vencedora do certame, apresentou-as tempestivamente, documento SEI nº 30853768.

IV – DAS RAZÕES DA RECORRENTE

O INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA, ora Recorrente, insurge-se contra a classificação e habilitação da empresa VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA, alegando, em suma, inconsistências quanto à regularidade fiscal, à qualificação econômico-financeira, à composição da proposta, ao BDI, à exequibilidade do preço e à qualificação técnico-operacional.

Neste sentido, aponta que a Administração está vinculada às regras que estabeleceu no instrumento convocatório, e que possíveis diligências devem servir apenas para esclarecer ou confirmar condição já existente e comprovada, não podendo criar documentação nova.

Aduz que o balanço patrimonial relativo ao exercício de 2024 apresenta Liquidez Geral de 0,73, inferior a 1,00, e a Administração deve examinar objetivamente os dados apresentados, sem desconsiderar o exercício que integra o período contábil exigido.

Nesta linha, solicita esclarecimento contábil sobre a origem, a destinação e os lançamentos que produziram uma evolução expressiva do patrimônio líquido em relação ao exercício anterior, somada ao resultado apurado e à rubrica de lucros a destinar.

Aponta que há discrepância entre o BDI referencial e o BDI utilizado na proposta, exigindo assim uma análise precisa em conjunto com o desconto global, a composição dos custos, a tributação efetivamente aplicável e os encargos incidentes sobre a execução.

Solicita que a Administração verifique a proposta inicial com a composição apresentada em diligência, identificando eventuais alterações nos preços unitários, encargos, tributos, BDI, a fim de constatar inovação substancial na proposta.

Alega que a Recorrida apresentou atestado emitido pelo Centro de Direitos Econômicos e Sociais — CDES, contudo o próprio documento informa que a execução ocorreu com a anuência de subcontratação. Assim, a Recorrente requer a comprovação da extensão da subcontratação com a conferência de vários elementos.

Pondera que a experiência pessoal do profissional não se confunde automaticamente com a capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica.

Aponta ainda a ausência do atestado de capacidade técnica em nome do advogado da equipe técnica.

Ao final requer o conhecimento e o provimento do presente recurso, com a consequente revisão da decisão que classificou e habilitou a empresa Recorrida no certame. Caso a Administração entenda não ser possível a imediata desclassificação/inabilitação, requer a realização de diligências com decisão expressa sobre cada ponto suscitado. E ainda, caso seja mantida a decisão, o encaminhamento do recurso à Autoridade Superior.

V - DAS CONTRARRAZÕES

Em suas contrarrazões, no tocante ao recurso interposto pelo INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA, a empresa VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA alega, em síntese, que a Recorrente tenta caracterizar a apresentação da composição de custos por meio de diligência como inovação indevida. Contudo, a reapresentação ou adequação das planilhas não configura irregularidade perante a Lei nº 14.133/2021, conforme os entendimentos consolidados do Tribunal de Contas da União.

Acerca da composição do BDI, esclarece que o Acórdão n.º 1.591/2008-TCU-Plenário reconhece que as licitantes podem considerar o IRPJ e CSLL. Contudo, considerando a previsão do subitem 13.4.5.2 do edital, não se opõe à adequação da composição do BDI.

No tocante ao Balanço Patrimonial do exercício de 2024, esclarece que o edital permite às empresas que apresentem qualquer um dos índices menor que 1 (um) a comprovar o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo de 5%, o que restou comprovado pela Recorrida nos dois exercícios.

Aduz que a evolução patrimonial está em conformidade e que os próprios números destacados pela Recorrente são coerentes.

Acerca da diferença entre o BDI referencial e o BDI constante na proposta de preços, esclarece-se que cada licitante deve refletir as características próprias de administração central, riscos, despesas, tributação, desde que respeitadas as regras do edital.

No tocante à comprovação da capacidade técnica operacional, esclarece que foi realizada por meio da Certidão de Acervo Operacional – CAO nº 2220798, emitida pelo próprio Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Rio Grande do Sul – CREA/RS, afastando a alegação de que tal experiência pertenceria ao profissional responsável técnico.

Ressalta a inexistência de exigência no edital para apresentação de atestado de capacidade técnica em nome do advogado e que essa interpretação da Recorrente é extensiva, não sendo admitida pela lei.

Ao final, requer o conhecimento de suas contrarrazões, a rejeição do recurso interposto, mantendo-se a decisão que a declarou vencedora do certame.

VI – DO MÉRITO

Inicialmente, é importante ressaltar que as decisões tomadas no contexto deste processo licitatório estão em perfeita consonância com a legislação vigente, tendo sido observada a submissão aos princípios que norteiam a Administração Pública, em especial aos princípios da igualdade e da vinculação ao edital do certame, sob o qual o artigo 5º da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, dispõe:

> Art. 5º Na aplicação desta Lei, serão observados os princípios da legalidade, da impessoalidade, da moralidade, da publicidade, da eficiência, do interesse público, da probidade administrativa, da igualdade, do planejamento, da transparência, da eficácia, da segregação de funções, da motivação, da vinculação ao edital, do julgamento objetivo, da segurança jurídica, da razoabilidade, da competitividade, da proporcionalidade, da celeridade, da economicidade e do desenvolvimento nacional sustentável, assim como as disposições do Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro).

Quanto ao mérito, em análise aos pontos discorridos na peça recursal da Recorrente, com a legislação pertinente e com os entendimentos doutrinários e jurisprudenciais correlatos, expõem-se abaixo as medidas adotadas e as ponderações formuladas que fundamentam a decisão final.

VI. I - Da vinculação ao edital e do dever de julgamento objetivo

A Recorrente sustenta, equivocadamente, a impossibilidade de realização de diligências sob o pretexto de violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório e da vedação à inclusão de documentação nova. Razão não lhe assiste.

Primeiramente, porque o próprio instrumento convocatório prevê a possibilidade de diligência, vejamos:

> **21.3** - É facultado ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase desta licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, nos termos do art. 64, da Lei n º

14.133/21.

In casu, ao compulsar os autos do processo licitatório, verifica-se que as diligências promovidas pela Pregoeira ocorram em sessão pública, em respeito aos princípios da publicidade, da transparência e do contraditório.

Ademais, o procedimento destinou-se exclusivamente a sanar inconsistências meramente formais, servindo para retificar a proposta, sem que houvesse majoração do preço global proposto.

Tal situação encontra amplo respaldo na jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU), a qual é convergente e antiga, com precedentes como os Acórdãos 1.487/2019 e 370/2020 TCU - Plenário, os quais foram recentemente reafirmados no Acordão 4668/2026 - Segunda Câmara:

> A ampla jurisprudência deste Tribunal é no sentido de que a mera existência de erro material ou de omissão na planilha de custos e de formação de preços da licitante não enseja, necessariamente, a desclassificação antecipada da sua proposta, devendo a Administração promover diligência junto ao interessado para a correção das falhas, sem permitir, contudo, a alteração (para maior) do valor global originalmente proposto (a exemplo dos Acórdão 370/2020-TCU-Plenário, relator Ministro-Substituto Marcos Bemquerer Costa, 1.487/2019-Plenário, relator Ministro-Substituto André de Carvalho).

Verifica-se, portanto, que a diligência saneadora é instituto antigo, previsto na Lei nº 8.666/93, positivada no art. 64 da Nova Lei de Licitações e Contratos (Lei nº 14.133/2021).

Diante do exposto, a realização de diligência para saneamento da proposta de preços é medida que se impõe à Pregoeira, não ferindo o julgamento objetivo e a isonomia do certame.

VI. II - Balanço Patrimonial do exercício 2024

A Recorrente aduz que o índice de Liquidez Geral de 2024 foi de 0,73, inferior ao mínimo exigido pelo instrumento convocatório (1,00). Nesse sentido, defende que o balanço patrimonial deve ser analisado objetivamente, alegando inconsistências na evolução patrimonial e na destinação de lucros.

Inicialmente, é preciso esclarecer que a análise realizada pela Pregoeira foi estritamente objetiva, conforme regrado no instrumento convocatório. Logo, os índices são avaliados de acordo com a fórmula regrada no edital e os documentos apresentados pela Recorrida.

Posto isto, vejamos o que dispõe o instrumento convocatório acerca da comprovação da qualificação econômico-financeira:

> **9 - DOS DOCUMENTOS DE HABILITAÇÃO E DO PRAZO DE ENVIO**
>
> **(...)**
>
> **j)** Balanço patrimonial, demonstração de resultado de exercício e demais demonstrações contábeis dos 2 (dois) últimos exercícios sociais;
>
> **j.1)** Comprovando índices de Liquidez Geral (LG), Liquidez Corrente (LC), e Solvência Geral (SG) superiores a 1 (um), em ambos os exercícios;
>
> **j.2)** As empresas criadas no exercício financeiro da licitação deverão atender a todas as exigências da habilitação e poderão substituir os demonstrativos contábeis pelo balanço de abertura.
>
> **j.3)** Os documentos referidos acima limitar-se-ão ao último exercício no caso de a pessoa jurídica ter sido constituída há menos de 2 (dois) anos;
>
> **j.4)** As empresas que adotam o Livro Diário, na forma física ou eletrônica, deverão apresentar os Balanços Patrimoniais e demonstrações contábeis extraídos dos próprios Livros Diários, contendo a assinatura do contador e do titular ou representante legal da empresa e ainda, registrados ou os requerimentos de autenticação na Junta Comercial ou registrados no Cartório de Registro;
>
> **j.4.1)** Os Balanços Patrimoniais referentes aos últimos exercícios sociais serão aceitos somente até 30 de abril do ano subsequente, conforme art 1.078 da Lei Federal 10.406, de 10 de Janeiro de 2002.
>
> **j.5)** As empresas que adotam o SPED (Sistema Público Escrituração Digital) deverão apresentar Balanços Patrimoniais e demonstrações contábeis extraídos do próprio sistema digital (SPED) e termos de autenticação ou recibos de entrega de escrituração contábil digital

(conforme Decreto Federal n° 8.683/16)

j.5.1) Os documentos referidos acima deverão ser exigidos com base no limite definido pela Receita Federal do Brasil para transmissão da Escrituração Contábil Digital - ECD ao Sped. (conforme o §4º do art. 16 da Instrução Normativa SEGES/MP nº 3, de 2018).

k) Para avaliar a situação financeira do proponente serão considerados os índices de Liquidez Geral (LG), Solvência Geral (SG) e Liquidez Corrente (LC), superiores a 1 (um), em ambos os exercícios, apurados pelas fórmulas abaixo, cujo cálculo poderá ser demonstrado em documento próprio, devidamente assinado pelo representante legal da empresa.

$$LG = \frac{(ATIVO\ CIRCULANTE + REALIZÁVEL\ A\ LONGO\ PRAZO)}{(PASSIVO\ CIRCULANTE + PASSIVO\ NÃO\ CIRCULANTE)}$$

cujo resultado deverá ser superior a 1,00

$$SG = \frac{ATIVO\ TOTAL}{(PASSIVO\ CIRCULANTE + PASSIVO\ NÃO\ CIRCULANTE)}$$

cujo resultado deverá ser superior a 1,00

$$LC = \frac{ATIVO\ CIRCULANTE}{PASSIVO\ CIRCULANTE}$$

cujo resultado deverá ser superior a 1,00

OBS: Índices justificados de acordo com o § 5º do art. 69 da Lei 14.133/21.

k.1) As empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices da alínea "k", deverão comprovar o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo de 5% (cinco por cento) do valor estimado total global, conforme critério de julgamento do edital.

Vejamos também o julgamento realizado pela Pregoeira acerca do Balanço Patrimonial de 2024:

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:01:19 Em análise aos documentos de habilitação apresentados, verificou-se que:

(...)

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:01:51 Todavia, considerando o balanço patrimonial do exercício de 2024 e do exercício de 2025 apresentados junto aos documentos de habilitação, foram efetuados os cálculos dos índices, onde obteve-se os seguintes resultados:

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:01:59 Exercício 2024 - Liquidez Geral = 0,73, Solvência Geral = 1,91 e Liquidez Corrente = 6,51;

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:02:05 Exercício 2025 - Liquidez Geral = 1,08, Solvência Geral = 3,59 e Liquidez Corrente = 2,91, sendo que o índice de Liquidez Geral do exercício de 2024 ficou abaixo do exigido no edital.

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:02:12 Entretanto, em cumprimento ao disposto no subitem 9.6, alínea "k.1", do edital, que regra: "As empresas que apresentarem resultado igual ou menor que 1 (um), em qualquer dos índices da alínea "k", deverão comprovar o capital mínimo ou o patrimônio líquido mínimo de 5% (cinco por cento) do valor estimado total global, conforme critério de julgamento do edital."

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:02:17 Considerando que o valor estimado total global para contratação é de R$ 318.043,65, ao aplicar o percentual de 5% mencionado no edital o capital social e o patrimônio líquido da proponente atendem ao valor exigido. (grifado)

Sistema para o participante 43.629.090/0001-97 31/08/2026 às 09:02:25 Desta forma, a licitante atendeu ao estabelecido no subitem 9.6, alínea “k.1”, do edital.

Como visto, o julgamento foi realizado em conformidade com as regras estabelecidas pelo edital.

VI. III - Do BDI e da exequibilidade da proposta

A Recorrente aponta ainda que há discrepância entre o BDI referencial indicado pelo edital e o BDI indicado na proposta. Nesse sentido, requer que a análise seja realizada em conjunto com o desconto global, a composição dos custos, a tributação efetivamente aplicável e os encargos incidentes sobre a execução.

Posto isto, considerando que a análise da exequibilidade da proposta de preços foi realizada pela Secretaria de Habitação, as razões recursais foram encaminhadas para análise e manifestação da secretaria. Em resposta, por meio do Memorando SEI nº 30959350/2026, a secretaria afirma que:

> A Recorrente argumenta que o Edital indica BDI referencial de 22,23%; a VK apresentou BDI próprio de 39,09%; a discrepância entre o referencial e o utilizado precisa ser examinada em conjunto com o desconto global, a composição de custos, a tributação e os encargos incidentes.
>
> Confirma-se, com base na Planilha Orçamentária Sintética e Analítica de referência do Município (SEI nº 29507775/2026 e 29507530/2026-SEHAB.UEN.APE), que o orçamento-base da Administração foi elaborado com BDI de 22,23%, calculado sobre base de custos SINAPI/SICRO, distinta da composição própria adotada pela VK.
>
> Esse BDI de referência integra o orçamento-base utilizado para estimar o valor máximo aceitável da contratação (R$ 318.043,65) e para aferição de eventual sobrepreço, mas não constitui, por si só, teto obrigatório para a composição de custos da proposta vencedora: a Lei nº 14.133/2021 permite que a licitante componha seu preço com estrutura de custos própria, desde que o valor final seja exequível e sejam respeitadas as regras específicas do Edital sobre a composição (a exemplo da regra do item 13.4.5.2, tratada em item específico desta manifestação).
>
> Adicionalmente, o BDI de 22,23% foi calculado com base na faixa referencial do Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário para "Construção de Edifícios", categoria de obra civil, distinta do objeto deste certame, que é serviço técnico de regularização fundiária urbana (levantamento planialtimétrico, projeto urbanístico, cadastro social e assessoria jurídica), sem execução de obra. Essa distinção de tipologia reduz a força probante da simples comparação percentual entre os dois BDIs como critério isolado de inexequibilidade.
>
> Isso não significa que a diferença de aproximadamente 17 pontos percentuais entre os dois valores deva ser ignorada. Esta Unidade, como responsável técnica pela matéria de REURB dentro desta Secretaria de Habitação, conclui que a diferença percentual entre os dois BDIs, tomada isoladamente, não é parâmetro suficiente para caracterizar inexequibilidade da proposta da VK, por decorrer, em parte relevante, da ausência de tabela do Acórdão nº 2.622/2013-TCU-Plenário específica para serviços técnicos de REURB, limitação metodológica que atinge igualmente o BDI de referência do próprio Município, e não apenas o da licitante.
>
> A exequibilidade da proposta, quanto ao aspecto do BDI, deve ser aferida não pela simples comparação percentual entre os dois valores, mas pela verificação de que os custos diretos identificáveis (equipe técnica, encargos, tributos) estão efetivamente cobertos, e com composição tributária (IRPJ/CSLL) e enquadramento no Anexo III do Simples Nacional, cujas eventuais pendências, e não a mera diferença percentual de BDI, é que justificam diligência complementar.

Portanto, conforme apontado pela própria Recorrente, o entendimento majoritário é que o desconto acima de 75%, no casos de obras e serviço de engenharia, não é motivo para desclassificação automática da proposta de preços. O Tribunal de Contas do Estado de Santa Catarina já se manifestou sobre o assunto, no Processo nº @CON 24/00522264. Relator: Conselheiro Aderson Flores. Decisão nº 1473/2024), vejamos:

> 2. Responder às indagações formuladas pelo Consulente, nos seguintes termos:
>
> 1. O critério definido no art. 59, §4º, da Lei n. 14.133/2021 conduz a uma

> presunção relativa de inexequibilidade de preços. Dessa forma, a Administração deve dar à licitante a oportunidade de demonstrar a exequibilidade de sua proposta, comprovando sua capacidade de bem executar os serviços, nos termos e condições exigidos pelo instrumento convocatório, em atenção ao disposto no inciso IV do art. 59 daquele diploma legal.

Ademais, no tocante ao BDI, a Recorrida esclarece em suas contrarrazões:

> A Súmula nº 254 do Tribunal de Contas da União estabelece que o IRPJ e a CSLL, em razão de sua natureza direta e personalística, não devem integrar o BDI do orçamento-base da licitação.
>
> A jurisprudência do próprio TCU reconhece, entretanto, que essa orientação não significa que tais tributos sejam economicamente ignorados pelas empresas quando da formação de seus preços. O Acórdão nº 648/2016-TCU-Plenário, seguindo entendimento anteriormente manifestado no Acórdão nº 1.591/2008-TCU-Plenário, reconheceu que é legítimo que a empresa considere IRPJ e CSLL na formação de sua equação econômico-financeira, não decorrendo daí, por si só, prejuízo ao erário.
>
> No presente certame, contudo, existe previsão específica no item 13.4.5.2 do Edital, que deve ser integralmente observada pela Recorrida e que disciplina a composição do BDI a ser apresentada pelo licitante vencedor. A Recorrida, portanto, não sustenta o direito de manter IRPJ ou CSLL como rubricas autônomas no BDI definitivo caso isso contrarie o instrumento convocatório.
>
> A controvérsia deve ser examinada sob outro enfoque: eventual necessidade de adequação da forma de apresentação da parcela tributária não transforma automaticamente a proposta em inexequível, tampouco demonstra que o respectivo custo econômico tenha sido omitido.

Nessa linha, considerando o disposto no edital:

> **13.4.5 –** Composição de BDI, detalhando todos os seus componentes, inclusive o percentual, que deverá representar o mesmo percentual total indicado na proposta comercial.
>
> **13.4.5.1 -** Os custos relativos a administração local, mobilização e desmobilização e instalação de canteiro e acampamento, bem como quaisquer outros itens que possam ser apropriados como custo direto, não poderão ser incluídos na composição do BDI, devendo ser cotados na planilha orçamentária.
>
> **13.4.5.2** - Os tributos considerados de natureza direta e personalística, como o Imposto de Renda de Pessoa Jurídica - IRPJ e a Contribuição Sobre o Lucro Líquido - CSLL, não deverão ser incluídos no BDI, nos termos do art. 9º, II do Decreto nº 7.983, de 2013 (TCU, Súmula 254).
>
> **13.4.5.3 -** As alíquotas de tributos apresentadas pelo proponente na composição do BDI devem observar a legislação tributária vigente (Acórdão 2.622/2013, TCU).
>
> **13.4.5.4 -** Na hipótese de celebração de aditivos contratuais para a inclusão de novos serviços, o preço desses serviços será calculado considerando o custo de referência e a taxa de BDI de referência especificada no orçamento-base da licitação, subtraindo desse preço de referência a diferença percentual entre o valor do orçamento-base e o valor global do contrato obtido na licitação, com vistas a garantir o equilíbrio econômico-financeiro do contrato e a manutenção do percentual de desconto ofertado pelo contratado, em atendimento ao art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal e aos arts. 14 e 15 do Decreto 7.983/2013.

Considerando o recente entendimento do Tribunal de Contas da União acerca da possibilidade de promoção de diligência para correção de falhas na composição do BDI:

> 9.2.4. desclassificação sumária de propostas com vícios sanáveis, sem que fossem promovidas diligências às licitantes para a correção das falhas detectadas na composição do BDI e dos encargos sociais, em prejuízo à seleção da proposta mais vantajosa, em afronta ao art. 3º da Lei 8.666/1993 (atualmente art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021) e à

> jurisprudência deste Tribunal (a exemplo dos Acórdão 370/2020-TCU-Plenário e 1.487/2019-Plenário);
> (Acórdão 4668/2026-TCU-Segunda Câmara. Relator: Jorge Oliveira. Data da Sessão: 01/09/2026)

Considerando que a apresentação detalhada da composição do BDI é requisito necessário para assinatura do contrato e não como condição de classificação da proposta, nos termos do edital. Contudo, considerando que a Recorrida apresentou o citado documento, a Pregoeira, nos termos do subitem 21.3 do edital, promoveu diligência para adequação da composição do BDI, em atendimento às regras do edital.

> **21.3** - É facultado ao Pregoeiro ou à autoridade superior, em qualquer fase desta licitação, promover diligência destinada a esclarecer ou complementar a instrução do processo, nos termos do art. 64, da Lei n º 14.133/21. (grifado)

Em resposta, a Recorrida ajustou a composição do BDI, a qual foi devidamente analisada pela Secretaria de Habitação, por meio do Memorando SEI nº 31538612/2026, que se manifestou:

> O Ofício solicitou a apresentação da composição do BDI com a supressão do IRPJ e CSLL, em atenção ao item 13.4.5.2 do Edital, vedada a majoração do valor global da proposta.
>
> A VK apresentou o Demonstrativo de BDI retificado, cuja composição resulta em BDI de 39,09%, sem referência ao IRPJ ou CSLL em qualquer dos seus componentes. Apresentou, ainda, Composição de Custos Analítica retificada, da qual foram suprimidas as linhas relativas a esses tributos, remanescendo no grupo de tributos apenas a rubrica "Simples Nacional/Anexo III".
>
> Conferido o cálculo a partir dos percentuais informados, o BDI corresponde a 39,09% e o valor global permanece em R$164.587,54. Como as linhas suprimidas constavam com alíquota de 0,00%, não houve alteração do percentual do BDI nem do preço da proposta.
>
> O item 1 foi atendido, nos exatos termos solicitados.

Aqui, deve-se compreender que o BDI depende das características de cada empresa, bem como do serviço executado. Logo, os valores dispostos no Acórdão do TCU, bem como o indicado no edital, não podem ser adotados como absolutos. Inclusive, esse é o entendimento do Tribunal de Contas da União, vejamos:

> Acórdão
>
> VISTOS, relatados e discutidos estes autos de denúncia sobre possíveis irregularidades cometidas pelo Dnocs no PE-SRP 019/2021, que objetivou a contratação dos serviços necessários à instalação de poços profundos, bem como no PE-SRP 029/2021, que relicitou itens fracassados naquela primeira licitação.
>
> ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do *Plenário,* diante das razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 234, 250 e 251 do Regimento Interno e no art. 4º, inciso I, da Resolução 315/2020, em:
>
> (...)
>
> **9.4.6. a desclassificação de licitante exclusivamente por taxa de BDI acima de limites considerados adequados, sem avaliação de possível compensação pelos preços unitários e globais ofertados, contraria a jurisprudência deste Tribunal e afronta os princípios da economicidade, explicitado no *caput* do art. 70 da Constituição Federal de 1988, e da razoabilidade, conforme o *caput* do art. 2º do Decreto 10.024/2012;** (grifado) (ACÓRDÃO 2460/2022 - PLENÁRIO. Relator VITAL DO RÊGO. Data da sessão: 01/11/2022).

Portanto, resta atendida a solicitação.

VI. IV - Da suposta inovação da planilha por meio de diligência

A Recorrente requer que seja verificado se a composição própria de custos apresentada em sede de diligência apenas esclareceu informações ou se introduziu nova estrutura de custos, defendendo que a diligência não pode servir para sanar ausência de planilha essencial ou substituir a composição apresentada inicialmente.

Primeiramente, insta consignar que a planilha de custos e formação de preços é apresentada com o objetivo de demonstrar os custos da proposta de preços. O elemento vinculante ao julgamento é o maior desconto ofertado, o qual resulta no menor preço global, conforme critério de julgamento regrado no subitem 10.1 do edital.

Logo, conforme verifica-se nos autos, apesar das diligências realizadas, a Recorrida não majorou o preço global ofertado, nem alterou as especificações técnicas dos serviços.

Como visto, a atuação da Administração, ao realizar a diligência em sessão pública, deu-se no estrito cumprimento dos princípios do formalismo moderado e da razoabilidade. A complementação ou o detalhamento da composição de custos serviu, tão somente, para esclarecer a exequibilidade de valores e a adequação da proposta aos parâmetros do edital.

Vale ressaltar que o Tribunal de Contas da União - TCU possui entendimento pacífico no sentido de que é lícita a juntada ou o ajuste de planilhas de custos em sede de diligência, desde que não ocorra a majoração do valor global ofertado nem a alteração do objeto:

> A existência de *erro* material ou omissão sanável na planilha de custos e de formação de preços não enseja a desclassificação sumária da *proposta,* devendo o órgão ou a entidade licitante promover diligência para possibilitar a correção da falha, desde que não haja majoração do valor global originalmente *proposto,* em observância à busca de contratação mais vantajosa para a Administração Pública (art. 11, inciso I, da Lei 14.133/2021). Acórdão 4668/2026-TCU-Segunda Câmara (Representação, Relator Ministro Jorge Oliveira)

Portanto, a conduta da Pregoeira encontra respaldo expresso no dever de saneamento previsto no art. 64 da Lei nº 14.133/2021 e nos princípios do formalismo moderado e da eficiência.

VI. V - Da Qualificação operacional e do Atestado Emitido pelo CDES

A Recorrente alega que a Recorrida apresentou atestado emitido pelo Centro de Direitos Econômicos e Sociais — CDES, contudo o próprio documento informa que a execução ocorreu com a anuência de subcontratação. Assim, a Recorrente requer a comprovação da extensão da subcontratação com a conferência de vários elementos.

Posto isto, considerando que a análise técnica foi realizada pela Secretaria de Habitação, as razões recursais foram encaminhadas para análise e manifestação da secretaria. Em resposta, por meio do Memorando SEI nº 30959350/2026, a Secretaria afirma que:

> Quanto a este ponto, sustenta a Recorrente que a VK apresentou atestado emitido pelo CDES (CNPJ 04.206.013/0001-72), referente a 299 unidades REURB executadas em São Leopoldo/RS (17/12/2025 a 19/01/2026, ART nº 14213513, CAT nº 2195354), com anuência de subcontratação; é necessário comprovar a extensão efetivamente executada pela VK, a validade do termo de entrega (emitido com ressalva) e o registro do atestado na CAT.
>
> A capacidade técnico-operacional da licitante VK Agrimensura e Cartografia Ltda. está devidamente certificada e comprovada de forma autônoma pela Certidão de Acervo Operacional (CAO) nº 2220798, emitida pelo CREA-RS diretamente em nome da pessoa jurídica.
>
> A referida certidão vincula-se à ART de Execução nº 14219543 e comprova a execução de serviços de REURB de Interesse Social para 299 unidades habitacionais no Município de São Leopoldo/RS, montante que supera em mais de 19 vezes o quantitativo mínimo de 15 unidades exigido no item 9.6, "m", do Edital.
>
> A CAT nº 2195354 identifica-se expressamente como "CAT COM REGISTRO DE ATESTADO", contando com os selos de segurança nºs 247722 a 247724 e protocolo CREA-RS nº 2026115484, o que confere fé pública e validade jurídica plena ao documento emitido pelo contratante (CDES).
>
> Ademais, a referência à anuência de subcontratação no âmbito do credenciamento junto à Prefeitura de São Leopoldo/RS é plenamente

admitida pela Lei nº 14.133/2021, uma vez que a execução regular por subcontratação autorizada transfere legitimamente o acervo e a experiência operacional à empresa que efetivamente executou os serviços. Tais elementos fáticos e documentais afastam integralmente a tese do recurso e o precedente do TRF4 citado pela Recorrente.

Assim, a Certidão de Acervo Operacional expedida pelo órgão fiscalizador competente em nome da Recorrida consolida o integral cumprimento do subitem 9.6, alínea 'm', do edital.

VI. VI - Da Impossibilidade de Transferir Automaticamente a Experiência do Profissional à Empresa

A Recorrente pondera que a experiência pessoal do profissional não se confunde automaticamente com a capacidade operacional da pessoa jurídica.

Posto isto, verifica-se que a Recorrente tem razão ao afirmar que a experiência pessoal não se confunde com a experiência operacional. Contudo, não se localiza nos autos a alegada confusão. Aliás, a própria Recorrente não traz elementos que indiquem que houve essa confusão durante a análise dos documentos de habilitação.

Assim sendo, verifica-se que o edital é claro ao exigir a comprovação do profissional, bem como da empresa (operacional):

> **9.6** - A documentação para fins de habilitação é constituída de:
>
> (...)
>
> **l)** Indicação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.
>
> **l.1)** Apresentar o Registro do profissional indicado no conselho competente;
>
> **l.2)** Apresentar atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes àquela a ser contratada, ou seja: **Desenvolver e Implementar Trabalhos de Regularização Fundiária, em Núcleo Urbano;**
>
> **l.2.1)** Os profissionais indicados pelo licitante deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.
>
> **m)** Apresentar certidões ou atestados, regularmente emitidos pelo conselho competente, que demonstrem capacidade operacional na execução de serviços similares de complexidade tecnológica e operacional equivalente ou superior com o objeto dessa licitação, que corresponda a 12% (doze por cento) do total a ser executado, ou seja: **Desenvolvimento e Implementação de Trabalhos de Regularização Fundiária de pelo menos 15 unidades em Núcleo Urbano.**
>
> **m.1)** Será permitido o somatório de atestados para fins de atendimento do quantitativo exigido.

Ademais, a análise técnica conduzida pela Secretaria de Habitação (por meio do Memorando SEI nº 30675313/2026 - SEHAB.URF, disponibilizado publicamente no site da Prefeitura de Joinville) avaliou as duas dimensões de habilitação de forma inteiramente distinta e independente, nos seguintes termos:

> (...)
>
> **1.1 Parecer final quanto à aceitabilidade das Certidões de Acervo Técnico do profissional:**
>
> O profissional indicado (Vinícius Kuczynski Nunes) está devidamente registrado no CREA-RS, integra o quadro técnico da licitante desde 19/05/2023 e comprova, por meio de CAT com atestado regularmente registrado no conselho profissional, a execução de serviço de mesma natureza e características do objeto licitado (desenvolvimento e implementação de trabalhos de Regularização Fundiária em Núcleo Urbano), atendendo ao item 9.6, "l", "l.1" e "l.2" do Edital.
>
> Das 7 (sete) CATs apresentadas, apenas a CAT nº 2195354 guarda compatibilidade de objeto do Edital, sendo, todavia, suficiente para comprovar a aptidão técnico-profissional exigida, uma vez que o Edital não

> exige pluralidade de atestados para este item.
>
> As demais CATs (nºs 2229249, 2178395, 2087351, 2223298, 2184675 e 513831/2025) referem-se a serviços de natureza distinta (topografia rodoviária, industrial, comercial e cadastral genérica), razão pela qual são consideradas incompatíveis com o objeto licitado para os fins do item "l".
>
> (...)
>
> **2.1. Parecer final quanto à aceitabilidade do(s) atestado(s) da empresa:**
>
> Quantidade total atestada: 299 unidades (lotes) em Núcleo Urbano.
>
> Da totalidade das ARTs que compõem o Acervo Operacional da empresa (CAO nº 2220798), apenas a ART nº 14219543 refere-se a serviços de Regularização Fundiária Urbana, sendo, contudo, suficiente para superar com folga o mínimo de 15 unidades exigido no subitem 9.6, "m" (12% do quantitativo total do objeto), dispensando-se o somatório previsto no subitem m.1.

Ainda, considerando que a análise técnica foi realizada pela Secretaria de Habitação, as razões recursais foram encaminhadas para análise e manifestação da secretaria. Em resposta, por meio do Memorando SEI nº 30959350/2026, a Secretaria afirma que:

> A Recorrente sustenta, no ponto ora examinado, que a experiência pessoal do engenheiro Vinícius Kuczynski Nunes não se confunde automaticamente com a capacidade técnico-operacional da pessoa jurídica VK, sobretudo porque o atestado decorre de execução por subcontratação.
>
> A comprovação do atendimento aos requisitos de qualificação técnico-operacional da licitante VK Agrimensura e Cartografia Ltda. não se valeu de transferência indevida do acervo pessoal de seus profissionais, mas sim de certidão autônoma emitida em favor da própria pessoa jurídica.
>
> A Certidão de Acervo Operacional (CAO) nº 2220798 foi expedida pelo CREA-RS em nome exclusivo da empresa proponente (CNPJ nº 43.629.090/0001-97), atestando a sua capacidade organizacional e empresarial própria para a execução de serviços de REURB.
>
> Ademais, o fato de o acervo decorrer de subcontratação regularmente autorizada pelo contratante original não desnatura a qualificação técnico-operacional da pessoa jurídica, uma vez que a Lei nº 14.133/2021 assegura à empresa que efetivamente executou a parcela contratual o direito de incorporar essa experiência ao seu próprio acervo operacional. Resta, portanto, cumprida a distinção legal entre a capacidade técnico-profissional e a capacidade técnico-operacional.

Assim, restou afastada a alegada confusão conceitual e evidenciado o pleno cumprimento do disposto no subitem 9.6, alíneas "l" e "m" do edital.

VI. VII - Da Ausência de Atestado de Capacidade Técnica em Nome do Advogado da Equipe Técnica

A Recorrente sustenta, equivocadamente, que restou ausente a comprovação do atestado de capacidade técnica em nome do advogado da equipe técnica. Isso porque, o instrumento convocatório não exige a apresentação de atestado de capacidade técnica para toda equipe exigida no Termo de Referência. O edital é claro ao exigir a comprovação apenas do profissional indicado como responsável técnico pelas atividades de ***"Desenvolver e Implementar Trabalhos de Regularização Fundiária, em Núcleo Urbano",*** conforme se extrai da cláusula 9.6:

> **9.6** - A documentação para fins de habilitação é constituída de:
>
> (...)
>
> **l)** Indicação de profissional, devidamente registrado no conselho profissional competente, detentor de atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes.
>
> **l.1)** Apresentar o Registro do profissional indicado no conselho competente;
>
> **l.2)** Apresentar atestado de responsabilidade técnica por execução de obra ou serviço de características semelhantes àquela a ser contratada, ou seja: **Desenvolver e Implementar Trabalhos de Regularização**

> **Fundiária, em Núcleo Urbano;**
>
> **l.2.1)** Os profissionais indicados pelo licitante deverão participar da obra ou serviço objeto da licitação, e será admitida a sua substituição por profissionais de experiência equivalente ou superior, desde que aprovada pela Administração.
>
> (...)

Posto isto, considerando que a análise técnica foi realizada pela Secretaria de Habitação, as razões recursais foram encaminhadas para análise e manifestação da secretaria. Em resposta, por meio do Memorando SEI nº 30959350/2026, a Secretaria afirma que:

> Alega a Recorrente, quanto a este ponto, que a qualificação técnico-profissional da equipe jurídica multidisciplinar exigida para REURB não foi comprovada por atestado de capacidade técnica em nome do advogado indicado (Cândido Nathanael Oliveira Encarnação, OAB/RS 100.814); a documentação limitou-se a inscrição na OAB, pós-graduação e contrato de prestação de serviços firmado em 17/03/2026 com a própria VK.
>
> O item 9.6, "l", do Edital, que trata da qualificação técnico-profissional exigível na fase de habilitação, refere-se à comprovação de atestado de capacidade técnica vinculado a profissional indicado para as funções de natureza técnica de engenharia/agrimensura ali especificadas, mediante CAT emitida pelo CREA. O item 5.1.2.5 do Termo de Referência, ao definir a equipe mínima necessária à execução contratual, exige, quanto ao integrante advogado, apenas a regular inscrição na Ordem dos Advogados do Brasil, sem condicionar essa função a atestado de capacidade técnica específico em REURB, distinção que decorre da própria natureza da atividade advocatícia, cuja habilitação legal é conferida pela inscrição na OAB (Lei nº 8.906/1994), e não por certidão de acervo técnico como ocorre com profissões regulamentadas por conselhos de fiscalização técnica (CREA, CAU).
>
> Não há, no Edital ou no Termo de Referência disponibilizados a esta Unidade, exigência expressa de atestado de capacidade técnica para o integrante advogado da equipe mínima, de modo que a documentação apresentada pela VK (inscrição na OAB, titulação acadêmica e contrato de prestação de serviços) atende, sob o aspecto técnico examinado por esta Unidade, ao requisito aplicável a essa função.

Assim, descabe exigir comprovação não prevista no edital, razão pela qual se conclui pela improcedência das alegações da Recorrente.

Diante do exposto, mantém-se integralmente a decisão final da Pregoeira, uma vez atendidos todos os requisitos constantes do edital. A condução do ato ocorreu em estrita conformidade com a Lei nº 14.133/2021, respeitando os princípios da isonomia, legalidade, supremacia do interesse público e julgamento objetivo. Assim, fica ratificada a classificação e habilitação da licitante **VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA**.

VII – DA CONCLUSÃO

Por todo o exposto, decide-se por **CONHECER** do recurso administrativo interposto pelo **INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA** para, no mérito, **NEGAR-LHE PROVIMENTO**, mantendo inalterada a decisão que declarou a empresa **VK AGRIMENSURA E CARTOGRAFIA LTDA** vencedora do presente processo licitatório.

Aline Mirany Venturi Bussolaro

Pregoeira

Portaria nº 177/2026

De acordo,

Acolho a decisão da Pregoeira em **CONHECER E NEGAR PROVIMENTO** ao recurso interposto pelo **INSTITUTO URB 7 DE REGULARIZAÇÃO FUNDIÁRIA LTDA**, com base em todos os motivos acima expostos.

Silvia Cristina Bello

Diretora Executiva

Ricardo Mafra

Secretário de Administração e Planejamento

Documento assinado eletronicamente por **Aline Mirany Venturi Bussolaro**, **Servidor(a) Público(a)**, em 13/11/2026, às 10:02, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.

Documento assinado eletronicamente por **Ricardo Mafra**, **Secretário (a)**, em 16/11/2026, às 17:34, conforme a Medida Provisória nº 2.200-2, de 24/08/2001, Decreto Federal nº8.539, de 08/10/2015 e o Decreto Municipal nº 21.863, de 30/01/2014.

A autenticidade do documento pode ser conferida no site https://portalsei.joinville.sc.gov.br/ informando o código verificador **31544730** e o código CRC **9DD27665**.