



Número: **5023577-56.2025.4.03.6100**

Classe: **AÇÃO POPULAR**

Órgão julgador: **9ª Vara Cível Federal de São Paulo**

Última distribuição : **17/08/2025**

Valor da causa: **R\$ 173.217.820,82**

Assuntos: **Licitações, Edital, Concorrência**

Nível de Sigilo: **0 (Público)**

Justiça gratuita? **NÃO**

Pedido de liminar ou antecipação de tutela? **SIM**

Partes	Advogados
JOSE MANOEL FERREIRA GONCALVES (AUTOR)	
	BRUNO CESAR DESCHAMPS MEIRINHO (ADVOGADO)
LIGIA MARTA MACKEY (REU)	
	EDSON GOMES DA SILVA (ADVOGADO)
RICARDO GARCIA GOMES (REU)	
	EDSON GOMES DA SILVA (ADVOGADO)
CONSELHO REGIONAL DE ENGENHARIA E AGRONOMIA DO ESTADO DE SAO PAULO (REU)	
	EDSON GOMES DA SILVA (ADVOGADO)

Outros participantes	
MINISTERIO PUBLICO FEDERAL (FISCAL DA LEI)	

Documentos			
Id.	Data da Assinatura	Documento	Tipo
581632041	11/05/2026 17:11	<a href="#">doc. 03 - Decisão TCU - TC016.878.2025_6_3_</a>	Documento Comprobatório



**TC 016.878/2025-6**

**Apensos:** TC 017.287/2025-1 e  
TC 017.316/2025-1.

**Tipo:** Denúncia.

**Unidade Jurisdicionada:** Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (CNPJ: 60.985.017/0001-77 e UASG: 389423).

**Denunciante:** identidade preservada.

**Procuradores:** Marcos Jordão Teixeira do Amaral Filho, OAB/SP 74.481, e outros (peça 34); Bruno Cesar Deschamps Meirinho, OAB/PR 48.641 (peça 3).

**Interessado em sustentação oral:** não há.

**Proposta:** conhecimento, mérito parcialmente procedente, determinação e ciência.

## INTRODUÇÃO

1. Trata-se de denúncia a respeito de possíveis irregularidades ocorridas na Concorrência Eletrônica 90004/2025, sob a responsabilidade do Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo (CREA/SP), com valor estimado de R\$ 173.217.820,82, cujo objeto é a contratação semi-integrada de empresa especializada para a elaboração dos projetos executivos complementares de engenharia e a execução integral das obras de construção da nova sede do CREA/SP, com área construída de 21.646,62 m<sup>2</sup>, a ser implantada no município de São Paulo/SP, em terreno de 5.500 m<sup>2</sup>. O critério de julgamento é técnica e preço e o modo de disputa é fechado – processo administrativo SEI 26.001031/2025-56 (peça 1; peça 30, p. 52 e 115).

2. A concorrência em análise é regida pela Lei 14.133/2021 e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Compras.gov.br.

3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:

a) situação: certame suspenso em 17/9/2025 pelo CREA/SP após recebimento de comunicações do TCU (peças 57 e 92), durante a etapa de seleção de fornecedores, aguardando habilitação (peça 89);

b) data da sessão pública: 27/8/2025 (peça 30, p. 115);

c) houve impugnação ao edital (peças 38, 44 e 142);

d) há ação popular que tramita na 9ª Vara Federal de São Paulo, autos 5023577-56.2025.4.03.6100, concluso para despacho (peças 42, 91 e 143);


e) em consonância com o contido no item 9.6 do Acórdão 1.917/2024-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler), e à orientação presente no Memorando-Circular 20/2024-Segecex, o CREA/SP informou que o agente de contratação responsável pela condução do certame é servidor efetivo dos seus quadros, em cumprimento ao disposto nos arts. 6º, LX, e 8º, *caput*, da Lei 14.133/2021 (peça 55, p. 2, e peça 59); e

f) foi designado interlocutor pelo CREA/SP para dirimir eventuais dúvidas (peça 55, p. 2).

## HISTÓRICO

4. O denunciante alega, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades (peça 37):

a) aglutinação de contratações (falta de parcelamento do objeto);

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

Este documento foi gerado pelo usuário 030.\*\*\*.\*\*\*-00 em 11/05/2026 21:53:23

Número do documento: 2605111711172960000560942415

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2605111711172960000560942415>

Assinado eletronicamente por: EDSON GOMES DA SILVA - 11/05/2026 17:11:17





- b) definição do objeto e regime de contratação inadequados;
- c) vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica;
- d) projeto básico, anteprojeto e projeto executivo inadequados; e
- e) matriz de riscos inadequada e contrária à lei.

5. 4): Abaixo consta transcrição do histórico presente em instrução de 21/10/2025 (peça 98, p. 2-4):

5. Ao analisar a denúncia, a unidade técnica propôs conhecê-la, uma vez satisfeitos os requisitos de admissibilidade. Em relação às irregularidades narradas, foram realizadas as seguintes ponderações e propostas de encaminhamentos:

a) aglutinação de contratações (falta de parcelamento do objeto): a Lei 14.133/2021 exige que o Estudo Técnico Preliminar (ETP) contenha a motivação para o parcelamento ou não. Contudo, o ETP não foi localizado no Portal Compras.gov.br, impossibilitando verificar se houve fundamentação adequada para a opção pela contratação conjunta. Diante disso, a unidade técnica considerou plausível a irregularidade apresentada na denúncia e propôs a oitiva do CREA/SP acerca da ausência de parcelamento do objeto licitado e diligência para apresentação do ETP a fim de apurar a regularidade da decisão administrativa;


b) definição do objeto e regime de contratação inadequados: embora o edital apresente formalmente um projeto básico, memorial descritivo, anteprojeto de arquitetura, especificações técnicas, matriz de riscos, orçamento, cronograma, modelos de proposta e declarações, as especificações técnicas (anexo III do edital) determinam que cada projeto executivo complementar também deve incluir a elaboração de um respectivo projeto básico — o que contraria o regime semi-integrado, já que esse tipo de projeto cabe ao contratante, não ao contratado. Além disso, os anteprojetos de arquitetura anexados trazem apenas plantas arquitetônicas, sem os elementos mínimos exigidos pelo art. 6º, XXIV, da Lei 14.133/2021, o que reforça a insuficiência técnica da documentação apresentada. Diante dessas inconsistências, a unidade técnica considerou plausíveis as irregularidades apontadas e propôs oitiva do CREA/SP para que esclarecesse: (i) o motivo da exigência de elaboração de projetos básicos pela contratada, em desacordo com o regime adotado; (ii) a razão de o anteprojeto não conter todos os elementos legais obrigatórios; e (iii) a divergência terminológica entre “projetos executivos complementares” e “projetos executivos completos”;

c) vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica: a unidade apontou que a jurisprudência do TCU reforça que restrições ao somatório só são legítimas quando tecnicamente justificadas, com demonstração concreta de que a fragmentação comprometeria a execução, a qualidade ou a segurança da obra. No caso examinado, o edital limitou genericamente a exigência sem apresentar justificativa técnica específica que evidencie a inviabilidade da soma de atestados. Diante disso, a unidade técnica conclui pela plausibilidade da irregularidade e propôs a oitiva do CREA/SP para que esclarecesse a fundamentação da vedação imposta no item 13.4.3.3.13.3 do edital;

d) projeto básico, anteprojeto e projeto executivo inadequados: a análise confirmou a existência de um projeto básico e de um anteprojeto de arquitetura, mas reconheceu que este é insuficiente e que não deveria existir projeto executivo prévio na contratação semi-integrada. Assim, considerou plausíveis parte das irregularidades e determinou a oitiva do CREA/SP para que esclarecesse as deficiências apontadas e demonstre como a ausência de documentação completa não afetou a competitividade da licitação; e

e) matriz de riscos inadequada e contrária à lei: a matriz de riscos deve definir responsabilidades com base na experiência e na previsibilidade razoável, mas que certos eventos imprevisíveis são inevitáveis em obras de engenharia complexas, não configurando irregularidade. No caso concreto, a matriz do CREA/SP contém 16 eventos de risco, a maioria atribuídos à contratada, abrangendo atrasos, falhas de execução, erros de levantamento, danos e variações cambiais. A Administração couberam apenas riscos excepcionais, como vícios ocultos, interferências imprevistas, aumentos de impostos e casos fortuitos não cobertos por seguro. Dessa forma, concluiu-se que a matriz atende ao regime semi-integrado e não transfere, de forma indevida, riscos à Administração.

6. Diante das análises realizadas, a unidade técnica propôs deferir o pedido de concessão de medida cautelar, promover a oitiva do CREA/SP, realizar diligência e oportunizar a construção participativa

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

Este documento foi gerado pelo usuário 030.\*\*\*.\*\*\*-00 em 11/05/2026 21:53:23

Número do documento: 2605111711172960000560942415

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2605111711172960000560942415>

Assinado eletronicamente por: EDSON GOMES DA SILVA - 11/05/2026 17:11:17





das deliberações deste Tribunal.

7. Ao apreciar o processo, o Relator, no entanto, não adotou medida cautelar e optou por determinar a oitiva prévia do CREA/SP. Para além disso, acolheu as demais medidas propostas pela unidade técnica à peça 45, p. 13 (peça 48).

8. Desse modo, em 11/9/2025, foram encaminhados ao CREA/SP ofícios de oitiva prévia, de diligência e de construção participativa (peças 49, 50 e 51).

9. O Ofício 39112/2025-TCU/Seproc, de 11/9/2025 (peça 49), tratou da oitiva prévia acerca dos seguintes indícios de irregularidades com plausibilidade jurídica (peça 45, p. 13):

a) ausência de parcelamento do objeto licitado sem que haja justificativas para tal, em afronta aos arts. 6º, XXVIII, 18, § 1º, VIII, 40, V, “b”, 47, II, da Lei 14.133/2021, ao item 1.2 do edital e à Súmula TCU 247;

b) exigência de elaboração de diversos projetos básicos, em contradição com o regime eleito de contratação semi-integrada, em desobediência ao Anexo III – Especificações Técnicas dos Projetos, ao item 1.2 do edital e ao art. 6º, XXVIII, da Lei 14.133/2021;

c) ausência dos elementos mínimos exigidos pelo art. 6º, XXIV, da Lei 14.133/2021 para o anteprojeto;

d) ausência de disponibilização do projeto executivo de arquitetura aos licitantes, somente sendo entregue à contratada após a assinatura do contrato, comprometendo a formulação de propostas competitivas, em afronta ao item 1.2 do edital e ao art. 6º, XXVIII, da Lei 14.133/2021;

e) existência de diferenças terminológicas do projeto executivo, ora denominados no edital como “projetos executivos complementares”, ora “projetos executivos completos”, em afronta ao item 1.2 do edital e ao art. 6º, XXVIII, da Lei 14.133/2021; e

f) vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica prevista no item 13.4.3.3.13.3 do edital, em desobediência ao art. 67, caput e § 3º, da Lei 14.133/2021, e Acórdãos 1.095/2018-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes; 1.466/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Walton Alencar, e 1153/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Antônio Anastasia;

10. Também foi realizada diligência ao CREA/SP para encaminhar o Estudo Técnico Preliminar (ETP), informar se o agente de contratação responsável pela condução do certame é servidor efetivo dos quadros permanentes e designar um interlocutor que conheça da matéria para dirimir eventuais dúvidas (Ofício 39114/2025-TCU/Seproc, de 11/9/2025 – peça 50; e peça 45, p. 14).

11. Por fim, foi oportunizada a construção participativa de deliberações, para que o CREA/SP efetuasse comentários sobre possíveis ações corretivas (Ofício 39113/2025-TCU/Seproc, de 11/9/2025 - peça 51; e peça 45, p. 13-14).

12. Em resposta, o CREA/SP atendeu à diligência, encaminhando o Estudo Técnico Preliminar (peças 60, 66, 73 e 87), confirmou ser o agente de contratação do quadro permanente e designou interlocutor para dirimir eventuais dúvidas.

13. Quanto à construção participativa de deliberações, o CREA/SP não se manifestou.

14. Acerca da oitiva prévia, o CREA/SP respondeu a apenas parte dos questionamentos do item 27.3 da instrução de peça 45, p. 13, deixando de tratar do item 27.3.b e abordando parcialmente o item 27.3.d.

15. Para além disso, foram juntados aos autos os seguintes documentos:

peças 55, 61 e 82: o CREA/SP informa ao TCU que suspendeu a Concorrência Eletrônica 90004/2025; que apresentou esclarecimentos formais em atendimento ao despacho de cautelar (peça 48) e à instrução da unidade técnica (peça 45); que o agente de contratação possui cargo efetivo no quadro permanente; que a gerente de engenharia será a interlocutora oficial para tratar com o TCU sobre o certame; e que juntou aos autos o Estudo Técnico Preliminar (ETP – peça 60);

peças 56, 62 e 83: consistem basicamente no comprovante de protocolo eletrônico junto ao TCU. Entre os arquivos anexados constam:

b.1) suspensão do certame em 17/9/2025 (peças 57, 58, 63, 64, 69, 70, 84 e 85);

b.2) comissão de contratação (peças 59, 65, 71 e 86);





- b.3) edital da Concorrência Eletrônica 90004/2025 (peça 72);
- b.4) extrato da Concorrência Eletrônica 90004/2025 obtido no Compras.gov.br, com a listagem das propostas apresentadas pelas empresas participantes (peça 74);
- b.5) projeto básico (peça 75);
- b.6) especificações técnicas (peça 76), e *link* para anteprojeto (peça 77);
- b.7) memorial descritivo técnico (peça 78);
- b.8) orçamento estimativo da contratação (peça 79);
- b.9) cronograma físico-financeiro (peça 80);
- b.10) matriz de riscos (peça 81);
- b.11) procuração do CREA/SP (peça 67); e
- c) manifestação do CREA/SP sobre a oitiva prévia (peça 68).

6. Naquela instrução, foi proposto o indeferimento do pedido de medida cautelar, diante da informação do CREA/SP de suspensão do certame, afastando o pressuposto do perigo da demora. A UT observou ainda que estava afastado o pressuposto de perigo de demora reverso, pois a UJ já funciona em suas sedes atuais que, ainda que obsoletas, garantiam a continuidade administrativa (peça 98, p. 4 e 20).

7. Com relação à ausência de parcelamento do objeto licitado, item I.3.1 do exame técnico, considerando que o CREA/SP juntou ETP às peças 60, 66, 73 e 87, com motivação consistente, baseada na integração multidisciplinar, na redução de riscos e custos, e na eficiência administrativa, a UT concluiu pela improcedência de sua obrigatoriedade (peça 98, p. 5-7).

8. Já no item I.3.2 do exame técnico, a UT confirmou a irregularidade relativa à exigência de elaboração de diversos projetos básicos pelo contratado, em contradição com o regime eleito de contratação semi-integrada, conforme disposto no art. 6º, XXXIII, da Lei 14.133/2021. Contudo, como não houve pelo CREA/SP resposta específica sobre essa questão, propôs-se renovar a oitiva da UJ para esclarecer a razão de exigência de elaboração de projeto básico, contida nos itens 3.1 a 3.20 do Anexo III do edital – Especificações Técnicas dos Projetos (peça 98, p. 7-9).

9. Quanto a esse ponto, a Unidade de Auditoria Especializada em Infraestrutura Urbana e Hídrica (AudUrbana), em resposta à solicitação desta UT, elaborou parecer relativamente à inobservância de elementos técnicos essenciais ao anteprojeto e ao projeto básico (peça 97), em que destacou a ausência de “pareceres de sondagem” ou qualquer elemento atinente à caracterização do solo nos documentos analisados acostados aos autos, o que considerou um erro grosseiro que compromete a orçamentação e o projeto (peça 98, p. 9-10). Por tais razões, a UT propôs realizar a oitiva do CREA/SP para que justificasse o descumprimento dos incisos XXIV e XXV do art. 6º da Lei 14.133/2021, notadamente da alínea “i” do inciso XXIV e alíneas “a” do inciso XXV.

10. Na análise do item I.3.3, a UT confirmou que o anteprojeto de arquitetura mencionado no edital (peças 93, 94 e 95), exigível na contratação semi-integrada, não apresentava todos os subsídios necessários à elaboração do projeto básico, uma vez que continha apenas plantas arquitetônicas, sem os elementos mínimos exigidos pelo art. 6º, XXIV, da Lei 14.133/2021, sendo necessário refazer a oitiva proposta no já mencionado item I.3.2 (peça 98, p. 10-12).

11. Quanto à denúncia de que o CREA/SP não disponibilizou projeto executivo de arquitetura já elaborado aos licitantes (item I.3.4), e que esse documento seria entregue à contratada apenas após a assinatura do contrato, comprometendo a formulação de propostas competitivas, a UJ informou, em sede de oitiva prévia, que não possuía projeto executivo de arquitetura, e que esse projeto deveria ser elaborado pela empresa contratada, como previsto numa contratação semi-integrada.

12. A UT apontou que a informação prestada pela UJ era inconsistente com o explicitado no documento chamado de projeto básico, levantando dúvidas sobre o estágio de desenvolvimento dos projetos, sendo necessário realizar oitiva complementar para esclarecer se, à época da licitação, existia

efetivamente um projeto executivo de arquitetura já elaborado; para justificar a razão de sua não disponibilização prévia aos licitantes, caso positivo; e para verificar se a referência no Anexo I do edital ao termo “Projeto Executivo de Arquitetura atualizado” não decorreu de um erro de redação (peça 98, p. 12-13).

13. Na análise do item I.3.5, o CREA/SP justificou a existência de diferenças terminológicas do projeto executivo, ora denominados no edital como “projetos executivos complementares”, ora “projetos executivos completos”, confirmando que exigia do contratado a elaboração apenas de projetos executivos (peça 98, p. 14).

14. Na análise do item I.3.6, a UT concluiu que, embora a justificativa apresentada pela UJ para a vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica prevista no edital apresentasse plausibilidade, era genérica e abstrata para motivar restrição poderia ser desproporcional e restritiva da competitividade. Não obstante, a UT observou que a presença de mais de uma dezena de licitantes reforçou argumento do CREA/SP que tal vedação não resultou em prejuízo à competitividade, o que tornava suficiente, para fins de controle, considerando orientação presente nos arts. 20 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), dar ciência ao CREA/SP, quando do mérito, de que a cláusula editalícia que veda o somatório de atestados sem fundamentação técnica e detalhada afronta a jurisprudência consolidada do TCU (peça 98, p. 15-17).

15. Finalmente, no item I.3.7 daquele exame técnico foi analisada irregularidade decorrente do já mencionado parecer de auditor da AudUrbana, que apontou inexistência de memória de cálculo do montante financeiro expressivo destinado para contingências (11,69% do valor total da obra ou R\$ 19,6 milhões), além de aplicação de BDI que já possui uma parcela de riscos e seguros sobre essa parcela de contingências (peça 98, p. 7-8).

16. Quanto àquele ponto, foi proposta realização de oitiva do CREA/SP acerca da ausência de fundamentação técnica e de memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra, o que resultou em superestimação arbitrária do percentual de risco, e duplicidade na sua contabilização dentro do BDI, contrariando boas práticas internacionais (AAACE 40R-08, 42R-08, 44R-08, 62R-11, 67R-11) e a jurisprudência do TCU (peça 98, p. 17-18).

17. Diante da ausência de manifestação do CREA/SP em resposta ao Ofício 39.113/2025-TCU/Seproc, de 11/9/2025, que solicitou comentários do gestor, a UT entendeu adequado renovar a proposta de construção participativa de deliberações, de modo a oportunizar novamente ao CREA/SP efetuar comentários sobre possíveis ações corretivas, sob pena de se propor a anulação do certame e dos atos dele decorrentes (peça 98, p. 18).

18. Naquela instrução foi ainda proposto o deferimento do pedido de concessão de vistas e cópias pelo CREA/SP, à exceção das peças consideradas sigilosas, e realização de diligência a essa UJ para que ela apresentasse cópia do “projeto com nível de precisão adequado” e do “Anexo II – Memorial de Custo Estimativa do Valor dos Serviços” mencionados nos itens 6.1 e 8 do ETP (peça 98, p. 19-20).

19. Após concordância da subunidade e da UT (peças 99 e 100), o Relator, Ministro Jhonatan de Jesus, por meio de Despacho de 17/11/2025, manifestou sua concordância com os pareceres da AudUrbana e da AudContratações, e, considerando a suspensão administrativa do certame e o consequente afastamento do pressuposto do perigo da demora, indeferiu a medida cautelar pleiteada, e, com vistas ao saneamento dos autos, autorizou a oitiva e as demais medidas propostas pela unidade técnica, e o pedido de acesso às peças do processo formulado pelo CREA/SP (peça 101, p. 1-2).

20. Após a realização das comunicações pelo Tribunal (peças 103-105), com ciências de 24/11/2024 (peças 107-109), o CREA/SP solicitou prorrogação de prazo para apresentar sua manifestação, que foi deferido até 30/1/2026 (peças 110-114).

21. Em 2/2/2026, o CREA/SP apresentou esclarecimentos às oitivas (peças 117 e 127), documentos do Concurso 1/2024 promovido para selecionar o melhor estudo preliminar arquitetônico

para a implantação da futura sede administrativa do CREA/SP (peças 118 e 128), documento com *link* para anteprojeto (peças 119 e 129), relatório de sondagem (peças 120 e 130), folha de 27/3/2025 com levantamento planialtimétrico e cadastral do terreno (peças 121 e 131), anexo com análise crítica da pesquisa de preços do orçamento do certame (peças 122 e 132), matriz de risco e contingência da obra (peças 123 e 133), cronograma de execução de obra de ligação viária e adequação de drenagem (peças 124 e 134), *slides* de aula de cálculo de adicional de risco (peças 125 e 135), e memorial de custo estimado do valor dos serviços (peças 126 e 136).

22. Dessa forma, o exame técnico das questões inicialmente tratadas na instrução preliminar de 21/10/2025 está apto a ser realizado.

23. Por meio de Despacho de 17/11/2025, o Ministro Jhonatan de Jesus, relator também da Denúncia TC 017.287/2025-1, autorizou o apensamento daquele processo a esse TC 016.878/2025-6, conforme proposta da UT, com fulcro no art. 36 da Resolução - TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 321/2020, posto haver relação de conexão entre eles e se mostrar conveniente sua tramitação conjunta (TC 017.287/2025-1 – peça 19).

24. Naquele processo, o denunciante alegou, em 26/8/2025, em suma, a ocorrência de divergência e inconsistência nas exigências de garantia de execução contratual, notadamente na exigência simultânea de seguro-garantia de 5% do valor total do contrato e de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor total do contrato, além de contratações de apólices de seguros de risco de engenharia e de risco de responsabilidade civil profissional (TC 017.287/2025-1 – peça 1)

25. Em instrução de 24/10/2025, a UT propôs conhecer a denúncia e realizar oitiva do CREA/SP quanto às irregularidades com plausibilidade jurídica, oportunizar a construção participativa das deliberações deste Tribunal, deferir o pedido de solicitação de vistas dos autos, com exceção das peças classificadas como sigilosas, e apensar este processo ao TC 016.878/2025-6 (TC 017.287/2025-1 – peça 16 p. 11-12).

26. Ao apreciar o processo em 17/11/2025, o Ministro Jhonatan de Jesus, concordou com a análise promovida por esta unidade técnica, acolhendo as medidas que foram propostas (TC 017.287/2025-1 – peça 19). Em 18/11/2025, foram encaminhados ao CREA/SP ofícios de oitiva prévia e de construção participativa.

27. Em resposta, o CREA/SP, encaminhou as suas manifestações quanto à construção participativa de deliberações juntamente com suas respostas às oitivas (TC 017.287/2025-1 – peça 16 p. 11-12). Assim, o exame técnico das questões inicialmente tratadas na instrução preliminar de 24/10/2025, no âmbito do processo de Denúncia TC 017.287/2025-1, está apto a ser realizado.

28. Naquele Despacho de 17/11/2025, o Relator observou que também tramitava no Tribunal o TC 017.316/2025-1, representação igualmente relacionada à CE 90004/2025, de sua relatoria, e entendeu ser desejável que a unidade instrutiva realizasse tramitação coordenada dos três processos, uma vez que a deliberação do Tribunal acerca do certame deveria considerar, de forma integrada, os questionamentos apresentados em todos eles (TC 017.287/2025-1 – peça 19).

29. No processo TC 017.316/2025-1, representante elencou supostas irregularidades que, em seu entender, poderiam comprometer a lisura e a competitividade do certame: contradições sobre habilitação técnica; critérios de inexecuibilidade incoerentes e sem fundamentação; ausência de planilhas analíticas, de composições de custos e BDI; exigência incompleta de atestados técnicos para parcelas de maior relevância; critérios subjetivos de avaliação técnica; recusa em fornecer arquivos abertos; ausência de projeto executivo de arquitetura e estudos de viabilidade; indefinição sobre regime previdenciário aplicável; e subjetividade na aceitação de atestados de instalações de ar-condicionado (TC 017.316/2025-1 – peça 68).

30. Acolhendo o encaminhamento proposto pela AudContratações em 25/9/2025, o Ministro Jhonatan de Jesus determinou, em 30/9/2025, a realização de oitiva prévia e diligência junto ao

CREA/SP para que se pronunciasse sobre os pressupostos da medida cautelar pleiteada e sobre as seguintes questões: vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica; indisponibilidade do projeto básico em arquivos editáveis; e definição das parcelas de maior relevância para fins de exigência de comprovação de qualificação técnica (TC 017.316/2025-1 – peças 50-52).

31. Com base nas informações e nos elementos encaminhados pela entidade, a unidade técnica, em instrução de 25/11/2025, propôs o afastamento do pressuposto da plausibilidade jurídica, ao concluir que: a vedação ao somatório de atestados estaria amparada na complexidade e no porte do empreendimento, salientando que a capacidade de coordenação multidisciplinar e gestão de interfaces da obra exigiria experiência prévia consolidada; a disponibilidade de arquivos apenas em formato PDF não prejudicou a formulação de propostas, dada a ampla participação de interessados no certame (dezessete interessados), ressaltando, porém, que a disponibilização de arquivos editáveis em licitações de obras e serviços de engenharia constituiria boa prática; o art. 67, § 1º, da Lei 14.133/2021 tem apenas função limitadora, com vistas a inibir restrições desnecessárias, sem impor a exigência de qualificação técnica para todas as parcelas que representem quatro por cento ou mais do valor total da contratação (TC 017.316/2025-1 – peça 68).

32. Considerando o afastamento do perigo de demora, a UT propôs o indeferimento da medida cautelar pleiteada. Adicionalmente, propôs o apensamento daqueles autos a este TC 016.878/2025-6, denúncia que também trata de possíveis irregularidades relacionadas à Concorrência 90004/2025 (TC 017.316/2025-1 – peça 68)

33. Em 8/12/2025, o Ministro Jhonatan de Jesus acolheu o encaminhamento proposto, determinando a comunicação do teor daquele despacho ao representante, fazendo a ressalva à UT de que as questões tratadas naquele processo deveriam ser consideradas de forma integrada aos aspectos levantados nos demais processos, na análise de mérito a ser realizada no âmbito do TC 016.878/2025-6 (TC 017.316/2025-1 – peça 70).

## EXAME TÉCNICO

### I. Exame de oitivas

#### I.1. Exame das oitivas realizadas no processo TC 016.878/2025-6

**Item a: atribuição da elaboração de documentos intitulados “Projetos Básicos” à contratada enquanto o edital elegeu o regime de contratação semi-integrada, que impõe à Administração a obrigação de fornecer o projeto básico.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: itens 3.1 a 3.20 do Anexo III – Especificações Técnicas dos Projetos; art. 6º, XXV, “a” e “d”, e XXXIII da Lei 14.133/2021.

Contextualização:

34. A denúncia sustenta que o CREA/SP incluiu no objeto da contratação os chamados “projetos executivos complementares”, que corresponderiam, na verdade, a elementos típicos do projeto básico — como topografia, fundações, instalações, climatização, combate a incêndio, rede lógica, energia solar, paisagismo e acessibilidade. Assim, argumenta que a Administração classificou a contratação como semi-integrada sem que houvesse projeto básico válido (peça 1, p. 14 e 21).

35. Além disso, o Anexo III do edital – Especificações Técnicas dos Projetos, indica que, excetuados os serviços topográficos, o estudo geotécnico e o projeto de gerenciamento integrado de resíduos sólidos e gestão de perdas, os demais projetos executivos preveem também a elaboração de seus respectivos projetos básicos (peça 30, p. 5-35).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

36. A UJ afirma que realizou um concurso público para selecionar e premiar o melhor estudo preliminar arquitetônico para a futura sede administrativa, o que, em seguida, ensejou a contratação do

concorrente que se sagrou vencedor para o desenvolvimento do anteprojeto de arquitetura (peça 117, p. 3).

37. Em seguida, visando contratar empresa para elaboração de projetos e execução da obra, foi elaborado ETP, no qual foi afirmado que o regime de contratação semi-integrada seria o mais adequado do ponto de vista técnico, além de juridicamente mais seguro para a execução do empreendimento (peça 117, p. 4).

38. Na sequência, elaborou o projeto básico, com o conjunto de elementos técnicos suficientes para dimensionar o objeto licitado, conforme disposição do art. 6º, inciso XXV, da Lei 14.133/2021, possibilitando a formulação de propostas em igualdade de condições.

39. Afirma que não existe qualquer exigência de elaboração de projetos básicos pela empresa contratada, uma vez que foram disponibilizados no processo licitatório o projeto básico, o memorial descritivo técnico, o anteprojeto de arquitetura, as especificações técnicas dos projetos, a matriz de riscos, o orçamento estimativo da contratação, o cronograma físico-financeiro, o modelo de proposta comercial, os modelos de declarações, a declaração de vistoria ou de renúncia e, também, a minuta do contrato (peça 117, p. 4).

40. Argumenta que, diante da inexistência de contradição na escolha do regime de contratação semi-integrada, dezessete empresas apresentaram propostas válidas, todas situadas dentro ou muito próximas ao valor estimado pela Administração Pública, o que demonstra que os interessados na licitação compreenderam o objeto, reconhecendo, dessa maneira, sua viabilidade técnica e apresentando propostas compatíveis com o planejamento da Autarquia Federal (peça 117, p. 5).

41. A UJ explica que, no regime de contratação semi-integrada, o contratado assume o risco de elaborar e compatibilizar os projetos complementares, e que é tecnicamente necessário que cada disciplina (estrutura, instalação, climatização, automação, entre outros) alcance um patamar intermediário de detalhamento antes da consolidação do projeto executivo, sob pena de inconsistências técnicas, aumento de custos e perda de eficiência, razão da exigência de projetos parciais antes dos completos (peça 117, p. 6).

#### Análise:

42. A UJ juntou aos autos documentos relativos ao Concurso 1/2024 promovido para selecionar o melhor estudo preliminar arquitetônico para a implantação da futura sede administrativa do CREA/SP, consistente no edital do certame, minuta do contrato, termo de referência, memorial descritivo técnico e anexo com diretrizes para celebração do contrato (peça 118, p. 1-22, 23-43, 44-58, 59-100, 116-132). Nesse documento consta que o vencedor do concurso, como parte da sua premiação, teve direito de celebração de contrato para a elaboração de anteprojeto e projeto executivo de arquitetura (peça 118, p. 14, 30 e 45).

43. O anteprojeto de arquitetura elaborado fez parte da documentação da CE 90004/2025 (peças 13-20). O memorial descritivo técnico para a elaboração do anteprojeto de arquitetura, elaborado em 10/5/2024, foi também o memorial juntado aos autos para o certame de contratação de projetos executivos e execução de obras (peça 5).

44. Já no ETP que analisou as alternativas para atender à necessidade de execução da nova sede do CREA/SP, foi mencionado que o projeto executivo de arquitetura, em fase de elaboração, deveria ser utilizado como insumo técnico obrigatório para o desenvolvimento dos demais projetos complementares (estrutural, instalações prediais, climatização, SPDA, prevenção e combate a incêndio, entre outros), bem como para a consequente execução da obra (peça 66, p. 17).

45. O documento mais detalhado presente nos autos refere-se ao anteprojeto arquitetônico (peça 118, p. 59-100), que o CREA/SP entende como tendo os elementos necessários a um projeto básico de arquitetura, e está limitado a plantas e aspectos estéticos (peças 13 a 20 e peça 95).





46. Outro documento da CE 90004/2025 foi o projeto básico elaborado pelo CREA/SP, que segundo a UJ teria o conjunto de elementos técnicos suficientes para dimensionar o objeto licitado. Contudo, esse documento apresenta informações típicas de termo de referência da contratação, prevendo questões sobre a pontuação da proposta técnica, por exemplo (peças 4 e 65).

47. Ele não possui os elementos técnicos de obras de edificações explicitados na Orientação Técnica IBR 1/2006 do Instituto Brasileiro de Auditoria de Obras Públicas (Ibraop), que trata de conteúdos técnicos do projeto básico (peça 26, p. 1-9). Ausências notadas na documentação disponibilizada pelo CREA/SP, apenas para as disciplinas de projeto de terraplenagem e de fundações, são memoriais com cálculo de volume de corte e aterro, com especificação dos materiais, e desenho de dimensões dos elementos de fundação, além de memorial com o cálculo de seu dimensionamento (peça 26, p. 4).

48. Além disso, o Anexo III – Especificações Técnicas dos Projetos (peça 7), como relatado na análise de instrução preliminar, descreve obrigações de elaboração de “Projeto Básico” pela própria contratada (peça 98, p. 8).

49. Conclui-se que, embora o edital tenha escolhido o regime de contratação semi-integrada, ao atribuir à contratada a elaboração de documentos intitulados “Projetos Básicos” (itens 3.1 a 3.20 do Anexo III – peça 30, p. 3-35), o CREA/SP incorreu em contradição com o art. 6º, XXXIII, da Lei 14.133/2021, a qual impõe à Administração a obrigação de fornecer o projeto básico, confirmando a **procedência** da irregularidade denunciada, uma vez que o projeto apresentado não atendeu ao art. 6º, XXV, alíneas “a” e “d”, da citada Lei.

**Item b: ausência de disponibilização do projeto executivo de arquitetura aos licitantes, somente sendo entregue à contratada após a assinatura do contrato, comprometendo a formulação de propostas competitivas.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: item 1.4b do Projeto Básico; art. 5º da Lei 14.133/2021.

Contextualização:

50. Quanto à denúncia de que o CREA/SP não disponibilizou projeto executivo de arquitetura já elaborado aos licitantes, afirmando que esse documento seria entregue à contratada apenas após a assinatura do contrato, e que isso comprometeria a formulação de propostas competitivas, a UJ informou, em sede de oitiva prévia, que não possuía projeto executivo de arquitetura, e que esse projeto deveria ser elaborado pela empresa contratada, como previsto numa contratação semi-integrada.

51. A UT apontou, na análise do item I.3.4, que essa informação era inconsistente com o explicitado no documento chamado de projeto básico, levantando dúvidas sobre o estágio de desenvolvimento dos projetos, sendo necessário realizar oitiva complementar para esclarecer se, à época da licitação, existia efetivamente um projeto executivo de arquitetura já elaborado; para justificar a razão de sua não disponibilização prévia aos licitantes, caso positivo; e para verificar se a referência no Anexo I do edital ao termo “Projeto Executivo de Arquitetura atualizado” não decorreu de um erro de redação (peça 98, p. 12-13).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

52. A UJ voltou a afirmar que não existe qualquer projeto executivo de arquitetura elaborado pela Administração Pública que tenha deixado de ser disponibilizado aos licitantes, e que o termo “Projeto Executivo de Arquitetura”, constante no item 1.4b do Projeto Básico, refere-se a uma etapa subsequente de compatibilização final da arquitetura com os projetos executivos que deverão ser elaborados pela empresa contratada (peça 117, p. 12-13).

53. Dessa forma, o CREA/SP sugeriu que a expressão atualmente empregada no projeto básico seja substituída por “Projeto Executivo de Arquitetura Compatibilizado”, destacando que essa entrega final consiste exclusivamente na consolidação decorrente da necessária compatibilização entre

disciplinas, sem qualquer alteração de escopo do objeto licitado (peça 117, p. 15).

Análise:

54. A manifestação do CREA/SP sustenta que não havia projeto executivo prévio, mas apenas projeto básico (Anexo II do edital), que estabelece, de maneira detalhada, o zoneamento vertical, o programa de necessidades, os parâmetros normativos e as diretrizes técnicas que regem o empreendimento (peça 117, p. 12-13).

55. Contudo, como apontado pela UT em instrução preliminar, essa informação era inconsistente com o explicitado no projeto básico/termo de referência, que afirma expressamente, no seu item 1.4b (peça 4, p. 1, 2 e 24), que o projeto executivo de arquitetura seria entregue à contratada após a assinatura do contrato:

Trata-se de contratação semi-integrada, conforme previsto nos arts. 6º, inciso XXII, e 46 da Lei nº 14.133/2021, na qual a empresa contratada será responsável pela elaboração dos projetos executivos de engenharia com base no projeto executivo de arquitetura que será fornecido pela Administração, bem como pela execução integral da obra, assumindo os riscos técnicos compatíveis com a sua responsabilidade.

(...)

O Anteprojeto de Arquitetura, constante no Anexo II, integra o presente documento. Após a assinatura do contrato, e como parte do início da prestação dos serviços, será entregue à contratada o Projeto Executivo de Arquitetura atualizado, o qual servirá de base para o desenvolvimento e compatibilização dos projetos executivos complementares, conforme definido neste documento.

(...)

8.1.2.1. Imediatamente após a assinatura do contrato, a Administração fornecerá à contratada:

- O Projeto Executivo de Arquitetura, que servirá de base para elaboração dos projetos executivos complementares;

56. Em resposta à oitava, a UJ apresentou documentos relativos ao Concurso 1/2024 promovido para selecionar o melhor estudo preliminar arquitetônico para a implantação da futura sede administrativa do CREA/SP. Nesse documento consta que o vencedor do concurso, como parte da sua premiação, teve direito de celebração de contrato para a elaboração de anteprojeto e projeto executivo de arquitetura (peça 118, p. 14, 30 e 45).


57. Já no ETP que analisou as alternativas para atender à necessidade de execução da nova sede do CREA/SP, foi mencionado que o projeto executivo de arquitetura estaria em fase de elaboração (peça 60, p. 17).

58. Todos esses pontos evidenciam a divergência entre as informações prestadas pela UJ ao TCU, de que não teria elaborado projeto executivo de arquitetura, com aquelas prestadas aos licitantes, de que o projeto executivo de arquitetura já estaria pronto, sobrando pouca margem de alterações possíveis ao contratado.

59. Inclusive, o Anexo III – Especificações Técnicas dos Projetos (peça 7) prevê, como primeira etapa dos trabalhos, a análise do projeto executivo de arquitetura, etapa em que seriam realizados estudos e adequações para integrar os elementos arquitetônicos às disciplinas complementares, como estrutura, instalações prediais, sistemas de segurança e normativos técnicos, assegurando coerência e viabilidade técnica para execução (peça 7, p. 1).

60. Aquele documento previa que era obrigação da contratada o desenvolvimento de projetos básicos e executivos de terraplanagem, estrutura e fundação, arquitetura de interiores das disciplinas, entre outros, mas não cita responsabilidade do contratado de elaborar projeto executivo de arquitetura. Inclusive, o Anexo V – Orçamento Estimativo da Contratação não prevê remuneração da contratada pela elaboração de projeto executivo de arquitetura (peça 9, p. 3).

61. Por fim, na resposta ao pedido de impugnação do edital, o CREA/SP informou ao impugnante que havia elaborado projeto executivo de arquitetura, contendo detalhamento da solução

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

arquitetônica adotada (peça 142, p. 2).

62. Como observado em instrução preliminar, caso exista um projeto executivo de arquitetura elaborado, sua não disponibilização prévia aos licitantes configuraria uma falha grave, ao implicar tratamento desigual e limitar a competitividade, uma vez que esse documento ajudaria na formulação de propostas.

63. Contudo, o projeto executivo de arquitetura não foi juntado ao certame, de forma que não é possível afirmar que a resposta apresentada pelo CREA/SP ao TCU esteja falsa, apesar de incoerente com todos os elementos citados.

64. Como visto, os documentos do certame (projeto básico/termo de referência, Anexo III – Especificações Técnicas dos Projetos, Anexo V – Orçamento Estimativo da Contratação) indicavam que o vencedor do certame, ao ser contratado, não seria responsável pela elaboração de projeto executivo de arquitetura. A não entrega desse projeto executivo de arquitetura pelo CREA/SP ao vencedor da licitação gera riscos de pleitos futuros de reequilíbrio econômico-financeiro com alegação de que o contratado deveria executar serviço não previsto na documentação do certame. Isso demonstra falha na definição do objeto e violação ao princípio do planejamento, previsto no art. 5º da Lei 14.133/2021.

65. Assim, as informações prestadas pelo CREA/SP aos licitantes, no âmbito da CE 90004/2025, podem ter comprometido a formulação de propostas, que deveria ter abarcado o custo de elaboração desse projeto executivo de arquitetura, e não apenas o custo da compatibilização de projeto já existente.

66. Assim, foi confirmada a **procedência** da irregularidade analisada neste tópico, referente à falha da Administração em prever que o contratado do certame não seria responsável pela elaboração de projeto executivo de arquitetura, limitando-se à compatibilização de projeto a ser entregue por ela, sem que o CREA/SP possuísse projeto executivo de arquitetura elaborado, gerando indefinição quanto ao escopo contratual, em afronta ao art. 5º da Lei 14.133/2021, que determina que na aplicação daquela lei serão observados, entre outros, princípios do planejamento, da transparência, da vinculação ao edital, da segurança jurídica e da competitividade.

**Item c: ausência, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), de estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, e a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 18, § 1º, IV e VI, e § 2º, e art. 23, § 2º, I, e § 5º, ambos da Lei 14.133/2021.

Contextualização:


67. Ao analisar a ausência de parcelamento do objeto licitado, item I.3.1 do exame técnico (peça 98, p. 5-7), a UT apontou a ausência, no ETP, de estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, descumprindo o art. 18, § 1º, IV e VI, e § 2º, da Lei 14.133/2021.

68. Diante disso, realizou diligência ao CREA/SP para que fornecesse cópia do projeto com nível de precisão adequado e do memorial de custo mencionados nos itens 6.1 e 8 do ETP (peça 87, p. 13 e 15) e solicitou pronunciamento quanto a esse ponto em oitiva (peça 98, p. 20-21).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

69. Quanto a esse ponto, a UJ não apresentou manifestação na resposta elaborada em 30/1/2026 (peça 117), mas encaminhou o Anexo II – Memorial de Custo Estimativa do Valor dos Serviços (peça 126) e o Anexo V – Análise Crítica de Pesquisa de Preços (peça 122).

Análise:

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

70. Os dois anexos encaminhados pela UJ possuem conteúdo similar, mostrando como foi realizada a orçamentação da obra, chegando ao mesmo resultado.
71. Como explicitado no Anexo V – Análise Crítica de Pesquisa de Preços, de 12/5/2025, o responsável pela elaboração do projeto arquitetônico elaborou planilha orçamentária da obra, de R\$ 121.831.965,05, já com o BDI de 30% (peça 122, p. 21).
72. Esse orçamento foi então validado pelo CREA/SP, que constatou divergências entre os valores das disciplinas/etapas da obra e aqueles previstos nas tabelas do Custo Unitário Básico da Construção (CUB/SP), além de outras planilhas de referência (peça 122, p. 27).
73. Diante disso, o CREA/SP elaborou novo orçamento paramétrico, multiplicando a área estimada da obra pelo CUB para o preço do metro quadrado de obras de alto padrão, chegando ao valor de R\$ 62.680.385,80 (peça 122, p. 18).
74. O CREA/SP afirma ter utilizado modelos de regressão linear de oito obras do tipo “torre”, para estimar os valores dos itens não presentes no CUB/SP, como fundações, resultando no valor de R\$ 109.466.269,31 (peça 122, p. 19). Com a aplicação do BDI de 30%, detalhado no processo, o orçamento chegou ao valor de R\$ 142.306.150,10 (peça 122, p. 21).
75. Depois de modificações para aumentar o valor das contingências de obras, e em decorrência de alterações para incluir custos com transporte, tirantes de piso, sistema fotovoltaico, fachada vegetalizada e esquadrias especiais, o CREA/SP chegou ao orçamento da licitação, de R\$ 167.765.137,88 para a execução das obras e R\$ 5.452.682,94 para a elaboração dos projetos, chegando ao valor total de R\$ 173.217.820,82 (peça 122, p. 28-33).
76. Dessa forma, a Administração buscou apresentar os elementos que deveriam constar no ETP, em conformidade com o art. 18, § 1º, IV e VI, e § 2º, da Lei 14.133/2021. Contudo, observa-se que esse orçamento não possui a metodologia de elaboração na Orientação Técnica IBR 1/2006 do Ibraop, que afirma que a avaliação do custo total da obra deveria ter como base preços dos insumos praticados no mercado ou valores de referência e levantamentos de quantidades de materiais e serviços obtidos a partir do conteúdo dos elementos descritos no projeto básico que, como visto, está incompleto (peça 26, p. 3).
77. Além disso, as composições de custos unitários não foram comparadas com aquelas presentes no Sistema Nacional de Pesquisa de Custos e Índices de Construção Civil (Sinapi), conforme previsão do art. 23, § 5º, da Lei 14.133/2021:
- § 5º No processo licitatório para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, o valor estimado da contratação será calculado nos termos do § 2º deste artigo, acrescido ou não de parcela referente à remuneração do risco, e, sempre que necessário e o anteprojeto o permitir, a estimativa de preço será baseada em orçamento sintético, balizado em sistema de custo definido no inciso I do § 2º deste artigo, devendo a utilização de metodologia expedita ou paramétrica e de avaliação aproximada baseada em outras contratações similares ser reservada às frações do empreendimento não suficientemente detalhadas no anteprojeto.
78. Dessa forma, apesar de o art. 6º, XXV, alínea ‘f’, da Lei 14.133/2021 prever obrigatoriedade de orçamento detalhado do custo global da obra apenas para as obras realizadas por empreitada por preço unitário, preço global, empreitada integral, contratação por tarefa e fornecimento e prestação de serviço associado, e que o projeto básico na contratação semi-integrada pudesse ser alterado, mediante prévia autorização da Administração, conforme art. 46, § 5º, da Lei 14.133/2021, o que se viu no caso é que quase nenhuma das frações do empreendimento em tela foi suficientemente detalhado em projeto básico.
79. A ausência de quase todas as disciplinas previstas em projeto básico levou a elaboração de orçamento inadequado, sem memórias de cálculo para quantitativos e sem composições dos preços unitários ou demonstração de que o CREA/SP tenha atendido aos preços referenciais.
80. Assim, a falta de orçamento adequado é mais uma deficiência de planejamento da

contratação decorrente da elaboração de projeto básico sem o detalhamento necessário, confirmando o descumprimento do art. 23, § 2º, I, e § 5º, da Lei 14.133/2021 e a **procedência** da irregularidade apontada quando da análise do ETP pela UT.

**Item d: ausência, entre outros elementos, de “pareceres de sondagem” no anteprojeto e de “levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos” no projeto básico e de elementos mínimos do anteprojeto.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 6º, XXIV, “i”, e XXV, “a”, da Lei 14.133/2021; OT - IBR 1/2006; OT - IBR 6/2016.

Contextualização:

81. Em instrução preliminar, foi apontado que a AudUrbana elaborou parecer relativamente à inobservância de elementos técnicos essenciais ao anteprojeto e ao projeto básico (peça 97), em que destacou a ausência de “pareceres de sondagem” ou qualquer elemento atinente à caracterização do solo nos documentos analisados acostados aos autos, o que considerou um erro grosseiro que compromete a orçamentação e o projeto, pois não considera fatores cruciais como as condições de suporte do solo, presença de material colapsível/solo mole, nível do lençol freático etc., que podem impactar significativamente o custo e o escopo da obra (peça 98, p. 9-10).

82. Por essas razões, a UT propôs promover a oitiva do CREA/SP para que justificasse o descumprimento do art. 6º da Lei 14.133/2021, notadamente da alínea “i” do inciso XXIV e da alínea “a” do inciso XXV.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

83. O CREA/SP afirmou que não se baseou em estimativas genéricas ou suposições abstratas para elaboração do projeto básico e do orçamento estimativo, mas realizou estudos técnicos e sondagens geotécnicas, os quais permitiram a compreensão das reais características do subsolo (peça 117, p. 8).

84. Ressaltou que as informações coletadas por meio da sondagem geotécnica foram consideradas pela equipe técnica do CREA/SP no desenvolvimento do projeto básico, e que inexistia qualquer fundamento legal para sustentar o apontamento de erro grosseiro constante no parecer técnico da AudUrbana, uma vez que os documentos juntados contemplam, de modo satisfatório, a avaliação urbanística, parâmetros de uso e ocupação do solo, bem como o mapeamento da infraestrutura existente, a avaliação de interferências e restrições operacionais e, principalmente, a inserção do empreendimento no contexto urbano (peça 117, p. 8-9).

85. Frisou entendimento do Tribunal de que, para a caracterização do erro grosseiro, deve haver a inobservância de um dever de cuidado, e que, para que haja responsabilização pessoal, é necessária a comprovação de negligência, imprudência ou imperícia, o que, como se demonstrou, não se verifica no caso concreto (peça 117, p. 10-11).

86. Argumentou ainda que não existe, no § 3º do art. 25 da Lei 14.133/2021, qualquer dispositivo que determine a obrigatoriedade de divulgação, em anexo ao instrumento convocatório, dos estudos de sondagem de reconhecimento do solo e do levantamento geotécnico (peça 117, p. 10).

Análise:

87. A UJ apresentou ao Tribunal relatório de sondagem elaborado em junho de 2025, a partir de dez pontos de sondagem a percussão de simples reconhecimento com ensaio SPT, que apresentou os resultados em forma de perfis geológicos-geotécnicos individuais, indicando a classificação táctil-visual, o nível d’água (quando encontrado), espessura e a resistência do solo nesses pontos de sondagem (peça 120).

88. Cumpre ressaltar que o projeto básico/termo de referência da licitação foi concluído em 18/6/2025 (peça 4, p. 1-63) e que o anteprojeto de arquitetura/projeto arquitetônico disponibilizado aos



licitantes é de 10/6/2025 (peças 13-20).

89. O projeto básico/termo de referência (peça 4) não faz qualquer alusão às possíveis soluções para elaboração dos projetos de estrutura e fundações, bem como não menciona a realização de sondagens e os resultados dos estudos geotécnicos, e o mesmo pode ser dito com relação ao projeto arquitetônico.

90. Cumpre ressaltar que os licitantes solicitaram ao CREA/SP a disponibilização das sondagens do terreno para o estudo das fundações, ao que a UJ respondeu que esse documento não fazia parte do edital de licitação (peça 144, p. 1).

91. Questionada se, em razão de ausência de investigações geotécnicas do terreno, a licitante poderia entender que o solo a ser escavado não era contaminado, a UJ respondeu que era obrigação da contratada realizar investigação geotécnica e ensaios obrigatórios.

92. Além disso, licitante observou que, em visita ao local da obra, a parte interna do terreno possuía piso de concreto de espessura variável (peça 144, p. 5).

93. O projeto básico/termo de referência e o Anexo III – Especificações Técnicas dos Projetos, não trazem o conteúdo final dos levantamentos topográficos, sondagens e ensaios geotécnicos, ensaios e análises laboratoriais, estudos socioambientais e demais dados e levantamentos necessários para execução da solução escolhida. Em vez disso, esses documentos delegam a responsabilidade de executar, complementar ou produzir esses estudos e levantamentos à empresa contratada.

94. Dessa forma, ao não disponibilizar o resultado das sondagens e ao não fazer menção a esses resultados nos documentos entregues às licitantes, houve transferência ao contratado do risco de se deparar com um solo diferente do esperado e de custos adicionais na fundação que, na contratação semi-integrada, é da Administração.

95. Dessa forma, propõe-se que seja considerada **procedente** a irregularidade concretizada na ausência, no projeto básico entregue aos licitantes, de levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, entre outros elementos mínimos, caracterizando descumprimento do art. 6º, XXIV, “i”, e XXV, “a”, e art. 25, § 3º, da Lei 14.133/2021, e das OT - IBR 1/2006 e OT - IBR 6/2016.

96. Cumpre ressaltar, contudo, que a UJ encaminhou ao TCU prancha com levantamento planialtimétrico e cadastral do lote em que serão executadas as obras (peça 121), além de relatório de sondagens (peça 120), documentos previstos no art. 6º, inciso XXIV, alíneas “h” e “i”, da Lei 14.133/2021, que estabelece os elementos mínimos de um anteprojeto.

97. Contudo, a CE 90004/2025 foi, como visto, conduzida sem apresentação desses documentos aos licitantes, em desobediência ao § 3º do art. 25 da Lei 14.133/2021. Além disso, ao analisar o projeto básico/termo de referência do certame, pode ser observado que ele não faz qualquer alusão às possíveis soluções para elaboração dos projetos de estrutura e fundações, bem como não menciona a realização de sondagens e os resultados dos estudos geotécnicos, contradizendo a afirmação da UJ que o projeto básico apresentado teria levado em consideração os resultados das sondagens realizadas.

98. Além disso, a documentação disponibilizada pela UJ, além de não possuir, como já mencionado no tópico I.1 “a”, os elementos técnicos de projetos básicos presentes na Orientação Técnica IBR 1/2006 (peça 26), não possui ainda os elementos técnicos de anteprojeto de edificações presentes na Orientação Técnica IBR 6/2016 do Ibraop (peça 27).

99. Entre as ausências notadas na documentação disponibilizada pelo CREA/SP, apenas para exemplificar, podem ser citadas as plantas de lançamento preliminar (posição e dimensões pré-dimensionadas da seção transversal) de elementos da fundação (sapatas, blocos, estacas etc.) e descrição das características do solo, estimativa de resistência de solo superficial e recomendação de tipo de fundação (peça 27, p. 5), confirmando que o anteprojeto apresentado também foi elaborado sem os



elementos mínimos previstos no art. 6º, inciso XXIV, da Lei 14.133/2021.

**Item e: ausência de fundamentação técnica e de memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra, o que resultou em superestimação arbitrária do percentual de risco, e, ainda, duplicidade na sua contabilização dentro do BDI.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: Anexo V do edital; Práticas Recomendadas da AACE (40R-08, 42R-08, 44R-08, 62R-11 e 67R-11); Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler); e Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

Contextualização:

100. No exame técnico da instrução anterior (tem I.3.7, peça 98, p. 7-8), foi relatado que o parecer de auditor da AudUrbana apontou a inexistência de memória de cálculo do montante financeiro expressivo destinado para contingências (11,69% do valor total da obra), além de aplicação de BDI, que já possui uma parcela de riscos e seguros sobre essa parcela de contingências, sobre esse valor (peça 98, p. 7-8).

101. Ante o exposto, foi proposta realização de oitiva do CREA/SP acerca da ausência de fundamentação técnica e de memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra, o que resultou em superestimação arbitrária do percentual de risco, e duplicidade na sua contabilização dentro do BDI, contrariando boas práticas internacionais (AACE 40R-08, 42R-08, 44R-08, 62R-11, 67R-11) e a jurisprudência do TCU (peça 98, p. 17-18).

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

102. Quanto a esse ponto, a UJ argumenta que a contingência prevista no orçamento, fixada em 11,69% (onze vírgula sessenta e nove por cento), não representa um acréscimo arbitrário nem resulta da simples aplicação de um índice genérico. Trata-se, em verdade, de um valor definido com base em avaliação técnica estruturada, fundamentada na matriz de riscos integrante do projeto básico, a qual identifica e classifica os riscos inerentes ao empreendimento, considerando sua complexidade, a elevada densidade tecnológica, o número expressivo de interfaces entre disciplinas, a execução em área urbana consolidada e a necessidade de atendimento a exigências normativas e de concessionárias (peça 117, p. 16).

103. Esclarece que as contingências tratadas no caso são diferentes do BDI, aplicado sobre o custo direto, destinado a remunerar despesas indiretas, riscos, tributos e lucro (peça 117, p. 16). Argumenta que o BDI não incidiu sobre a totalidade da reserva de contingência de 11,69%, no momento da formulação do orçamento global, uma vez que essa reserva representa um valor estimado para cobertura de riscos, e não um custo direto de serviço.

104. Afirma que só seria aplicado BDI quando a contingência fosse efetivamente utilizada na execução de um serviço de engenharia necessário, evento em que o custo direto do novo serviço seria debitado da reserva (peça 117, p. 17).


105. Informa que a matriz de contingência da obra, acompanhada da respectiva tabela de riscos, define critérios de probabilidade e impacto para cada risco identificado, de modo que o percentual de 11,69% é o resultado da análise quantitativa de risco (peça 117, p. 18).

Análise:

106. Além de manifestação à oitiva, a UJ juntou aos autos a matriz de risco/contingência da obra (peça 123); planilha da obra do Túnel Roberto Marinho (peça 124); e documento do Ibraop (peça 125).

107. A matriz de risco/contingência da obra (peça 123) foi elaborada no âmbito do Anexo V – Análise Crítica de Pesquisa de Preços, de 12/5/2025, que mostra como foi realizada a orçamentação da obra (peça 122, p. 31 e peça 123), que estimou as probabilidades de cada risco e seu grau de impacto.

108. Não há memória de cálculo de como, por meio dessa matriz, a UJ estimou o risco de 11,69%,

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

Este documento foi gerado pelo usuário 030.\*\*\*.\*\*\*-00 em 11/05/2026 21:53:23

Número do documento: 2605111711172960000560942415

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2605111711172960000560942415>

Assinado eletronicamente por: EDSON GOMES DA SILVA - 11/05/2026 17:11:17



mas a UJ apresentou cálculo do valor das contingências na sua manifestação às oitivas (peça 117, p. 19).

109. Analisando conjuntamente os documentos que a UJ apresentou em resposta a oitivas e diligência, observa-se que, ao incluir o item de contingências de obra na planilha orçamentária, a UJ quis, de fato, acrescer ao orçamento a parcela referente à remuneração do risco previsto para contratação de obras e serviços de engenharia sob os regimes de contratação integrada ou semi-integrada, conforme art. 22 da Lei 14.133/2021.

110. Constata-se que a UJ apresentou documento do Ibraop que se refere a aula de como calcular o adicional de risco, inicialmente previsto com o Decreto 7.581/2011 (peça 125).

111. Nesse documento, professor da Ibraop observa que o valor da contingência é normalmente estimado utilizando-se análise estatística ou julgamento baseado em experiências passadas ou projetos similares. Ele cita o método de “simulações de Monte Carlo” para tratamento de quantificação dos riscos, a partir de abordagem probabilística, que usa parâmetros para variação da produtividade da mão de obra e do consumo de materiais. Já a UJ apresentou uma tabela simplificada usada para cálculo do valor das contingências na sua manifestação às oitivas, sem nenhum tratamento probabilístico ou estatístico (peça 117, p. 19).

112. Nota-se que a planilha referente ao orçamento de contratação integrada de empresa para elaborar projetos e executar obras de adequação viária e adequação de sistemas de drenagem, que o CREA/SP chama de obras do “Túnel Roberto Marinho”, contém taxa de risco de 11,65%, valor muito próximo ao da obra de edificação da sede do CREA/SP (peça 124).

113. Contudo, em uma obra executada com projeto básico adequado, e para a execução de edifício, é esperado que o risco estimado seja menor que o para obra executada no regime de contratação integrada, e para execução de serviços de remanejamento de interferências, drenagem e relevantes estudos de sondagem e topografia.

114. A respeito da matriz de contingência, observa-se que a UJ atribuiu grau de probabilidade muito alto ao risco de avaliar de forma incorreta os quantitativos da obra, risco decorrente da deficiência já analisada nesta instrução, de procedimento conduzido sem projeto básico e orçamentos adequados (peça 133).

115. Dessa forma, foi observada a **procedência** da irregularidade observadas em parecer de auditor da AudUrbana, de ausência de fundamentação técnica e de memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra, em razão do uso de matriz de riscos que pouco contribuiu para alocar de forma objetiva, quantificada e fundamentada os riscos do empreendimento, contrariando práticas recomendadas da AACE (40R-08, 42R-08, 44R-08, 62R-11 e 67R-11) e jurisprudência do Tribunal presente no Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer).

## **I.2. Exame das oitivas realizadas no processo TC 017.287/2025-1**

### **Item a: ausência da opção da modalidade título de capitalização entre a opções de garantia de execução na minuta do termo contratual.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 96, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021.

Contextualização:

116. Quando da análise da denúncia, a UT identificou que não foi prevista na minuta do termo contratual e no projeto básico a opção pela modalidade título de capitalização, facultada pelo art. 96, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021.

117. Conforme análise, de acordo com o § 1º do art. 96 da Lei 14.133/2021, a opção do contratado deve se dar por uma das quatro modalidades de garantias de execução contratual previstas no referido

parágrafo (caução, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização).

118. Considerando a ausência da opção pela modalidade título de capitalização, entre a opções de garantia de execução na minuta do termo contratual, propôs a realização de oitiva ao CREA/SP para que se manifestasse sobre essa irregularidade.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

119. Quanto à ausência da opção pela modalidade título de capitalização, entre a opção de garantia de execução na minuta do termo contratual, a UJ alega que essa modalidade, título de capitalização, se mostrou admissível como opção, conforme Cláusula 11.2 do Edital da Concorrência 90004/2025 (peça 38, p. 66): “11.2 Garantia da Contratação, será exigida, em valor correspondente a 5% (cinco) do valor total do contrato, nos moldes do art. 96 da Lei 14.133/21”.

120. Argumenta que o edital menciona expressamente o art. 96 da Lei 14.133/2021 e que a conclusão mais óbvia é a de que todas as modalidades ali elencadas são permitidas ao contratado para a escolha de eventual compensação de um descumprimento contratual. Desse modo, aduz que inexistente qualquer restrição ou limitação das modalidades de prestação de garantia (peça 32, p. 16-17).

Análise:

121. No que diz respeito à ausência da opção pela modalidade título de capitalização, entre a opções de garantia de execução na minuta do termo contratual, em que pese ter argumentado que o edital da Concorrência 90004/2025 (peça 38, p. 66) fazia alusão ao art. 96 da Lei 14.133/2021, e consequentemente estaria abrangendo todas as quatro modalidades previstas em lei, o próprio edital do certame, no item 11.2 restringiu a três modalidades (peça 38, p. 66):

11.2 Garantia da Contratação, será exigida, em valor correspondente a 5% (cinco) do valor total do contrato, nos moldes do art. 96 da Lei 14.133/21. A Contratada poderá optar por uma das seguintes modalidades:

- Caução em dinheiro;
- Seguro garantia;
- Fiança bancária.

122. Conforme o § 1º do art. 96 da Lei 14.133/2021, a opção do contratado deve se dar por uma das quatro modalidades de garantias de execução contratual previstas no referido parágrafo (caução, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização).

123. Considerando que essa falha não comprometeu a competitividade do certame e considerando que a unidade jurisdicionada já se manifestou que será exigida somente a modalidade de seguro-garantia com cláusula de retomada, no percentual de 10% do contrato (art. 102 da Lei 14.133/2021), ficando, portanto, afastadas as demais opções de escolha facultadas ao contratado, previstas no § 1º do art. 96 da Lei 14.133/2021 (caução, seguro-garantia, fiança bancária e título de capitalização), entende-se que a irregularidade tratada nesse item é **procedente**, e propõe-se dar **ciência** ao CREA/SP de que a restrição da exigência da garantia contratual a três modalidades de garantia, afronta o art. 96, § 1º, da Lei 14.133/2021, que possibilita ao contratado optar por quatro modalidades de garantia.

**Item b: exigência simultânea de seguro-garantia de 5% e de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor total do contrato.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: arts. 96, 98, caput, e 102, caput, da Lei 14.133/2021.

Contextualização:

124. A denúncia apontou que o item 4.6 do projeto básico estabeleceu que a garantia da contratação seria equivalente a 5% do valor total do contrato (peça 1, p. 2).

125. Asseverou que o subitem 4.6.10 do projeto básico exigiu a apresentação do seguro de risco

de engenharia até o ato da assinatura do contrato, o qual deveria contemplar cobertura equivalente a 100% do valor do contrato (peça 1, p. 2-3):

126. Para o denunciante, o art. 96 da Lei 14.133/2021, que autoriza a Administração a exigir garantia de execução da obra, está restrita ao limite do art. 98, que é de 5% do valor do contrato, podendo ser majorada para até 10%, desde que justificado.

127. Após a análise, a UT considerou que houve o acúmulo indevido de garantias de execução contratual, por meio da exigência adicional de prestação da garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor total do contrato no item 13.1 da minuta do termo de contrato (peça 3, p. 185), considerando plausível a irregularidade apresentada na denúncia, propondo a oitiva do CREA/SP.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

128. Quanto à exigência simultânea de seguro-garantia de 5% do valor total contrato e de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor do contrato, a UJ alega que o objeto em questão se trata de obra de grande porte, composta por múltiplos sistemas simultâneos, cujo desempenho final depende da coordenação integrada sob um único comando técnico, fundamentando, assim, a inviabilidade técnica de fracionar a execução da obra em múltiplos contratos (peça 32, p. 8).

129. Ponderou que, nesse contexto, as características técnicas e os riscos envolvidos podem, a critério da autoridade competente e com base em juízo discricionário, nos termos do art. 98 Lei 14.133/2021, exigir a majoração da garantia contratual de 5% para 10%.

130. Assevera que, tratando-se de obras e serviços de engenharia, o art. 102 da Lei 14.133/2021 possibilita que o gestor público, para assegurar a regular execução do contrato, possa exigir, de modo complementar, a garantia de execução contratual com cláusula de retomada, com o objetivo de mitigar os riscos de inadimplemento e assegurar a continuidade da execução do objeto contratado.


131. Assim, no caso concreto, aduz que a contratação conta com garantia de execução, na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada, no valor correspondente a dez por cento do valor total do contrato, em razão da complexidade técnica e dos riscos elevados do empreendimento, concluindo que não se verifica qualquer irregularidade na adoção do seguro-garantia com cláusula de retomada, tampouco acúmulo indevido de garantias de execução contratual (peça 32, p. 12).

132. Salaria que não se trata de duplicidade ou sobreposição indevida de garantias de execução contratual por meio de exigências cumulativas, mas sim da adoção de instrumentos complementares de proteção e salvaguarda, voltados à mitigação de riscos de paralisação e atrasos na execução do empreendimento (peça 32, p. 14).

133. Afirma que nenhum dos apontamentos levantados na denúncia ensejou risco de restrição à competitividade da concorrência, dado que dezessete empresas apresentaram propostas válidas, asseverando que nenhuma empresa interessada no certame apresentou impugnação ao edital, pedido de esclarecimento ou recurso administrativo que apontasse suposta exigência simultânea de garantias contratuais.

134. Quanto a esse ponto, e considerando a possibilidade de construção participativa das deliberações, o CREA/SP entende prudente a manutenção da minuta do edital da concorrência, bem como a continuidade do certame licitatório no estágio em que se encontra, porém sugere que, na fase da habilitação do processo licitatório, exija da empresa vencedora apenas a modalidade de seguro-garantia com cláusula de retomada, no percentual de 10%, sem a necessidade de retificação e republicação do edital da CE 90004/2025.

135. Caso o Tribunal não acolha a proposta acima, manifestou a sua disposição em promover a retificação e, conseqüentemente, a republicação do edital da concorrência, de modo a exigir, exclusivamente, a modalidade de seguro-garantia com cláusula de retomada, no percentual de 10%

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

Este documento foi gerado pelo usuário 030.\*\*\*.\*\*\*-00 em 11/05/2026 21:53:23

Número do documento: 2605111711172960000560942415

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2605111711172960000560942415>

Assinado eletronicamente por: EDSON GOMES DA SILVA - 11/05/2026 17:11:17



(peça 32, p. 16).

Análise:

136. Quanto à exigência simultânea de seguro-garantia de 5% do valor total contrato, de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor do contrato, em que pese a manifestação da responsável de que tal exigência decorreu da adoção de instrumentos complementares de proteção e salvaguarda, voltados à mitigação de riscos de paralisação e atrasos na execução do empreendimento, não merece prosperar.

137. De fato, houve acúmulo indevido de garantias de execução contratual, por meio da exigência de garantias previstas no art. 96, caput, da Lei 14.133/2021, equivalente a 5% do valor total do contrato, simultaneamente com a exigência de prestação da garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada, prevista no art. 102, caput, da Lei 14.133/2021, no montante equivalente a 10% do valor total do contrato, contrariando a referida lei.

138. Cumpre destacar que a ausência de impugnação do edital, pedido de esclarecimento ou recurso administrativo por parte dos licitantes não convalida cláusula irregular.

139. Dessa forma, propõe-se considerar a **procedente** a irregularidade tratada nesse item, de acúmulo indevido de garantias em razão da exigência simultânea de seguro-garantia de 5% do valor total contrato e de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor do contrato.

**Item c: exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor total do contrato sem justificativa da análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 98, caput, da Lei 14.133/2021.

Contextualização:

140. Quando da análise da denúncia, a unidade técnica identificou a exigência de 10% do valor total do contrato para o seguro-garantia com cláusula de retomada. Ocorre que não se localizou nos autos a justificativa para a exigência de 10% do valor total do contrato, conforme consta do item 13.1 da minuta do termo de contrato (peça 3, p. 185), em descumprimento do art. 98, caput, da Lei 14.133/2021, razão pela qual foi proposta a oitiva a CREA/SP para que se manifestasse sobre essa irregularidade apontada.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

141. Quanto à exigência de 10% do valor do contrato para o seguro-garantia com cláusula de retomada, argumenta que o juízo discricionário do gestor público levou em consideração fatores inerentes à contratação, tais como: i) a complexidade técnica do empreendimento; ii) o regime de contratação semi-integrada; iii) o valor estimado da obra; iv) o interesse coletivo dos profissionais registrados, uma vez que os atuais prédios administrativos não comportam novas expansões; e v) o impacto que eventual paralisação poderia causar na prestação dos serviços essenciais (peça 32, p. 14).

Análise:

142. Ao exigir seguro-garantia com cláusula de retomada majorado, sem a devida análise de complexidade técnica e riscos envolvidos, a Administração eleva o custo da proposta, uma vez que a licitante repassa o custo do prêmio majorado ao orçamento, e restringe a participação de empresas, que podem encontrar dificuldades de obtenção de apólice com essa previsão específica, ferindo o art. 5º da Lei 14.133/2021.

143. Para a exigência de 10% com retomada, a lei pressupõe que a paralisação seja socialmente inaceitável ou tecnicamente irrecuperável por meios comuns. Justificar com “impacto em serviços essenciais” sem demonstrar porque uma nova licitação ou a execução da garantia financeira seriam insuficientes configura vício de motivação.



144. No caso em exame, a Administração apresentou justificativas de caráter genérico, tais como: (i) a alegada complexidade técnica do empreendimento; (ii) a adoção do regime de contratação semi-integrada; (iii) o valor estimado da obra; (iv) o interesse coletivo envolvido; e (v) os impactos decorrentes de eventual paralisação dos serviços.

145. Todavia, tais fundamentos não se mostram suficientes para amparar a exigência imposta, na medida em que não foram acompanhados de análise técnica individualizada capaz de evidenciar, de forma objetiva, os riscos específicos da contratação e a necessidade de adoção do percentual de 10% associado à cláusula de retomada.

146. Com efeito, não consta dos autos demonstração do nexo entre os riscos da obra e o nível de garantia exigido. Ademais, a mera invocação da complexidade do objeto ou do regime de execução adotado não supre a necessidade de fundamentação concreta, porquanto tais características não implicam, por si sós, a adoção automática de garantias mais gravosas, sendo indispensável a demonstração de como se manifestam, no caso concreto, os riscos que se pretende mitigar.

147. Ademais, verifica-se que a Administração não apresentou elementos comparativos ou referenciais de mercado que evidenciem a prática, em contratações similares, da exigência de seguro-garantia com cláusula de retomada associada ao percentual de 10% do valor contratual.

148. Não constam dos autos exemplos concretos de editais ou contratos análogos, tampouco estudos setoriais ou levantamentos de *benchmarking* que demonstrem que exigência dessa natureza e magnitude seja usual ou recomendada para empreendimentos com características semelhantes.

149. A ausência de tais referências compromete a demonstração da razoabilidade da medida adotada, uma vez que a utilização de parâmetros de mercado constitui importante instrumento de validação das escolhas administrativas, especialmente quando se trata de exigências potencialmente restritivas à competitividade.

150. De igual modo, não foram apresentados dados técnicos específicos que permitam correlacionar o percentual de garantia exigido com os riscos efetivos da contratação, tais como estimativas de perdas em caso de inadimplemento, custos de mobilização de novo contratado, prazos de retomada ou impactos financeiros decorrentes de eventual paralisação da obra.

151. A inexistência de tais informações evidencia que a fixação do percentual de 10% não decorreu de análise técnica estruturada, mas de definição genérica, dissociada de critérios objetivos e mensuráveis.

152. Nesse contexto, reforça-se a conclusão de que a exigência imposta carece de fundamentação adequada, porquanto não se apoia nem em evidências de práticas de mercado, nem em estudos técnicos que demonstrem sua necessidade e proporcionalidade em face das características específicas do objeto contratado, confirmando a **procedência** da irregularidade tratada neste tópico.

**Item d: ausência de previsão de risco de responsabilidade civil profissional na matriz de risco, de modo a justificar a previsão contratual de contratação de apólice para cobrir esse tipo de risco.**

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 22, § 2º, III, da Lei 14.133/2021; Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e do Relatório do Acórdão 2.191/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Antônio Anastasia).

Contextualização:

153. O denunciante alegou que o subitem 4.6.10 do projeto básico exigiu a apresentação do seguro de risco de engenharia até o ato da assinatura do contrato, o qual deverá contemplar cobertura equivalente a 100% do valor do contrato. Além disso, afirmou que se exigiu seguro de responsabilidade civil profissional, com limite mínimo de indenização equivalente a 25% do valor integral do contrato e que essas mesmas disposições constam das cláusulas décima primeira e décima segunda da minuta

contratual.

154. Na análise, a UT entendeu que não se vislumbrou irregularidade em se exigir simultaneamente apólices de seguros para cobrir riscos de engenharia e de responsabilidade civil profissional e garantias contratuais, desde que essas exigências estejam devidamente fundamentadas na matriz de alocação de riscos e na legislação aplicável (art. 22 e art. 96 da Lei 14.133/2021) e sejam compatíveis com os princípios da razoabilidade e proporcionalidade, considerando o objeto do contrato e os riscos envolvidos.

155. Todavia, identificou que a matriz de risco previu apenas o risco de engenharia (peça 3, p. 38), contrariando o art. 22, § 2º, III, da Lei 14.133/2021.

156. A UT também identificou que a matriz de riscos deveria detalhar que tipo de seguro seria contratado e quais suas coberturas obrigatórias e outras condições diversas, como o prazo da apólice de seguro, além de precificar o prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação nos termos do Voto do Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler). Além disso, concluiu que a matriz de riscos deveria indicar especificamente a contratação de seguros, com verificação prévia da cobertura de tais riscos por parte do mercado segurador, além de uma quantificação dos riscos diretamente associadas aos eventos da matriz de riscos, conforme Relatório do Acórdão 2.191/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Antônio Anastasia).

157. Dessa forma, no que tange ao seguro de risco de engenharia constante da matriz de risco (peça 3, p. 38), ele deveria constar na matriz de riscos com as coberturas obrigatórias para os riscos relacionados a eventos da matriz e outras condições diversas, como o prazo da apólice de seguro, além de precificar o prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação, nos termos do Voto do Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e do Relatório do Acórdão 2.191/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Antônio Anastasia), razão pela qual foi proposta a realização de oitiva do CREA/SP.

#### Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre o indício de irregularidade:

158. Quanto à ausência de previsão de risco de responsabilidade civil profissional na matriz de risco, bem como a ausência de matriz de riscos das coberturas obrigatórias do seguro de risco de engenharia, argumenta que como no regime de contratação semi-integrada a empresa contratada assume a responsabilidade pela elaboração e compatibilização dos projetos complementares, o que pode acarretar falhas de projeto e, conseqüentemente, danos a terceiros, embora não expressamente nominado na matriz de riscos, esse risco constitui um desdobramento direto das obrigações assumidas pela contratada.

159. Alega que as coberturas solicitadas não constituem obrigações autônomas ou desconectadas da alocação de riscos prevista no contrato. Ambas derivam da matriz de riscos (peça 39), entre os quais se destacam: i) danos a terceiros decorrentes da execução da obra; ii) falha técnica atribuída à empresa contratada, incluindo erros ou omissões de projeto; e iii) eventos imprevisíveis inerentes à atividade de engenharia cujas conseqüências financeiras devem ser adequadamente mitigadas para a proteção do interesse público.

160. Embora entenda prudente a manutenção da minuta do edital da concorrência, o CREA/SP afirma que poderá promover a revisitação da matriz de riscos, com a finalidade de aprimorar a clareza do documento, de modo a: reavaliar os itens indicados, fortalecendo a descrição dos eventos cobertos; tornar explícita a correlação entre cada evento de risco e as respectivas apólices exigidas, facilitando a rastreabilidade entre os documentos; e ajustar a redação para eliminar qualquer margem interpretativa de que os seguros seriam exigências isoladas ou não decorrentes da alocação de riscos definida.

#### Análise:

161. Quanto à “ausência de previsão de risco de responsabilidade civil profissional na matriz de

riscos”, bem como a “ausência de matriz de riscos das coberturas obrigatórias do seguro de risco de engenharia”, as argumentações trazidas em sede de oitiva não foram suficientes para afastar a irregularidade, se limitando a dizer que tais exigências dos seguros derivam da matriz de riscos à peça 39.

162. No que tange ao seguro de responsabilidade civil profissional, não foi previsto na matriz de riscos, contrariando o art. 22, § 2º, III, da Lei 14.133/2021, não podendo ser exigido na minuta de termo de contrato e no projeto básico, uma vez que a Administração deve definir, de acordo com a matriz de riscos, quais seguros serão necessários.

163. No que tange ao seguro de risco de engenharia, em que pese ele estar previsto na matriz de risco (peça 3, p. 38), não foram previstos quais riscos seriam cobertos pelo seguro para que eles possam ser previamente definidos no contrato.

164. Conforme trecho do Voto do Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler), a matriz de riscos deve detalhar que tipo de seguro seria contratado e quais suas coberturas obrigatórias e outras condições diversas, como o prazo da apólice de seguro, além de precificar o prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação.

Refiro-me também à coluna “mitigação” da matriz de riscos que embasou a Concorrência 216/2024, que apresentou medidas genéricas como “seguros” e “reajustamento”. Entendo, em consonância como o disposto no art. 22, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021, que também deveria haver um detalhamento dessas medidas mitigadoras, por exemplo, disciplinando que tipo de seguro seria contratado e quais suas coberturas obrigatórias e outras condições diversas, como o prazo da apólice de seguro, além de precificar o prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação.

165. Dessa forma, foi confirmada a **procedência** da irregularidade referente à elaboração da matriz de riscos da CE 90004/2025. Ela apresentou ausência de previsão de risco de responsabilidade civil profissional para embasar exigência de apólice de seguro para cobrir esse tipo de risco, contrariando o art. 22, § 2º, III, da Lei 14.133/2021; e, no que tange ao seguro de risco de engenharia, ela não detalhou que tipo de seguro seria contratado e quais suas coberturas obrigatórias, não indicou o prazo da apólice, e não incorporou o prêmio do seguro na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação, nos termos do Voto do Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e do Relatório do Acórdão 2.191/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Antônio Anastasia).

166. Aqui cabe lembrar que, no âmbito de instrução preliminar do processo TC 016.878/2025-6 (peça 45, p. 1-12), foi analisada alegação de que a matriz de riscos do certame continha elevado grau de indeterminação, tendo a UT concluído que a inclusão de hipóteses genéricas nesse documento não era, a princípio, sinônimo de arbitrariedade, mas buscava resguardar a Administração e os licitantes diante da incerteza inerente às obras.

167. Contudo, a constatação de que a matriz de riscos elaborada não transferiu, de maneira indiscriminada, riscos à Administração, não impede deliberações do Tribunal para que a UJ realize ajustes e melhorias a essa matriz.

### **I.3. Exame das oitivas realizadas no processo TC 017.316/2025-1**

168. No exame técnico presente à peça 68 do TC 017.316/2025-1, foram analisadas irregularidades relativas a contradições sobre habilitação técnica e consórcios, com exigências incompatíveis para comprovação de capacidade (páginas 5 e 6); falta de transparência, com recusa em fornecer arquivos abertos e retirada de pedidos de esclarecimento do sítio oficial (páginas 7 e 8); e exigência incompleta de atestados técnicos para parcelas de maior relevância, em desacordo com a Lei 14.133/2021 (páginas 9-10).

169. Naquela instrução, o auditor considerou que não havia irregularidade quanto à vedação ao somatório de atestados, considerando que, em empreendimentos dessa tipologia, a experiência adquirida

por meio do somatório de duas obras menores não se converte automaticamente na expertise necessária para conduzir uma obra complexa de maior porte e que a complexidade da execução não cresce de forma linear com a metragem.

170. Argumenta que exigir experiência prévia consolidada em obra de porte equivalente não é medida redundante, pelo contrário, representa instrumento de mitigação de risco, especialmente porque erros de coordenação entre sistemas se traduzem em retrabalho estrutural, atrasos e elevação significativa de custos.

171. Observa ainda que a possibilidade de formação de consórcios, prevista no edital, atenua o potencial efeito restritivo da exigência. Ela permite que empresas com expertise complementar (por exemplo, uma projetista e outra executora) se unam para atender ao requisito. Portanto, a exigência de atestado único não exclui empresas especialistas, mas incentiva a composição de equipes aptas a reproduzir o nível de integração demandado pelo empreendimento (páginas 5 e 6).

172. Essa análise teve uma evolução diferente da análise realizada em instrução preliminar deste processo de denúncia, em que a UT concluiu que, embora a justificativa apresentada pela UJ para a vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica prevista no edital apresentasse plausibilidade, era genérica e abstrata para motivar restrição, podendo revelar-se desproporcional e restritiva à competitividade do certame.

173. No entanto, a UT observou que a presença de mais de uma dezena de licitantes reforça o argumento do CREA/SP que tal vedação não resultou em prejuízo à competitividade, o que tornava suficiente, para fins de controle, considerando orientação presente nos arts. 20 e 22 do Decreto-Lei 4.657/1942 (LINDB), dar ciência ao CREA/SP, quando do mérito, de que a cláusula editalícia que veda o somatório de atestados sem fundamentação técnica e detalhada afronta a jurisprudência consolidada do TCU (peça 98, p. 15-17).

174. Considerando que a análise, de 25/11/2025, promovida no processo TC 017.316/2025-1, analisou novos argumentos apresentados pela UJ em relação aos observados na instrução à peça 98 deste processo, de 20/10/2025, e que a proposta de considerar válida a posição do CREA/SP decorreu de visão mais amadurecida da questão, em razão dos argumentos juntados acima, conclui-se que **não foi confirmada irregularidade** na vedação ao somatório de atestados de capacidade técnica.


175. Quanto ao fato de o CREA/SP ter fornecido o projeto básico exclusivamente em formato PDF, sem disponibilizar os arquivos originais em formato editável, auditor observou que a justificativa apresentada pelo CREA/SP, de que arquivos em formato DWG poderiam ser manipulados, não esclareciam de que forma essa manipulação representaria risco efetivo à segurança do processo licitatório.

176. Contudo, o auditor considerou que a ampla participação de empresas no certame constituía indício objetivo de que o formato dos arquivos disponibilizados não causou prejuízos à formulação das propostas e que a limitação do formato ao tipo PDF não comprometeu a competitividade material do certame, ao menos sob o aspecto informacional, embora o uso de arquivos editáveis constitua boa prática administrativa em licitações de obras e serviços de engenharia (páginas 7 e 8).

177. Por conseguinte, entendeu que o argumento do licitante, de que falta de disponibilização de arquivos em formato editável configurava restrição indevida à competitividade, **não apresentava plausibilidade jurídica**.

178. Por fim, naquela instrução foi considerado que a UJ apresentou resposta suficiente para demonstrar os critérios técnicos adotados para a definição das parcelas de maior relevância e para justificar a falta de exigência de capacidade técnica para serviços não relevantes, apesar de superarem o patamar de 4% do valor total da contratação (páginas 9-10).

## II. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

179. No âmbito do processo de Denúncia TC 016.878/2025-6, a UJ não apresentou comentários sobre possíveis ações corretivas que poderia adotar para prevenir ou corrigir os indícios de irregularidades detectados pelo Tribunal, nem apresentou subsídios para a avaliação prévia da relação entre custo-benefício das possíveis proposições, ou manifestação quanto aos possíveis impactos de determinação do TCU para anulação da Concorrência 90004/2025 e dos atos dele decorrentes, ou republicação do edital, escoimado das irregularidades apontadas.

180. Já em resposta a comunicações realizadas no âmbito do processo de Denúncia TC 017.287/2025-1, o CREA/SP apresentou as seguintes alternativas para corrigir os indícios de irregularidades verificados: na fase de habilitação do processo licitatório, ajustar com a empresa que logrou êxito no julgamento das propostas que seja exigida apenas a modalidade de seguro-garantia com cláusula de retomada, no percentual de dez por cento; caso constatada a impossibilidade de acolhimento da sugestão acima, retificar e republicar o edital de modo a exigir exclusivamente a garantia contratual na modalidade seguro garantia com cláusula de retomada, nos termos do art. 102 da Lei 14.133/2021, no percentual de dez por cento do valor do contrato.

181. Quanto às deficiências observadas na análise do item “d” do exame das oitivas realizadas no âmbito do processo TC 017.287/2025-1, o CREA/SP propôs, para aprimorar a clareza da matriz de riscos, tornar explícita a correlação entre cada evento de risco e as respectivas apólices exigidas, facilitando a rastreabilidade entre os documentos; e ajustar a redação para eliminar qualquer margem interpretativa de que os seguros seriam exigências isoladas ou não decorrentes da alocação de riscos definida.

182. Contudo, a simples republicação de edital não é suficiente para sanar as irregularidades verificadas pelo Tribunal, referentes a falhas no planejamento do objeto, com deficiências no projeto básico e no orçamento referencial decorrente de projeto não detalhado. Além disso, o projeto básico não apresentava sequer os elementos mínimos exigidos de um anteprojeto, e a UJ não apresentou fundamentação técnica e memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra. Ademais, a matriz de riscos elaborada não previu risco de responsabilidade civil profissional e não detalhou, de forma adequada, o risco de engenharia.

183. Além disso, ao exigir seguro-garantia com cláusula de retomada majorado, sem a devida análise de complexidade técnica e riscos envolvidos, a Administração eleva o custo da proposta, uma vez que a licitante repassa o custo do prêmio majorado ao orçamento, e restringe a participação de empresas, que podem encontrar dificuldades de obtenção de apólice com essa previsão específica, ferindo o art. 5º da Lei 14.133/2021.

184. Outras irregularidades que podem ter repercutido na formulação de propostas pelos licitantes foram o acúmulo indevido de garantias de execução contratual e a informação prestada pelo CREA/SP que não era objeto do contrato a elaboração de projeto executivo de arquitetura.

185. Dessa forma, além da ciência relacionada à irregularidade abordada no tópico I.2, item ‘a’, referente à ausência, no item 11.2 da minuta do termo de contrato, da opção pela modalidade título de capitalização, entre as opções de garantia de execução na minuta do termo contratual, será proposta **determinação** para que a UJ, no prazo de quinze dias, **anule** a CE 90004/2025 e os atos dele decorrentes, em razão das seguintes irregularidades:

a) atribuição da elaboração de documentos intitulados “Projetos Básicos” à contratada (itens 3.1 a 3.20 do Anexo III do edital: Especificações Técnicas dos Projetos), contrariando o disposto no art. 6º, XXV, “a” e “d”, e XXXIII, da Lei 14.133/2021, os quais impõem à Administração a obrigação de fornecer o projeto básico, uma vez que o edital elegeu o regime de contratação semi-integrada (tópico I.1, item ‘a’);

b) previsão editalícia de que o contratado do certame não seria responsável pela elaboração de projeto executivo de arquitetura, limitando-se à compatibilização de projeto a ser entregue por ela,



sem que o CREA/SP possuísse projeto executivo de arquitetura elaborado, gerando indefinição quanto ao escopo contratual, em afronta ao art. 5º da Lei 14.133/2021, que determina que na aplicação daquela lei serão observados, entre outros, princípios do planejamento, da transparência, da vinculação ao edital, da segurança jurídica e da competitividade (tópico I.1, item ‘b’);

c) ausência, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), de estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, e a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, contrariando o disposto no art. 18, § 1º, IV e VI, e § 2º, e no art. 23, § 2º, I, e § 5º, ambos da Lei 14.133/2021 (tópico I.1, item ‘c’);

d) ausência, no projeto básico apresentado aos licitantes, de levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, entre outros elementos mínimos, caracterizando descumprimento do art. 6º, XXIV, “i”, e XXV, “a”, e art. 25, § 3º, da Lei 14.133/2021, e das OT - IBR 1/2006 e OT - IBR 6/2016 (tópico I.1, item ‘d’);

e) ausência de fundamentação técnica e de memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra, em razão do uso de matriz de riscos que pouco contribuiu para alocar de forma objetiva, quantificada e fundamentada os riscos do empreendimento, em descumprimento a práticas recomendadas da AACE (40R-08, 42R-08, 44R-08, 62R-11 e 67R-11) e à jurisprudência do Tribunal presente no Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer), conforme tópico I.1, item ‘e’;

f) acúmulo indevido de exigências de garantia de execução contratual, por meio da exigência, no item 11.2 da minuta do termo de contrato, de garantia prevista no art. 96, caput, da Lei 14.133/2021, equivalente a 5% do valor total do contrato, simultaneamente com a exigência, no item 13.1 da minuta do termo de contrato, de prestação da garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada, prevista no art. 102, caput, da Lei 14.133/2021, no montante equivalente a 10% do valor total do contrato, uma vez que a modalidade de seguro-garantia com cláusula de retomada é um subtipo da opção de seguro-garantia prevista no próprio art. 96, § 1º, II, da Lei 14.133/2021 (tópico I.2, item ‘b’);


g) exigência, no item 13.1 da minuta do termo de contrato, de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor do contrato, nos termos do art. 98 da Lei 14.133/2021, a qual necessita ser justificada previamente à publicação do edital, em razão da análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos e em atenção aos princípios da transparência, da motivação, da segurança jurídica e da razoabilidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021, conforme tópico I.2, item ‘c’;

h) ausência de previsão, na matriz de riscos da contratação em tela, de risco de responsabilidade civil profissional, de modo a justificar a previsão de contratação de apólice para cobrir esse tipo de risco, em descumprimento ao disposto no art. 22, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021 (tópico I.2, item ‘d’); e

i) ausência, na matriz de riscos da contratação em tela, das coberturas obrigatórias do seguro de risco de engenharia para os riscos relacionados aos eventos da citada matriz e de outras condições diversas, do prazo da apólice de seguro, além de precificação do prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação, nos termos do Voto do Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) e do Relatório do Acórdão 2.191/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Antônio Anastasia), conforme tópico I.2, item ‘d’.

## INFORMAÇÕES ADICIONAIS

186. Não houve pedido de ingresso aos autos.

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.


187. Não houve novo pedido de vista e/ou cópia.
188. Não houve pedido de sustentação oral.
189. Há dois processos apensados (TC 017.287/2025-1 e TC 017.316/2025-1), conforme constou na análise dos tópicos I.2 e I.3 desta instrução.

### CONCLUSÃO

190. Diante do exposto, propõe-se o **conhecimento** da denúncia, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes nos arts. 234 e 235, do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014.
191. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente denúncia como **parcialmente procedente**.
192. Será proposta, portanto, a realização de **determinação e ciências** na forma descrita nesta instrução.
193. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que o CREA/SP já funciona em suas sedes atuais que, ainda que obsoletas, garantem a continuidade administrativa.

### PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

194. Em virtude do exposto, propõe-se:
- 194.1. **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;
- 194.2. no **mérito**, considerar a presente denúncia **parcialmente procedente**;
- 194.3. **determinar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 4º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, que, no prazo de **quinze dias**, adote providências quanto com vistas à anulação da Concorrência Eletrônica 90004/2025 e dos atos dela decorrentes, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, tendo em vista a ocorrência das seguintes irregularidades:
- a) atribuição da elaboração de documentos intitulados “Projetos Básicos” à contratada (itens 3.1 a 3.20 do Anexo III do edital: Especificações Técnicas dos Projetos), contrariando o disposto no art. 6º, XXV, “a” e “d”, e XXXIII, da Lei 14.133/2021, os quais impõem à Administração a obrigação de fornecer o projeto básico, uma vez que o edital elegeu o regime de contratação semi-integrada;
- b) previsão editalícia de que o contratado do certame não seria responsável pela elaboração de projeto executivo de arquitetura, limitando-se à compatibilização de projeto a ser entregue por ela, sem que o CREA/SP possuísse projeto executivo de arquitetura elaborado, gerando indefinição quanto ao escopo contratual, em afronta ao art. 5º da Lei 14.133/2021, que determina que na aplicação daquela lei serão observados, entre outros, princípios do planejamento, da transparência, da vinculação ao edital, da segurança jurídica e da competitividade;
- c) ausência, no Estudo Técnico Preliminar (ETP), de estimativas das quantidades para a contratação, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhes dão suporte, que considerem interdependências com outras contratações, de modo a possibilitar economia de escala, e a estimativa do valor da contratação, acompanhada dos preços unitários referenciais, das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte, contrariando o disposto no art. 18, § 1º, IV e VI, e § 2º, e no art. 23, § 2º, I, e § 5º, ambos da Lei 14.133/2021;
- d) ausência, no projeto básico apresentado aos licitantes, de levantamentos topográficos e cadastrais, sondagens e ensaios geotécnicos, entre outros elementos mínimos, caracterizando descumprimento do art. 6º, XXIV, “i”, e XXV, “a”, e art. 25, § 3º, da Lei 14.133/2021, e das OT - IBR

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

1/2006 e OT - IBR 6/2016;

e) ausência de fundamentação técnica e de memória de cálculo para quantificação adequada das contingências de risco incluídas no orçamento da obra, em razão do uso de matriz de riscos que pouco contribuiu para alocar de forma objetiva, quantificada e fundamentada os riscos do empreendimento, em descumprimento a práticas recomendadas da AACE (40R-08, 42R-08, 44R-08, 62R-11 e 67R-11) e à jurisprudência do Tribunal presente no Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Ministro Benjamin Zymler) e no Acórdão 2.622/2013-TCU-Plenário (rel. Ministro-Substituto Marcos Bemquerer);

f) acúmulo indevido de exigências de garantia de execução contratual, por meio da exigência, no item 11.2 da minuta do termo de contrato, de garantia prevista no art. 96, caput, da Lei 14.133/2021, equivalente a 5% do valor total do contrato, simultaneamente com a exigência, no item 13.1 da minuta do termo de contrato, de prestação da garantia na modalidade seguro-garantia com cláusula de retomada, prevista no art. 102, caput, da Lei 14.133/2021, no montante equivalente a 10% do valor total do contrato, uma vez que a modalidade de seguro-garantia com cláusula de retomada é um subtipo da opção de seguro-garantia prevista no próprio art. 96, § 1º, II, da Lei 14.133/2021;

g) exigência, no item 13.1 da minuta do termo de contrato, de seguro-garantia com cláusula de retomada de 10% do valor do contrato, nos termos do art. 98 da Lei 14.133/2021, a qual necessita ser justificada previamente à publicação do edital, em razão da análise da complexidade técnica e dos riscos envolvidos e em atenção aos princípios da transparência, da motivação, da segurança jurídica e da razoabilidade, previstos no art. 5º da Lei 14.133/2021;

h) ausência de previsão, na matriz de riscos da contratação em tela, de risco de responsabilidade civil profissional, de modo a justificar a previsão de contratação de apólice para cobrir esse tipo de risco, em descumprimento ao disposto no art. 22, § 2º, inciso III, da Lei 14.133/2021; e

i) ausência, na matriz de riscos da contratação em tela, das coberturas obrigatórias do seguro de risco de engenharia para os riscos relacionados aos eventos da citada matriz e de outras condições diversas, do prazo da apólice de seguro, além de precificação do prêmio do seguro, incorporando-o na taxa de BDI do orçamento estimativo da contratação, nos termos do Voto do Acórdão 1.182/2025-TCU-Plenário (rel. Min. Benjamin Zymler) e do Relatório do Acórdão 2.191/2025-TCU-Pelnário (rel. Min. Antônio Anastasia).


194.4. **dar ciência** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, sobre a seguinte impropriedade/falha, identificada na Concorrência Eletrônica 90004/2025, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

a) ausência, no item 11.2 da minuta do termo de contrato, da opção pela modalidade título de capitalização, entre as opções de garantia de execução na minuta do termo contratual, conforme facultado pelo art. 96, § 1º, IV, da Lei 14.133/2021;

194.5. **informar** ao Conselho Regional de Engenharia e Agronomia do Estado de São Paulo, aos denunciante dos processos TC 016.878/2025-6 e TC 017.287/2025-1 e ao representante do processo TC 017.316/2025-1 do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico [www.tcu.gov.br/acordaos](http://www.tcu.gov.br/acordaos);

194.6. **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

194.7. arquivar os presentes autos, nos termos do art. 169, V, do Regimento Interno/TCU, sem prejuízo de que a AudContratações monitore a determinação supra.

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.

Este documento foi gerado pelo usuário 030.\*\*\*.\*\*\*-00 em 11/05/2026 21:53:23

Número do documento: 2605111711172960000560942415

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2605111711172960000560942415>

Assinado eletronicamente por: EDSON GOMES DA SILVA - 11/05/2026 17:11:17






AudContratações, 6ª Diretoria, em 31/3/2026

*(Assinado eletronicamente)*

Míron Alfaia Castellani

AUFC - Mat. 10627-5

---

 Para verificar as assinaturas, acesse [www.tcu.gov.br/autenticidade](http://www.tcu.gov.br/autenticidade) e informe o código 80046854.



Este documento foi gerado pelo usuário 030.\*\*\*.\*\*\*-00 em 11/05/2026 21:53:23

Número do documento: 2605111711172960000560942415

<https://pje1g.trf3.jus.br:443/pje/Processo/ConsultaDocumento/listView.seam?x=2605111711172960000560942415>

Assinado eletronicamente por: EDSON GOMES DA SILVA - 11/05/2026 17:11:17