

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 005.916/2022-4

Natureza: Denúncia

Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo

SUMÁRIO: DENÚNCIA. CREA/SP. CONTRATAÇÃO DE SERVIÇOS DE ENGENHARIA MEDIANTE DAÇÃO DE IMÓVEIS EM PAGAMENTO. INDEFERIMENTO DE CAUTELAR. OITIVAS E DILIGÊNCIAS. LICITAÇÃO REVOGADA. CONTINUIDADE DO EXAME DO MÉRITO DA DENÚNCIA. TIPOS DE LICITAÇÃO DISTINTOS EM UM MESMO EDITAL (MENOR PREÇO E MAIOR LANCE). ADOÇÃO INDEVIDA DO INSTITUTO DA DAÇÃO EM PAGAMENTO EM VEZ DA PERMUTA. POTENCIAL RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE DO CERTAME CAUSADO PELA POSSÍVEL AUSÊNCIA DE ATRATIVIDADE NO NEGÓCIO. PROCEDÊNCIA PARCIAL. CIÊNCIA DE IRREGULARIDADES. LEVANTAMENTO DE SIGILO DOS AUTOS. ARQUIVAMENTO.

## RELATÓRIO

Adoto como relatório excerto da instrução elaborada no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), que contou com a anuência do coro diretivo da unidade (peças 81-83):

---

### ***“E. EXAME TÉCNICO***

---

***Item 24.1 da instrução de peça 72: nos termos dos arts. 157 e 187 do Regimento Interno do TCU, diligenciar o Conselho Crea/SP para que, no prazo de até quinze dias, encaminhe cópia dos documentos que compõem a fase interna da licitação, incluindo pesquisa de mercado (ou instrumento similar) realizada para prospectar eventuais interessados na permuta dos imóveis do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP) e demais informações que julgar cabíveis***

***Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio administrativo da eficiência, art. 3º, caput, e art. 7º, § 3º, da Lei 8.666/1993***

***Contextualização:***

***1. Após a revogação da Concorrência 2/2022, em decorrência de TAC celebrado entre o Crea/SP e o Ministério Público Federal (Processo Judicial 5006848-57.2022.4.03.6100), foi publicado o Edital da Concorrência 1/2023 - alienação, pela maior oferta, mediante permuta de imóvel localizado na Avenida Rebouças, 1006 e 1028, no bairro de Pinheiros, São Paulo – SP, de propriedade do Conselho. Em consulta ao site do Crea/SP, a unidade técnica constatou que a referida licitação foi declarada fracassada e entendeu pertinente a realização de nova diligência com vistas ao saneamento do presente processo.***

***Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre os indícios de irregularidades:***

***2. Além de trazer aos autos cópia integral da Concorrência 1/2023, declarada fracassada, a unidade jurisdicionada ressalta seu compromisso em atender tanto à jurisprudência deste Tribunal quanto ao Termo de Ajustamento de Conduta – TAC, firmado com o Ministério Público Federal – MPF, razão pela qual realizou a licitação na modalidade concorrência visando à alienação, pela maior oferta,***

---

do seu imóvel. Informa ainda que está elaborando novo edital de concorrência pública.

*Análise:*

3. Considerando que foi identificada irregularidade na Concorrência 2/2022 posteriormente revogada; e que a Concorrência 1/2023, apesar de atender à jurisprudência deste Tribunal de Contas e ao TAC celebrado com o MPF, foi declarada fracassada, entende-se que a presente denúncia pode ser considerada procedente e arquivada, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno do TCU, sem prejuízo de dar ciência ao Crea/SP, com fundamento no art. 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, de que a cumulação de objetos em edital (menor preço para elaboração do projeto executivo/execução de obra e maior lance ou oferta para dação em pagamentos), como ocorreu nos itens 4.1 e 5.1 do Edital de Concorrência 2/2022, restringe a competitividade do certame, contrariando o princípio administrativo da eficiência, além de violar o art. 3º, caput; e art. 7º, § 3º, da Lei 8.666/1993.

(...)

---

#### **I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

---

1. Em virtude do exposto, propõe-se:

- 6.1. **conhecer da denúncia**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235 do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;
- 6.2. no mérito, considerar a presente denúncia **procedente**;
- 6.3. dar **ciência** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP), com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Edital de Concorrência 2/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:
  - a) a cumulação de objetos em edital (menor preço para elaboração do projeto executivo/execução de obra e maior lance ou oferta para dação em pagamentos), como ocorreu nos itens 4.1 e 5.1 do Edital de Concorrência 2/2022, restringe a competitividade do certame, contrariando o princípio administrativo da eficiência, além de violar o art. 3º, caput; e art. 7º, § 3º, da Lei 8.666/1993;
- 6.4. **informar** ao Crea/SP e ao denunciante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);
- 6.5. **levantar o sigilo** que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante, nos termos dos arts. 104, § 1º, e 108, parágrafo único, da Resolução - TCU 259/2014; e
- 6.6. **arquivar** os presentes autos, nos termos art. 169, V, do Regimento Interno deste Tribunal.”

É o relatório.

## VOTO

Trata-se de denúncia, com pedido de medida cautelar, sobre possíveis irregularidades na Concorrência 2/2022, promovida pelo Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP), com o objetivo de contratar empresa especializada em serviços de engenharia para elaborar o projeto executivo e executar as obras do novo edifício sede do Crea/SP, no valor estimado de R\$ 190.526.123,62, mediante dação em pagamento referente aos imóveis indicados no edital, de propriedade da autarquia, no valor mínimo de R\$ 191.164.000,00.

2. O denunciante alegou, em suma, que:

a) a cumulação, no mesmo objeto, de serviços de elaboração de projeto executivo/execução de obra com dação de imóveis em pagamento é ilegal e lesiva ao erário, uma vez que o item 5.1 do edital informa que a dotação orçamentária considera que os valores dos imóveis serão dados em pagamento;

b) na realidade, não se trata de dação em pagamento, senão de venda de imóveis;

c) a utilização do critério ‘menor preço’ no preâmbulo do edital considera o julgamento com base na maior diferença positiva entre o preço de compra do imóvel a ser vendido e o preço da obra, o que mais se assemelha a ‘maior lance ou oferta’, critério incompatível com a contratação de obras e projeto;

d) a reunião de objetos distintos na mesma licitação (contratação de projetos e obra e venda de imóveis) restringe a competitividade, favorecendo empresas que possuam, ao mesmo tempo, atividade em investimentos imobiliários e elevado capital para a operação de imóveis;

e) o Crea/SP tentou realizar a contratação da obra nos mesmos moldes mediante o Chamamento Público 1/2020, cuja nulidade foi declarada na Ação Popular 5014750-32.2020.4.03.6100, julgada na 11ª Vara Cível Federal; naquela oportunidade, o TCU determinou a suspensão cautelar do Chamamento, no âmbito do TC 008.435/2021-9; e

f) a Concorrência 2/2022 foi suspensa por decisão proferida pela 26ª Vara Cível Federal de São Paulo no âmbito da Ação Popular 5006848-57.2022.4.03.6100 (peça 14).

3. Em instrução preliminar (peça 18), a então Secretaria de Fiscalização de Infraestrutura Urbana (SeinfraUrbana) entendeu afastado o perigo da demora, diante da suspensão do certame antes mesmo de sua abertura, conforme relatado pelo denunciante, motivo pelo qual propôs o indeferimento da medida cautelar pleiteada. Ao analisar as alegações do denunciante, concluiu pela existência de indícios de irregularidades no referido certame, sobre os quais foi proposta a oitiva da entidade para que se pronunciasse a respeito dos seguintes pontos:

*“a) a indicação no objeto do certame que seria utilizada dação em pagamento para a elaboração do projeto executivo/execução de obra, sendo que a oferta dos imóveis indicados no edital para pagamento (item 5 do edital), tem características de ‘maior lance ou oferta’, em suma, venda de imóveis, constatando-se o descumprimento do art. 7º, § 3º da Lei 8.666/1993;*

*b) ao desacordo entre a informação constante no preâmbulo do edital, ao indicar que se trata de licitação do tipo ‘menor preço’, e o critério de julgamento previsto no subitem 12.1.4 desse ato convocatório ao estabelecer, em síntese, que será considerada vencedora a proposta que apresentar a maior diferença positiva entre o valor ofertado pelos imóveis do Crea/SP e o preço da obra, com a observação inclusa no subitem 12.1.2: ‘Na proposta de valorização dos imóveis não serão aceitos valores inferiores ao avaliado pelo CREA-SP’. Dessa maneira, a dúbia indicação do critério para julgamento no edital contraria o art. 40, inciso VII da Lei 8.666/1993;*

*c) a cumulação de objetos imposta pelo edital, o que caracterizaria restrição ao caráter competitivo do certame, considerando que podem existir interessados em adquirir os imóveis ofertados pelo Crea/SP sob o critério da maior oferta, mas que podem não estar interessados ou não possuir qualificação técnica para realizar a obra pretendida pelo Crea/SP, assim como, podem existir inúmeras empresas de engenharia interessadas em construir o novo edifício desejado pelo Crea/SP, mas que não possuem interesse em atuar na aquisição e administração de imóveis. Assim, a referida cumulação de objetos poderia inibir a presença de concorrentes na licitação e, por consequência, a competitividade, contrariando o princípio administrativo da eficiência, tendo em conta que a licitação não deve perder seu objetivo principal, que é obter a proposta mais vantajosa à Administração, mediante ampla competitividade, a teor do art. 3º, caput, da Lei 8.666/1993;”*

4. Por meio de despacho acostado à peça 21, conheci da presente denúncia e indeferi o pedido de adoção de cautelar, diante da ausência do perigo da demora. Assim, determinei a realização de oitiva do Crea/SP nos termos transcritos abaixo, além da construção participativa de deliberações junto aos gestores, considerando a possibilidade de o TCU vir a determinar a anulação do edital da Concorrência 2/2022, caso confirmadas as irregularidades:

*“c) determino a realização a oitiva do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo, com fundamento no artigo 250, V, do RITCU, para que, no prazo de quinze dias, se pronuncie quanto aos seguintes pontos relativos à concorrência pública 2/2022:*

*c.1) a indicação no objeto do certame que seria utilizada dação em pagamento para a elaboração do projeto executivo/execução de obra, sendo que a oferta dos imóveis indicados no edital para pagamento, tem características de ‘maior lance ou oferta’;*

*c.2) ao desacordo entre a informação constante no preâmbulo do edital, ao indicar que se trata de licitação do tipo ‘menor preço’, e o critério de julgamento previsto no subitem 12.1.4 deste ato convocatório, ao estabelecer que será considerada vencedora a proposta que apresentar a maior diferença positiva entre o valor ofertado pelos imóveis do Crea/SP e o preço da obra;*

*c.3) a cumulação de objetos imposta pelo edital, o que caracterizaria restrição ao caráter competitivo do certame;*

*c.4) demais informações que julgar necessárias; e*

*d) designação formal de interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas, informando nome, função/cargo, e-mail e telefone de contato.”*

5. Em resposta à oitiva, o Crea/SP alegou, em síntese, que (peça 48):

a) o TCU já analisou o tema “*permuta por imóveis a edificar*” pretendido pelo Crea/SP no TC 008.435/2021-9, cujo Acórdão 707/2022-Plenário, em suma, “determinou” que o Conselho realizasse prévia licitação para a contratação do objeto, estipulasse no edital a localidade para a nova construção e incluísse no procedimento licitatório o projeto básico;

b) em cumprimento ao referido acórdão, o Crea/SP publicou o edital da Concorrência 2/2022, contendo projeto básico e a localidade da nova sede;

c) o Conselho pretende se utilizar da alienação dos seus ativos como contrapartida na contratação de empresa para execução da obra do seu novo edifício sede, a ser construído em terreno de propriedade da autarquia;

d) decidiu alienar os imóveis “*em conjunto*”, em razão da baixa atratividade da venda isolada e como forma de obter maior eficiência operacional e financeira;

e) o interesse público somente é atingido se ocorrer a alienação integral dos imóveis, pois o parcelamento do objeto, com venda de apenas uma ou algumas unidades, inviabilizaria a edificação de um novo imóvel;

f) a cumulação dos dois objetos (venda de imóveis e contratação de obras e projetos) em um único edital justifica-se como meio de impedir vultosos custos relacionados a aluguel de imóvel de terceiro durante o período das obras e evitar custos de desmobilização e remoção de bens e pessoas para um novo ambiente;

g) o “Acórdão 114/2007” admitiu a possibilidade, em um único certame, da combinação, em um único procedimento licitatório, de combinação de aquisição de serviços com alienação, desde que seja vantajoso para a Administração; e

h) realmente, há necessidade de esclarecimentos acerca do tipo de licitação e do critério de julgamento, o que ensejará a revisão e republicação do edital; nesse sentido, será adotado o critério de “menor preço da obra mediante dação em pagamento sem o desembolso de valores”.

6. Adicionalmente, três meses depois dessa primeira resposta, a autarquia juntou nova peça ao processo em que informou acerca do Termo de Ajuste de Conduta (TAC) firmado junto ao Ministério Público Federal no âmbito da Ação Popular 55006848-57.2022.4.03.6100, a partir do qual se comprometeu a anular o edital da Concorrência 2/2022, observar as disposições das Leis 8.666/1993 e 9.636/1998, além da IN/SPU 3/2018; e não utilizar, na futura licitação, o instituto da “dação em pagamento” como forma obrigatória e direta de pagamento previamente estipulada em edital (peça 50).

7. Em resposta a novas diligências realizadas pela unidade técnica a fim de obter informações adicionais sobre a efetiva revogação/anulação da Concorrência 2/2022 e sobre a existência processo licitatório subsequente, o Crea/SP informou que havia publicado o edital da Concorrência 1/2023, cujo objeto foi a alienação, pela maior oferta, mediante permuta (com ou sem torna de valores) de imóvel localizado no bairro de Pinheiros, em São Paulo/SP, de propriedade do Conselho, através da coleta de propostas de imóveis que atendam às necessidades da autarquia. Porém, após a inabilitação da única participante do certame, a licitação foi declarada fracassada. Acrescentou, ainda, que vem tentando um mecanismo efetivo de viabilizar a contratação em moldes eficientes que atendam tanto ao interesse público quanto à legalidade, o que levou à decisão pela elaboração de novo edital de concorrência para obter nova sede da autarquia (peça 76).

8. Em derradeira instrução (peça 81) – agora realizada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) – e diante da revogação da Concorrência 2/2022 e do fracasso da Concorrência 1/2023, concluiu-se pela procedência da denúncia e pelo seu arquivamento, sem prejuízo de dar ciência ao Crea/SP de que:

*“a) a cumulação de objetos em edital (menor preço para elaboração do projeto executivo/execução de obra e maior lance ou oferta para dação em pagamentos), como ocorreu nos itens 4.1 e 5.1 do Edital de Concorrência 2/2022, restringe a competitividade do certame, contrariando o princípio administrativo da eficiência, além de violar o art. 3º, caput; e art. 7º, § 3º, da Lei 8.666/1993.”*

9. Concordo parcialmente com proposta da unidade técnica, pelos motivos que exponho a seguir.

10. Primeiramente esclareço que a revogação da licitação após a instauração e a consumação do contraditório conduz à perda de objeto da cautelar pleiteada, mas não da denúncia em si, sendo necessária a continuidade do exame de mérito do processo, a fim de evitar a repetição de procedimento licitatório com as mesmas irregularidades verificadas (Acórdãos 7.050/2023-2ª Câmara, Relator Ministro Vital do Rêgo, e 2.142/2017-Plenário, Relator Ministro Augusto Nardes).

11. A questão da nova sede do Crea/SP vem sendo tratada desde a instauração, pela autarquia, do Chamamento Público 1/2020, que teve por objeto:

*“(...) prospecção no mercado imobiliário em São Paulo/SP com vistas à futura e eventual aquisição de imóvel, mediante permuta de imóveis de propriedade deste Crea/SP, para instalação da sede do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo – Crea/SP, através da consulta de interessados em ofertar imóvel construído ou a edificar, sob a forma de ‘condomínio edilício’, de imóveis não residenciais urbanos que atendam todas as necessidades para o desempenho das atividades administrativas, e satisfaçam as disposições e os requisitos mínimos previstos neste procedimento.”*

12. O procedimento foi objeto de denúncia junto a este Tribunal (TC 008.435/2021-9), que culminou com a prolação do Acórdão 707/2022-Plenário (Relator: Ministro Marcos Bemquerer). A decisão revogou a cautelar inicialmente concedida – em decorrência da sua perda de objeto, face à revogação do procedimento pelo Crea/SP – e deu ciência das seguintes irregularidades: i) a contratação de obra para construção de nova sede, mediante permuta com imóvel da União, que envolve edificações a construir, requer prévia licitação; ii) ausência de informação, no edital sobre a localidade da nova sede, essencial para a formulação das propostas; e iii) ausência de projetos básico e executivo para a pretendida construção.

13. O objeto tratava-se, na realidade, da construção de nova sede da entidade, em terreno próprio, na zona da Barra Funda, em São Paulo/SP. O empreendimento seria contratado por inexigibilidade, sob o fundamento de ter comparecido, ao chamamento, apenas uma empresa interessada, e custeado mediante dação de imóveis do Crea/SP em pagamento. O relator do feito entendeu que a inviabilidade de competição não restou evidenciada nos autos e que as possíveis causas do baixo interesse no procedimento possivelmente perpassavam pela ausência de projeto básico e de informações necessárias no edital.

14. Já na Concorrência 2/2022 os projetos básicos da edificação a ser construída foram anexados ao edital. Porém, o item 12 do edital estabeleceu, como critério de julgamento das propostas, a *“diferença entre o valor global ofertado aos imóveis a serem dados em pagamento pelo Crea-SP e o preço global ofertado para execução do objeto contratual (projeto e obra)”*. Nesse sentido, cabia aos licitantes formular proposta de valorização dos seis imóveis descritos no edital, necessariamente superiores ou iguais ao avaliado pelo Conselho.

15. Portanto, conforme o subitem 12.1.4 do instrumento convocatório, sagrar-se-ia vencedora a proposta que apresentasse a maior diferença positiva obtida da subtração entre a proposta de valorização dos imóveis e a proposta de desconto sobre o objeto contratual. Essa diferença seria paga ao Crea/SP quando da autorização para transferência da propriedade do último imóvel (Sede Faria Lima).

16. Cabe primeiramente diferenciar a alienação de imóveis mediante dação em pagamento da permuta.

17. Os institutos estão previstos no art. 17, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei 8.666/1993, e recepcionados no art. 76, inciso I, alíneas “a” e “c”, da Lei 14.133/2021. Para ambos os casos, as leis preveem a necessidade de avaliação prévia do imóvel e de autorização legislativa, podendo ser dispensada a licitação.

18. A diferença entre ambos, agora plenamente incorporada na nova lei de licitações, é que a permuta é aplicável aos casos em que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, e ocorra a torna de valores, sempre que for o caso. No momento em que essa diferença apurada for maior, ou seja, quando a torna ultrapassar a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, trata-se de dação em pagamento. Essa previsão já estava contida no art. 13 da

Instrução Normativa (IN) 3/2018 da Secretaria de Patrimônio da União (SPU), que regulamenta os procedimentos para a permuta de imóveis da União:

*“Art. 13 Sendo o valor do imóvel de terceiro a permutar inferior ao da avaliação do imóvel disponibilizado para permuta, deverá o particular complementar a diferença, mediante recolhimento de DARF, em favor da União, desde que a diferença apurada não ultrapasse a metade do valor do imóvel que será ofertado pela União, previamente à assinatura do Contrato de Permuta.”*

19. Importante destacar que o art. 14 da IN/SPU 3/2018 trata da possibilidade de permuta por edificações a construir (prevista no art. 30, da Lei 9.636/1998), caso em que a licitação não poderá ser dispensada:

*“Art. 14 Caso a permuta com imóvel da União envolva edificações a construir, não poderá o órgão ou entidade pública federal interessada valer-se do disposto no art. 17, I, ‘c’, c/c art. 24, X, da Lei nº 8666, de 1993, cabendo, no caso, a realização da íntegra do processo licitatório.”*

20. A partir dos dispositivos acima, é possível concluir que: i) no caso da Concorrência 2/2022, uma vez que a torna de valores seria inferior à metade do valor dos imóveis a serem oferecidos em permuta pela União, o instituto adequado seria a permuta, e não a dação em pagamento; ii) não há óbices legais e normativos na permuta de bens imóveis por edificações a serem construídas, desde que o procedimento seja precedido de processo licitatório; e iii) a licitação não poderia ser processada pelo tipo “menor preço”, diante da sua incompatibilidade com o critério de julgamento, que levava ao entendimento do tipo “maior oferta”, conforme previsto no art. 45, inciso II, da Lei 8.666/1993, que regeu o certame.

21. Desse modo, discordo da unidade técnica quanto à proposta de ciência baseada no descumprimento, pelo Crea/SP, do disposto no art. 7º, § 3º, da Lei 8.666/1993:

*“§ 3º É vedado incluir no objeto da licitação a obtenção de recursos financeiros para sua execução, qualquer que seja a sua origem, exceto nos casos de empreendimentos executados e explorados sob o regime de concessão, nos termos da legislação específica.”*

22. O dispositivo supracitado deve ser entendido em situações nas quais os recursos financeiros indicados para a execução do objeto dependem de captações futuras em fontes ainda não totalmente definidas ou certas quando da contratação, como, por exemplo, a mera expectativa de um município quanto ao aumento de valor de um convênio pelo órgão concedente, ou a atribuição, ao contratado, da obrigação de captar recursos necessários à realização do objeto, o que pode, de fato, comprometer a execução do contrato. Tal situação é completamente distinta da hipótese de permuta, em que todas as condições e valores já estão previamente acertados nos termos do edital e do contrato que vier a ser celebrado.

23. Também entendo inadequado afirmar que a cumulação da contratação de obra com a dação de imóveis em pagamento necessariamente levará à restrição indevida da competitividade de um certame. Em que pese reduzir a quantidade de empresas interessadas – uma vez que exclui da competição aquelas cujo interesse é somente a execução da obra –, o procedimento não é ilegal e há a possibilidade de que outras empresas do ramo imobiliário se sintam atraídas pela proposta. Aliás, essa atratividade depende de diversos fatores, como, por exemplo, os tipos de imóveis a serem dados em pagamento, a avaliação realizada, a localização, o estado de conservação etc.

24. De fato, no caso concreto, é de se supor que a previsão de dação de seis imóveis em pagamento em uma mesma licitação possa ter sido um fator potencialmente restritivo, considerando o comparecimento de apenas uma empresa no Chamamento Público 1/2020. Mesmo o certame realizado na sequência da Concorrência 2/2020 – a Concorrência 1/2023 –, em que foi prevista a permuta de apenas um imóvel de propriedade do Crea/SP por outro a ser ofertado pelo licitante, acabou por restar fracassado.

25. Verifico, portanto, que o Crea/SP, na busca de uma nova sede para suas instalações, vem envidando esforços no sentido de melhor atender ao interesse público e à legalidade, em missão de difícil concretização, diante das peculiaridades do mercado imobiliário. Por óbvio, as três tentativas sem êxito empreendidas até o momento trazem a experiência que deve ser considerada no planejamento de certames futuros, dentro da discricionariedade do gestor para decidir a melhor forma de solucionar a questão.

26. Por fim, destaco a relevância de se realizarem os estudos prévios adequados para uma nova licitação a ser empreendida pelo Crea/SP, caso ainda seja de seu interesse. A Lei 14.133/2021 já estabelece, em seu art. 18, § 1º, inciso V, a necessidade de que o estudo técnico preliminar ao certame evidencie o problema a ser resolvido e a sua melhor solução, contendo, dentre outros elementos, o levantamento de mercado, que consiste na análise das alternativas possíveis e justificativa técnica e econômica da escolha do tipo de solução a contratar.

27. Diante do exposto, concluo que a denúncia deve ser considerada parcialmente procedente, com os devidos ajustes na proposta de ciência de irregularidades sugerida pela unidade técnica.

TCU, Sala das Sessões, em 6 de dezembro de 2023.

JORGE OLIVEIRA  
Relator



## ACÓRDÃO Nº 2500/2023 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.916/2022-4
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Denúncia
3. Denunciante: Identidade preservada (art. 55, *caput*, da Lei n. 8.443/1992)
4. Unidade: Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (Crea/SP)
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Walmir de Gois Nery Filho (OAB-SP 405.157), Luiz Antônio Tavoraro (OAB-SP 35.377) e outros, representando Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo

## 9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência 2/2022, promovida Crea/SP, com o objetivo de contratar empresa especializada em serviços de engenharia para elaborar o projeto executivo e executar as obras do novo edifício sede do Crea/SP, no valor estimado de R\$ 190.526.123,62, mediante dação em pagamento referente aos imóveis indicados no edital, de propriedade da autarquia, no valor mínimo de R\$ 191.164.000,00,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo Relator e com fundamento nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno do TCU, 103, § 1º, e 108 da Resolução-TCU 259/2014 e 9º, inciso I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. conhecer da denúncia, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. dar ciência ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo sobre as seguintes impropriedades na Concorrência 2/2022, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.2.1. indicação do tipo “menor preço” para a licitação, incompatível com o critério de julgamento das propostas previsto no item 12.1.4 do edital, que considerava vencedora a proposta que apresentasse a maior diferença positiva entre o valor ofertados pelos imóveis do Crea/SP e o preço da obra, configurando o tipo “maior oferta”, em afronta ao art. 45, inciso IV, da Lei 8.666/1993, que regeu o certame;

9.2.2. adoção equivocada da previsão de “dação em pagamento”, em vez da “permuta”, considerando que a diferença apurada entre o valor do imóvel a ser construído e o valor dos imóveis a serem ofertados pelo Crea/SP era inferior à metade deste último, em desacordo com o que dispõe o art. 13 da Instrução Normativa 3/2018 da Secretaria de Patrimônio da União;

9.2.3. inclusão de cláusula potencialmente restritiva à competitividade no item 20.1 do edital, que previu a dação de seis imóveis em pagamento em uma única licitação, o que pode ter o condão de reduzir a atratividade do empreendimento para possíveis licitantes interessadas, em violação ao art. 3º, *caput*, da Lei 8.666/1993.

9.3. comunicar esta decisão ao denunciante e ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo;

9.4. levantar o sigilo que recai sobre as peças destes autos, à exceção daquelas que contenham informação pessoal do denunciante; e

9.5. arquivar os presentes autos.

10. Ata nº 50/2023 – Plenário.

11. Data da Sessão: 6/12/2023 – Ordinária.

12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2500-50/23-P.

**13. Especificação do quórum:**

13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (na Presidência), Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Jorge Oliveira (Relator), Antonio Anastasia e Jhonatan de Jesus.

13.2. Ministros-Substitutos convocados: Augusto Sherman Cavalcanti e Marcos Bemquerer Costa.

13.3. Ministro-Substituto presente: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)

**VITAL DO RÊGO**

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

**JORGE OLIVEIRA**

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

**CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA**

Procuradora-Geral