GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 047.378/2020-4
Natureza: Representação
Órgãos/Entidades: Colégio Militar de Brasília; Departamento-Geral do Pessoal do Exército; 11º Depósito de Suprimento; 11º Grupo de Artilharia Antiaérea; 2º Centro de Geoinformação; Base de Administração do Quartel General do Exército; Batalhão da Guarda Presidencial; Colégio Militar de Fortaleza; Comando Logístico do Exército; Comando de Operações Terrestres do Exército; Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar; Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército; Escola Superior de Guerra; Estado-Maior do Exército; Gabinete do Comandante do Exército; Polícia Civil do Distrito Federal; Secretaria de Economia e Finanças do Exército; Secretaria-Geral do Exército.
Responsáveis: Aldenir Costa dos Santos (696.612.192-49); Camila de Araújo Pereira (573.599.891-91); Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (007.617.657-60); Cesar Sousa de Oliveira (010.614.001-90); Diego Rodrigues Amaral (007.398.311-00); Elton Azevedo Maia (654.783.809-97); Emerson Moreira de Freitas (031.991.336-81); Francisco Wellington Siqueira Paes (549.110.283-00); Gilmar Antônio de Souza (483.608.300-10); Josué Mendes Goncalves (933.669.650-53); Marcelo Cristiano Mattos Teixeira (021.591.137-78); Mariane Kuster (616.350.149-72); Ricardo Cardoso Barboza (091.710.877-96); Valmir Picinato da Silva (667.188.219-34)
Interessado: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55);
Representação legal: Wilson de Castro Junior (54845/OAB-MG), representando Aldenir Costa dos Santos, Camila de Araújo Pereira, Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Cesar Sousa de Oliveira, Diego Rodrigues Amaral, Emerson Moreira de Freitas, Elton Azevedo Maia, Francisco Wellington Siqueira Paes, Gilmar Antônio de Souza, Josué Mendes Goncalves, Marcelo Cristiano Mattos Teixeira e Ricardo Cardoso Barboza; Márcio Lopes de Freitas Filho (29181/OAB-DF), José Eduardo Martins Cardoso (OAB/DF nº 54.244 e OAB/SP nº 67.291), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAMES PARA A CONTRATAÇÃO DE MOBILIÁRIO. INDÍCIOS DE SOBREPREÇO. CERCEAMENTO À COMPETITIVIDADE E DE DIRECIONAMENTO DAS LICITAÇÕES. CONCESSÃO DE MEDIDA CAUTELAR PARA SUSPENDER OS CERTAMES LICITATÓRIOS EM ANDAMENTO E NOVAS CONTRATAÇÕES RELACIONADAS ÀS ATAS DE REGISTRO DE PREÇOS. OITIVAS. AUDIÊNCIA. PROCEDÊNCIA PARCIAL DA REPRESENTAÇÃO. DETERMINAÇÃO PARA ANULAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS CELEBRADA E DE UM DOS CERTAMES LICITATÓRIOS.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

PERDA DE OBJETO DA MEDIDA CAUTELAR DIANTE DA REVOGAÇÃO DA OUTRA LICITAÇÃO. ACOLHIMENTO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE ALGUNS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO DAS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA DE OUTROS. MULTA.

RELATÓRIO

Cuidam os autos de representação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) noticiando possíveis irregularidades em certames licitatórios conduzidos por organizações militares.

2. Reproduzo inicialmente trecho da instrução inserta à peça 520, que analisou as respostas às oitivas dos órgãos jurisdicionados e da empresa interessada:

"(...)

B. HISTÓRICO

1. *Trata-se de representação de Unidade Técnica (Selog), proposta com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cujo objetivo é apurar supostas irregularidades em pregões para aquisição de mobiliário, realizadas por unidades gestoras ligadas ao Comando do Exército, que conteriam indícios de direcionamento às empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04), bem como outras irregularidades no planejamento e realização dos certames.*

2. *Os certames que compõem o escopo de análise desses autos são três, a saber: Pregão Eletrônico SRP 9/2020 promovido pelo Colégio Militar de Brasília (tendo como participantes/interessados o Gabinete do Comandante do Exército, Estado-Maior do Exército, Secretaria de Economia e Finanças, Escola Superior de Guerra, Colégio Militar de Fortaleza, 11º Grupo de Artilharia Antiaérea, 2º Centro de Geoinformação, Comando Logístico, 11º Departamento de Suprimento, Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar e Polícia Civil do Distrito Federal); Pregão Eletrônico SRP 12/2020 promovido pelo Departamento Geral de Pessoal (tendo como participantes/interessados o Estado-Maior do Exército, Secretaria Geral do Exército, Batalhão de Guarda Presidencial, Comando de Operações Terrestres, Base de Administração do QGEX e Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército); e Pregão Eletrônico SRP 20/2020 promovido pelo Gabinete do Comandante do Exército, sem outros participantes.*

3. *As irregularidades, apesar de se tratar de três certames distintos, são semelhantes, conforme observado na instrução inicial (peça 12), e podem ser sintetizadas em:*

a) inobservância das regras de parcelamento para objeto, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

b) exigência de certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade sem a presença de justificativa para sua adoção que, além de pouco usuais no mercado, ampliam as exigências editalícias para além do necessário à obtenção da contratação mais vantajosa;

c) exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante com reconhecimento em cartório, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1.805/2015 – TCU – Plenário, relator Weder de Oliveira e 4.547/2020 – TCU – 1ª Câmara, Relator Benjamin

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Zymler);

d) direcionamento a produto ou fabricante específico com a presença de detalhamentos e especificações semelhantes/idênticos ao catálogo de produtos de determinados fabricantes/fornecedores interessados nos certames; e

e) participação excessiva (com promoção, gerência e adesão de Atas), nos últimos dois anos, em certames para aquisição de mobiliários, sem a devida justificativa ou planejamento do volume demandado face ao adquirido/contratado.

4. *Com base nessas ocorrências, foi proposta (peça 12) a adoção de medida cautelar para suspensão de todos os atos dos pregões 12/2020 e 20/2020 e a realização de oitiva das entidades promotoras e da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.135.810/0001-55). Em relação ao Pregão 9/2020, foi proposta a realização de oitiva prévia da unidade jurisdicionada responsável, vez que o referido certame estava suspenso administrativamente.*

5. *Para além, foi dada a oportunidade de construção participativa ao Departamento Geral de Pessoal e ao Gabinete do Comandante do Exército, assim como a realização de diligência para obtenção dos processos administrativos dos referidos certames, desde o planejamento das contratações até o estágio atual das licitações.*

6. *O despacho do Ministro relator (peça 14) determinou cautelarmente aos órgãos gerenciadores e participantes que suspendessem todos os atos dos Pregões 12/2020, promovido pelo Departamento Geral de Pessoal; 20/2020, promovido pelo Gabinete do Comandante do Exército; e 9/2020, promovido pelo Colégio Militar de Brasília, assim como todos os atos deles decorrentes. Autorizou ainda realização das oitivas, diligências e demais medidas de saneamento propostas, bem como apuração de todos os responsáveis pelos indícios de irregularidade observados nestes autos, incluindo os agentes que elaboraram os termos de referência, estudos preliminares, pesquisas de mercado, pregoeiros, pareceristas jurídicos e autoridades que homologaram os certames, e determinou que a unidade técnica submetesse ao relator as eventuais propostas de audiência que entender pertinentes.*

7. *A adoção da medida cautelar foi referendada pelo Acórdão 62/2021 – TCU – Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 418).*

8. *Desse modo, promovidas as oitivas e diligências quanto às alegações levantadas por esta Unidade Técnica, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.*

C. HISTÓRICO DE COMUNICAÇÕES

DESPACHO DO RELATOR	*Peça 14*	*21/12/2020*

OFÍCIOS ENCAMINHADOS PELO TCU

***AO ÓRGÃO** Escola Superior de Guerra*	*Ofício 72055/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 15)*
Ao órgão Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército	*Ofício 72046/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 16)*
Ao órgão Gabinete do Comandante do Exército	*Ofício 72047/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 17)*
Ao órgão Colégio Militar de Brasília	*Ofício 72051/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 18)*
Ao órgão Gabinete do Comandante do Exército	*Ofício 72052/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 19)*
Ao órgão Estado-Maior do Exército	*Ofício 72053/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 20)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Ao órgão Base de Administração do Quartel General do Exército	*Ofício 72045/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 21)*
Ao órgão Comando de Operações Terrestres do Exército	*Ofício 72044/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 22)*
Ao órgão Batalhão da Guarda Presidencial	*Ofício 72043/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 23)*
Ao órgão Secretaria-Geral do Exército	*Ofício 72041/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 24)*
Ao órgão Estado-Maior do Exército	*Ofício 72040/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 25)*
Ao órgão Departamento-Geral do Pessoal do Exército	*Ofício 72039/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 26)*
Ao órgão Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar	*Ofício 72066/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 32)*
Ao órgão Colégio Militar de Fortaleza	*Ofício 72056/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 33)*
Ao órgão Comando Logístico do Exército	*Ofício 72064/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 36)*
Ao órgão 2º Centro de Geoinformação	*Ofício 72058/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 37)*
Ao órgão 11º Grupo de Artilharia Antiaérea	*Ofício 72057/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 38)*
Ao órgão Secretaria de Economia e Finanças do Exército	*Ofício 72054/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 39)*
Ao órgão Polícia Civil do Distrito Federal	*Ofício 72067/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 40)*
À sociedade empresarial Forma Office Comercio de Moveis e Interiores Ltda.	*Ofício 72077/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 41)*
Ao 11º Depósito de Suprimento	*Ofício 72065/2020-Seproc, de 23/12/2020 (peça 44)*

D. RESPOSTAS ÀS OITIVAS E DILIGÊNCIAS

PELAS UNIDADES JURISDICIONADAS

Escola Superior de Guerra	*(peças 75 a 78)*
Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército	*(peças 403 a 410)*
Gabinete do Comandante do Exército	*(peça 98)*
Colégio Militar de Brasília	*(peça 99 e peças 413 a 417)*
Gabinete do Comandante do Exército	*(peças 214 a 362)*
Estado-Maior do Exército	*(peça 80 e peças 365 a 366)*
Base de Administração do Quartel General do Exército	*(peças 469 a 481)*
Comando de Operações Terrestres do Exército	*(peças 102 a 174)*
Batalhão da Guarda Presidencial	*(peça 412)*
Secretaria-Geral do Exército	*(peças 184 a 191)*
Departamento-Geral do Pessoal do Exército	*(peças 493 a 514)*
Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar	*(peças 363 e 364)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Colégio Militar de Fortaleza	*(peças 179 e 411)*
Comando Logístico do Exército	*(peças 89 e 90 e peças 369 a 396)*
2º Centro de Geoinformação	*(peças 87 e 175 e peças 204 a 213)*
11º Grupo de Artilharia Antiaérea	*(peças 100 e 101 e peças 192 a 203)*
Secretaria de Economia e Finanças do Exército	*(peça 88 e peças 397 a 402)*
Polícia Civil do Distrito Federal	*(peça 81 e peças 84 a 85)*
11º Depósito de Suprimento	*(peças 191 a 197)*

PELA SOCIEDADE EMPRESARIAL

Forma Office Comercio de Moveis e Interiores Ltda.	*(peça 492)*

E. EXAME TÉCNICO

9. *Para melhor análise e estruturação das ocorrências e respostas apresentadas, os itens de oitiva serão analisados em seções, conforme o certame respectivo.*

Oitiva sobre as irregularidades do Pregão Eletrônico SRP 9/2020

Item I: Comprovar a necessidade de inclusão do atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas¸ laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, do Colégio Militar de Brasília, como sendo o mínimo necessário para garantir a aquisição de produtos que atendam às necessidades da administração, com apresentação de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida, em que conste as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo e demais referências, tendo em visto a possível exigência excessivamente restritiva diante do baixo nível de competitividade verificado no certame.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, e art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

a) as exigências expressas no Edital 9/2020 do CMB, visam garantir a aquisição de móveis de qualidade e durabilidade, pelo melhor preço possível, seguindo o princípio da eficiência e mantendo a padronização dos mobiliários, a fim de dar continuidade nos projetos de reestruturação implementado em anos anteriores, pois a disponibilidade de recursos não permite as melhorias e adequações citadas em um único exercício financeiro (peça 99, p. 3); e

b) a aquisição de mobiliários também visa a contemplar um conjunto de iniciativas, que tem como objetivo melhorar a qualidade do ambiente de trabalho, não somente dos alunos (incluindo a Educação Especial), mas dos Militares e Servidores Civis integrantes das diversas seções que compõem o CMB. Nesse sentido, no intuito de atingir a atividade-fim, iniciou-se o Pregão 9/2020, com o fulcro de adequar as diversas salas de estudos que compõem esta escola, implementar novos laboratórios práticos e principalmente, reestruturar as poltronas do auditório, atendendo o que prescrevem as normas de acessibilidade a edificações, mobiliário, espaços e equipamentos urbanos (ABNT NBR Norma Brasileira 9050) (peça 99, p. 2-3).

Análise:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

10. *Qualquer exigência superlativa ao objeto precisa de motivação, o que significa, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei Federal 9.784/1999, ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório.*

11. *No mesmo sentido, o Acórdão 2.392/2006-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, explicita que o administrador tem a faculdade de exigir a certificação do produto em relação à norma escolhida, desde que devidamente fundamentado no processo licitatório, mediante parecer técnico. Isso porque não deve ser permitido o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, nos termos do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.*

12. *Diante desse cenário e considerando a informação da unidade jurisdiciona de que o estabelecimento dessas normas não se deu pela presença de parecer técnico ou condição técnica essencial objetivamente relacionada à finalidade pretendida, resta latente que, nesse caso, não está justificado o estabelecimento das referidas certificações.*

13. *E mesmo que essa condição pudesse ser superada, ao analisar a adequação dessas normas verifica-se que existe contradição dos requisitos que certifica com o as características do ambiente da contratação, como é o caso das normas - ABNT NBR 8094/1983 - Materia1 Metálico Revestido e Não Revestido - Corrosão por exposição à névoa salina; ABNT NBR 8095/2015 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição a atmosfera úmida saturada; e ABNT NBR 8096/1983 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição ao dióxido de enxofre (peça 11, p. 62).*

14. *Essas normas apresentam-se inaplicáveis se considerarmos o contexto ambiental de Brasília, cidade sede da unidade gestora. Isso porque visam a aprovar o objeto de prova contra corrosão por exposição à maresia e componentes encontrados em ambientes de litoral. Se não bastasse, ainda se exige apresentação de laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1.152 horas conforme norma NBR sem que haja qualquer documento técnico a sustentar essa quantidade de horas exigidas. Pondera-se, ainda, a onerosidade para a licitante que, visando ofertar o produto que deva atender a uma série de normas, cuja necessidade não está tecnicamente demonstrada nos autos, ainda precisa custear a confecção de laudos, o que contribui para diminuir a participação de empresas do mercado e restringir sobremaneira o certame.*

15. *Note-se, ainda, que há exigência, no PE 9/2020, de atendimento a normas ASTM (American Society for Testing and Materials). Saliente-se que normas ASTM D 523, ASTM D 7091, ASTM D 2794, ASTM D 3363, somente foram identificadas por meio de pesquisa ao Google, uma vez que não estão descritas de forma detalhada no edital, conforme trecho da especificação do item 01 (peça 11, p. 62).*

16. *Resta claro que nenhuma dessas exigências foi fruto de parecer técnico que motivasse sua adoção, motivo pelo qual a irregularidade não foi elidida. Considerando a gravidade do resultado, restritivo de competição, e a afronta aos princípios da motivação dos atos públicos, entende-se que as ocorrências analisadas nesses autos, que não se consumaram em dispêndios de recursos em razão de superveniente intervenção desta Corte de Contas, deve ser alvo de responsabilização dos agentes executores, tal como indicado no despacho do Ministro Relator (peça 14).*

17. *Nesse sentido, para o PE SRP 9/2020 foi designada comissão para realizar os atos de planejamento da contratação visando a abertura de Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços com vistas a eventual aquisição de mobiliários (móveis e estofados em geral), a fim de atender às necessidades do estabelecimento de ensino e os órgãos participantes (peça 414, p. 14).*

18. *Desse modo, foi produzido Estudo Preliminar (peça 414, p. 15-20) que, após manifestação do setor jurídico, foi substituído por novo Estudo Preliminar (peça 415, p. 55-65), sendo ambos assinados pelo Sr. Gilmar Antonio de Souza na condição de presidente da referida comissão, e Diego Rodrigues Amaral, na condição de membro da comissão. O referido estudo foi aprovado pelo Sr. Carlos Vinicius*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Teixeira de Vasconcelos, na condição de comandante e diretor de ensino (peça 414, p. 20 e peça 415, p. 65).

19. *Tem-se, portanto, que deva ser realizada audiência dos referidos responsáveis por incluir tais exigências nos estudos preliminares, que nortearam todas as fases posteriores do processo administrativo com vistas à contratação, sem parecer ou motivação técnica, sem estudo de cenários, de viabilidade econômico-financeiro e prospecção de mercado que justificassem sua adoção no certame em tela.*

Item II: Justificar a exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", tecendo comentários acerca da sua relevância para o mercado, assim como sua ampla adoção, demonstrando todos os fornecedores aptos a honrá-la.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, e art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

a) afirma que a aquisição de mobiliários também visa contemplar um conjunto de iniciativas, que têm como objetivo melhorar a qualidade do ambiente de trabalho, não somente dos alunos (incluindo a Educação Especial/Inclusiva), mas dos Militares e Servidores Civis integrantes das diversas seções que compõem o CMB, motivo pelo qual requereu exigências similares a pregões que antes havia atuado como unidade participante (peça 99, p. 3-4).

Análise:

20. *Além da quantidade de normas técnicas não usualmente exigidas em outros certames (especialmente considerando a cobrança de atendimento em conjunto, o que consubstancia a excessiva restrição da competição), há exigência de uma série de laudos e declarações pouco usuais, que demandam custos que são incorporados ao produto e são de difícil aferição por parte da entidade contratante, fato que também foi objeto de oitiva junto à Unidade Jurisdicionada para que apresente as justificativas.*

21. *É o caso da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro" (peça 11, p. 200), e do laudo de conformidade por laboratório acreditado pelo INMETRO para espuma Isenta de CFC (peça 11, p. 200).*

22. *No presente caso, a manifestação da entidade cinge-se a afirmar de forma genérica que as exigências visam a garantir a qualidade dos objetos. Contudo, não há justificativa para a exigência da mencionada declaração, uma vez que a qualidade do objeto não é aferida exclusivamente por ela, mas sim pelo fato de o item atender a especificações técnicas e níveis de desempenho, os quais podem ser supridos por determinadas certificações e declarações, admitidas outras formas de comprovações de atendimento, de maneira a não restringir excessivamente o universo de fornecedores.*

23. *A título de exemplo, o item 69 do grupo 2, poltrona giratória presidente (peça 11, p. 199-200), em que é exigida a referida declaração, aduz que o objeto deve atender à NBR-13962/2018 da ABNT, norma que especifica as características físicas e dimensionais e classifica as cadeiras para escritório, bem como estabelece os métodos para a determinação dimensional, da estabilidade, resistência e durabilidade de cadeiras de escritório. Mas, além dessa NBR, ainda se exigem outros 19 itens entre declarações, laudos e testes.*

24. *Esse cenário se repete para quase todos os itens licitados. Isso tudo sem a existência*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

de parecer técnico que sustente as exigências, mas com base apenas na alegação genérica de tentar garantir uma suposta qualidade. Cabe lembrar que o processo de contratação pública deve harmonizar diversos interesses, dentre os quais os princípios da isonomia e da ampla participação no certame. Logo, qualquer exigência superlativa ao objeto precisa de motivação, o que significa, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei Federal 9.784/1999, ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório.

25. *Sendo assim, ante a falta de motivação fundamentada técnica e economicamente para a adoção da mencionada exigência, entende-se que a irregularidade não foi elidida pela manifestação. Logo, constitui-se em mais um item que mereça fundamentar a audiência dos responsáveis Srs. Gilmar Antonio de Souza, presidente da comissão do certame, Diego Rodrigues Amaral, membro da comissão e Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, ordenador de despesas.*

Item III: Justificar a exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, e art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

a) alega que faz-se necessário a otimização do espaço físico com a instalação de móveis e equipamentos específicos que propiciem o adequado funcionamento de todos os setores, dentro das condições exigidas de conforto, segurança e higiene (ergonomia), buscando a qualidade, durabilidade, rentabilidade, tanto no ensino, quanto no labor dos profissionais que desempenham as diversas atividades administrativas, comprometendo-se, com os preceitos de sustentabilidade ambiental, para atender todos os preceitos técnicos dispostos na Norma Regulamentadora 17, Normativas Técnicas da ABNT e Ambientais, que estabelecem os parâmetros e permitem a melhor adaptação das condições de trabalho, às características psicofisiológicas dos trabalhadores (peça 99, p. 3).

Análise:

26. *Sobre o tema, e como já exposto nos itens anteriores, a unidade gestora não possui parecer técnico ou justificativa objetiva e específica (não genérica, com base em melhoria de condições de trabalho) motivadores de cada uma das exigências contidas no PE 9/2020. No caso em tela, foi além, exigindo comprovante de quitação para com o CREA por parte do engenheiro subscritor do laudo, fato que em nada tem relação com a alegada busca de qualidade dos objetos licitados.*

27. *O Acórdão 2.472/2019-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, enuncia ser ilegal a exigência de prova de quitação com o Crea. Uma vez que o disposto no art. 69 da Lei 5.194/1966, que regulamenta o exercício dos profissionais de engenharia, não pode prevalecer diante do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nem da própria Lei 8.666/1993 (norma geral).*

28. *Mais um fato que demonstra a falta de adequado planejamento e preparação do certame em tela, o que deve ser incluso na realização de audiência dos Srs. Gilmar Antonio de Souza, presidente da comissão do certame, Diego Rodrigues Amaral, membro da comissão e Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, ordenador de despesas. Todos assinaram os respectivos documentos de planejamento eivados de irregularidades.*

Item IV: Justificar as exigências de declarações referentes às fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3368/2015 e 1498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), por estabelecerem

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada.

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdãos 3368/2015 e 1498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

a) alega que faz-se necessária a otimização do espaço físico com a instalação de móveis e equipamentos específicos que propiciem o adequado funcionamento de todos os setores, dentro das condições exigidas de conforto, segurança e higiene (ergonomia), buscando a qualidade, durabilidade, rentabilidade, tanto no ensino, quanto no labor dos profissionais que desempenham as diversas atividades administrativas, comprometendo-se, com os preceitos de sustentabilidade ambiental, para atender todos os preceitos técnicos dispostos na Norma Regulamentadora 17, Normativas Técnicas da ABNT e Ambientais, que estabelecem os parâmetros e permitem a melhor adaptação das condições de trabalho, às características psicofisiológicas dos trabalhadores (peça 99, p. 3).

Análise:

29. *O Acórdão 3.368/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, apresenta que a entidade contratante deve evitar estabelecer exigências alheias à relação jurídica com as futuras contratadas. Em linha semelhante, o Acórdão 1.498/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, expõe que não se deve envolver indevidamente terceiros alheios à relação contratual a ser firmada.*

30. *No caso em espécie, as exigências são voltadas aos fabricantes, que não necessariamente serão os contratados, ou seja, atingindo relação alheia à sociedade empresarial revendedora. O que, além de ser flagrante extrapolação aos termos do certame público, ainda reforça que a unidade jurisdicionada não realizou o devido estudo de mercado para mapear a presença de fabricantes e revendedores. E mais, se a preocupação é a sustentabilidade ambiental, já se é exigido certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou CERFLOR, em nome do Fabricante do mobiliário, comprovando a procedência da madeira proveniente de manejo florestal responsável ou de reflorestamento (peça 11, p. 103).*

31. *Mais uma vez, tem-se uma latente infringência à norma legal, não elidida pela genérica resposta apresentada pelo órgão e que deve compor a audiência dos responsáveis pela fase de planejamento que estabeleceu essas condições no PE 9/2020.*

Item V: Justificativa para a exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015 – TCU – Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020 – TCU – 1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler), assim como da exigência de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e desde que haja previsão no edital (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente).

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdãos 1805/2015 – TCU – Plenário, relator Weder de Oliveira; 4547/2020 – TCU – 1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler; 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

a) a aquisição de mobiliários também visa contemplar um conjunto de iniciativas, que tem como objetivo melhorar a qualidade do ambiente de trabalho, não somente dos alunos (incluindo a Educação Especial/Inclusiva), mas dos Militares e Servidores Civis integrantes das diversas seções que compõem o CMB, motivo pelo qual requereu exigências similares a pregões que antes havia atuado como unidade

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

participante (peça 99, p. 3-4).

Análise:

32. *Sobre esse item da oitiva, exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, o Acordão 3.018/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, enuncia que, à luz da jurisprudência predominante do TCU (a exemplo do Acórdão 1.805/2015-TCU-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), a carta de solidariedade, ainda que exigida para fins de celebração contratual, é hipótese excepcional, a qual requer justificativa técnica, o que inexistiu no processo de contratação em tela ou na manifestação ora apresentada perante esta Corte.*

33. *Nesse sentido, a explicação genérica apresentada pela unidade jurisdicionada de que as exigências foram similares às de outros certames só confirma a ausência de justificativa técnica que suportasse a referida exigência, motivo pelo qual não há como aceitar a sua presença no Pregão Eletrônico SRP 9/2020.*

34. *Assim, a irregularidade desse item da oitiva não foi elidida pelo Colégio Militar de Brasília e deve compor o objeto das audiências dos responsáveis.*

Item VI: Comprovar a vantajosidade/economicidade da composição dos grupos do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, apresentando os fundamentos dos estudos de mercado realizados, de modo a demonstrar os fornecedores aptos a atendê-la nos conjuntos definidos pelos respectivos agrupamentos, e não apenas em itens individuais, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

a) a aquisição de mobiliários também visa contemplar um conjunto de iniciativas, que tem como objetivo melhorar a qualidade do ambiente de trabalho, não somente dos alunos (incluindo a Educação Especial/Inclusiva), mas dos Militares e Servidores Civis integrantes das diversas seções que compõem o CMB, motivo pelo qual utilizou formato de licitação similar a pregões que antes havia atuado como unidade participante (peça 99, p. 3-4).

Análise:

35. *Consoante o disposto no parágrafo único do art. 1º da Instrução Normativa 40/2020, o estudo técnico preliminar é o documento constitutivo da primeira etapa do planejamento de uma contratação que caracteriza determinada necessidade, descrevendo as análises realizadas em termos de requisitos necessários, alternativas disponíveis, escolhas adotadas, resultados pretendidos e demais características, dando base ao anteprojeto, ao termo de referência ou ao projeto básico, caso se conclua pela viabilidade da contratação.*

36. *Nesse sentido, para o PE SRP 9/2020 foi designada comissão para realizar os atos de planejamento da contratação visando à abertura de Processo Licitatório na modalidade Pregão Eletrônico para Registro de Preços para eventual aquisição de mobiliários (móveis e estofados em geral), a fim de atender às necessidades do estabelecimento de ensino e os órgãos participantes (peça 414, p. 14). Desse modo, foi produzido Estudo Preliminar (peça 414, p. 15-20) que, após manifestação do setor jurídico, foi substituído por novo Estudo Preliminar (peça 415, p. 55-65), sendo ambos assinados pelo Sr. Gilmar Antonio de Souza na condição de presidente da referida comissão, e Diego Rodrigues Amaral, na condição de membro da comissão. O referido estudo foi aprovado pelo Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, na condição de comandante e diretor de ensino (peça 414, p. 20 e peça 415, p. 65).*

37. *Na primeira versão dos estudos preliminares (peça 414, p. 15-20) sequer havia menção explicita sobre a escolha dos agrupamentos realizados no certame em tela. O parecer jurídico, inclusive, ao verificar que o certame tratava da aquisição de 101 itens divididos em 2 grupos, recomendou verificar*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

a possibilidade de serem formados maior número de grupos, em especial para as cadeiras e estofados (peça 415, p. 49). Sendo assim, ao apresentar novo documento, penas 7 dias após a emissão do parecer jurídico, a título de estudos preliminares (peça 415, p. 55-65), a unidade jurisdicionada indicou que seria "realizado o agrupamento de lotes de itens com mesma natureza técnica visando a padronização, economia em escala e maior segurança na administração dos contratos" (peça 415, p. 64).

38. *Contudo, o edital do certame continuou com 101 itens divididos em 2 grupos e o critério de julgamento adotado sendo o menor preço do grupo (peça 11, p. 1-2), revelando que não havia sido cumprida a recomendação do parecer jurídico, e que a justificativa apresentada no estudo preliminares não havia sido definida de forma técnica, mas sim de forma açodada.*

39. *Aliás, sobre isso, vale destacar a informação contida no parecer jurídico de que "a formação dos presentes autos não atende as regras de gestão de documentos na sua integralidade. Observe-se que a autuação se deu apenas em 29/6/2020, sendo que praticamente todos os documentos lhe são anteriores. A própria Requisição 346 (fls. 07) já inicia os autos com a consolidação de todo o IRP e valores de referência, ou seja, sequer trata da demanda da OM licitante. (...) Registre-se que o processo administrativo deve conter em ordem cronológica TODOS os documentos que foram utilizados para a formalização da licitação, de forma a garantir ao Ordenador de Despesas que os procedimentos internos da contratação foram seguidos e justificando as decisões administrativas então adotadas" (peça 415, p. 46).*

40. *Nota-se que há indício de montagem do certame sem obediência à sua sequência cronológica e, consequentemente, em flagrante afronta às normas de licitação pública. Esse fato reprovável deve ensejar a realização de audiência aos responsáveis que lhe deram causa, no caso os Srs. Gilmar Antonio de Souza, presidente da comissão do certame, Diego Rodrigues Amaral, membro da comissão e Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, ordenador de despesas. Todos assinaram os respectivos documentos de planejamento eivados de irregularidades.*

41. *Por fim, os referidos responsáveis apontaram que a padronização seria um fundamento para a escolha realizada. O que parece ser, no mínimo, contraditório com a resposta à oitiva de que a unidade possui peculiaridades que precisam ser atendidas, como é o caso da Educação Especial Inclusiva, mas ao mesmo tempo não possuiriam corpo técnico que pudesse elaborar documento sobre as especificações pretendidas (peça 414, p. 18), razão pela qual foram replicadas de outros certames (peça 415, p. 62).*

42. *Impende esclarecer que padronização não significa cópia, mas sim o fato de requerer objetos, dentro de padrões técnicos de desempenho e durabilidade, que se se integram harmonicamente ao conjunto já existente e entre si. E ainda assim, para objetos de natureza diferentes e independentes entre si, deve-se observar a regra do parcelamento, presente art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU, fato que não ocorreu no presente caso.*

43. *Merece menção a condução do pregoeiro do certame que, ao receber impugnação tratando sobre o agrupamento (peça 415, p. 497-503) deu provimento parcial e procedeu à devolução dos autos à unidade técnica para análise e devidas retificações ao Edital (peça 415, p. 513-515). Desta forma, nem a atuação da parecerista jurídico, nem do pregoeiro merecem reparos para esse item da oitiva, afastando, portanto, a necessidade de audiência destes quanto aos fatos tratados no presente tópico.*

Item VII: Justificativa para o nível de detalhamento dos itens licitados, explicando cada aspecto técnico apontado, a exemplo de medidas, percentuais e demais características construtivas definidas pelo demandante, de modo a demonstrar não serem excessivos ou direcionadores a produto ou fabricante específico, e indique lista de produtos, respectivas marcas e fornecedores aptos a fornecer produtos que atendam às especificações de cada um dos itens licitados, conforme o Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre os indícios de irregularidades:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

a) em anos anteriores os móveis regulares desta Organização Militar foram adquiridos por meio de participações em outros Pregões Eletrônicos, principalmente os inseridos no Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos de bens e serviços de uso comuns no âmbito do Quartel-General do Exército e no Sistema de Aquisições Regionais Centralizadas, onde o Comando do Exército estabelece a centralização das licitações, visando a economicidade, eficiência, eficácia e efetividade das aquisições das Unidades Gestoras Participantes. Nesse escopo, pelo fato de o Pregão do Comando da 11º Região Militar ter sido suspenso, este Estabelecimento de Ensino verificou a necessidade de iniciar processo licitatório similar para suprir suas necessidades. Visando garantir a eficiência nas aquisições de novos móveis regulares, especificamente no grupo 1 do Termo de Referência (TR), esta Unidade Gestora procurou estabelecer uma verossimilhança de descrições dos itens do grupo, com as aquisições passadas, buscando na medida do possível, de maneira legal, a padronização dos móveis, evitando que futuramente os mesmos sejam substituídos por motivos de não padronização (peça 99, p. 3-4); e

b) continuação da padronização do mobiliário já existente e que, por isso, é necessário que seja fornecido conforme os modelos existentes. Isso porque tais móveis são produzidos com material de alta qualidade com todas as certificações aprovadas, seja de segurança, durabilidade, conforto, ergonomia, enfim, de bem estar. Além disso, eles possuem a característica de modularidade, o que permite ser encaixado, unido e até desmontado sem perder sua durabilidade, e nem comprometer a garantia do produto. Com isso, é necessário frisar que a aquisição desse mobiliário contribuirá sobremaneira para a perfeita adaptação das salas existentes bem como garantir um ambiente mais confortável aos seus usuários (peça 414, p. 17).

Análise:

44. *O item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias". No presente caso, essa descrição demasiada torna-se ainda mais infundada quando se nota a quantidade de certificações, que agregam outras tantas características técnicas aos produtos, igualmente exigidas.*

45. *A alegação principal é a de padronização. Nesse sentido o art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993 indica que a padronização se refere à compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas. Ou seja, a padronização requer também fundamento técnico e não apenas de harmonia estética para sua adoção, pois outros produtos similares podem conferir o mesmo efeito, ampliando as possibilidades de aquisições e fornecedores disponíveis. Além disso, ao avaliar os itens licitados, verifica-se diversos modelos diferentes de objetos com a mesma finalidade, a exemplo de poltronas giratórias (itens 69 a 80 do grupo 2 – peça 414, p. 70-71), o que denota uma variedade de especificações incompatível com a alegada padronização.*

46. *Não foi apresentado ou informado que a unidade jurisdicionada tenha um projeto ou catálogo de especificações para padronização de seus mobiliários, ou ainda que haja estudos técnicos sobre a necessidade e implantação desse princípio nesse tipo de objeto. Pelo contrário, há informação de falta de força de trabalho técnica para tal mister (peça 515, p. 57).*

47. *Ademais, a UJ informou que a contratação era necessária face "a instalação de móveis e equipamentos específicos" (peça 515, p. 56). Se são específicos, deveria haver comprovação dessa especificidade em relação às suas necessidades e não pelo fato de serem utilizados por outras unidades distintas. E mais, se são específicos, não há razão para o registro de preços com diversos participantes (que, supõe-se, não têm as mesmas especificidades do CMB) e permitindo adesões, conforme seu edital (peça 11, p. 53). Essa prática, se não estiver adequadamente motivada na necessidade real dos participantes, eleva artificialmente o volume licitado na ata, possibilitando maior número de adesões e permitindo à empresa vencedora a comercialização livre de seus produtos com os diversos órgãos da Administração Pública sem licitar, prática popularmente conhecida como "barriga de aluguel".*

48. *Por esses motivos, deve ser realizada audiência dos responsáveis que lhe deram causa, no caso os Srs. Gilmar Antonio de Souza, presidente da comissão de planejamento do certame, Diego Rodrigues Amaral, membro da comissão de planejamento do certame e Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, ordenador de despesas. Todos assinaram os respectivos documentos de planejamento eivados de irregularidades.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

49. *Resta afastada a responsabilidade do pregoeiro, pois este, na sua competência de condução do certame, ao receber impugnação (peça 415, p. 483-491), concedeu provimento parcial e procedeu à devolução à unidade técnica para análise dos argumentos (peça 415, p. 493-495). De igual modo, a parecerista jurídica não deve ser chamada em audiência, pois apontou a precária instrução dos autos (peça 415, p. 50).*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Colégio Militar de Brasília) sobre a construção participativa de deliberações:

a) afirma que, utilizando-se do Princípio da Autotutela, que estabelece que a Administração Pública possui o poder de controlar os próprios atos, anulando-os quando ilegais ou revogando-os quando inconvenientes ou inoportunos, esta Unidade Gestora, suspendeu de maneira preventiva e cautelar o certame, para que sejam analisados todos os aspectos legais e verificados se os eventuais vícios são sanáveis ou insanáveis, de modo que, após análise criteriosa, seria averiguada a pertinência legal de lançar novamente o Ato Administrativo no universo jurídico, iniciando assim, a fase de Audiência Pública do Pregão Eletrônico 9/2020 - CMB ou a anulação do mesmo (peça 99, p. 4).

Análise:

50. *As respostas apresentadas aos itens da oitiva realizada ao Colégio Militar de Brasília a respeito do Pregão Eletrônico SRP 9/2020 não afastaram as irregularidades apontadas nesta representação, o que enseja a manutenção da cautelar. Tampouco, na sua manifestação sobre a construção participativa de deliberações, a unidade jurisdicionada indicou a revogação do presente certame, tal como foi feito no Pregão Eletrônico SRP 12/2020 também analisado nesses autos.*

51. *Sendo assim, entende-se que deva ser mantida a medida cautelar vigente e que, após a realização das audiências propostas, essa manifestação seja utilizada para fundamentar a eventual propositura de determinações, incluindo a anulação do Pregão Eletrônico SRP 9/2020 e todos os seus atos, ante a confirmação de graves irregularidades nele encontradas e aos potenciais efeitos danosos levantados por esta unidade técnica na instrução inicial (peça 12).*

52. *Por isso, será proposta a realização de audiência dos responsáveis identificados na Matriz de Responsabilização que figura como Anexo I, na forma descrita nesta instrução.*

Oitiva sobre as irregularidades do Pregão Eletrônico SRP 12/2020

Item I: Comprovar a necessidade de inclusão do atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas¸ laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência do Pregão Eletrônico – SRP 12/2020, do Departamento Geral de Pessoal, especialmente em relação às normas NBR 8094, 8095 e 8096, como sendo o mínimo necessário para garantir a aquisição de produtos que atendam às necessidades da administração, com apresentação de estudo técnico preliminar que demonstre a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida, em que conste as diversas empresas/indústrias aptas a atender à demanda na forma solicitada, com indicação inequívoca da marca, modelo e demais referências, tendo em visto a possível exigência excessivamente restritiva diante do baixo nível de competitividade verificado no certame.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, e art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Departamento Geral de Pessoal) sobre os indícios de irregularidades:

a) o DGP não possui nos seus quadros nenhum corpo técnico ligado a área de arquitetura. Não há, também, qualquer integrante com capacidade profissional de estabelecer uma especificação técnica segura para mobiliários. Para superar esse obstáculo, buscou-se identificar no Comprasnet as últimas aquisições de maior vulto realizadas por cada UG integrante do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos do Exército (GCALC), de tal forma que pudessem ser

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

mantidas as mesmas especificações técnicas constantes dos termos de referência de tais licitações. O Pregão Eletrônico 23/2018 foi encontrado como sendo aquele cujo objeto atendia a unidade. Por essa razão, a descrição técnica dos itens dessa licitação seria a referência para o pregão de mobiliário que seria conduzido pelo DGP (peça 493, p. 4-5);

b) durante o período de divulgação, houve um único pedido de esclarecimento, que foi apresentado pela empresa Espaço & Forma Móveis e Divisórias Ltda. (DiviForma), nos seguintes termos: "Favor fazer os seguintes esclarecimentos: Porque a espessura final das divisórias deverá possuir 86 mm (+ %) pois vários desses órgãos participantes desta licitação, nossa empresa já forneceu e está fornecendo divisórias com espessura final de 80mm e 100mm. Os senhores estão limitando a concorrência (disputa)? Nas descrições técnicas dos itens (a partir a da página 39 do edital), no corpo de cada item, faz exigência de laudos, normas, de mobiliário. Isso não tem sentido. As exigências tem que ser somente em relação às divisórias, ou seja, Norma ABNT NBR 15141:2008" (peça 493, p. 15-17). Como resposta, foi esclarecido que "Toda especificação de material provoca alguma limitação à participação. Sabendo disso, deve a Administração especificar tão somente o necessário para garantir o sucesso da compra, sem restringir de forma injustificada a competitividade. Justamente por essa razão, foi estabelecido uma margem de variação de 5% para as divisórias. Dessa forma, caso a empresa disponha de divisórias com descrição divergente da que consta no edital, mas que um profissional com registro no CREA ateste possuir qualidade igual ou superior, ele poderá ser aceito pelo pregoeiro. Caso alguma das exigências seja considerada equivocada, solicitamos que a empresa não deixe de participar da licitação, mas que envie junto com a proposta um documento explicando as razões por que deixou de apresentar. Posteriormente, isso será levado para um profissional da área que vai prestar apoio à decisão do pregoeiro" (peça 493, p. 17-18). Entende este Departamento que a resposta ao questionamento da empresa não poderia ser mais favorável ou concessiva a ela, pois foi-lhe esclarecido que, justamente com amparo naquela observação que foi única alteração que foi promovida pelo DGP nas especificações, a empresa poderia perfeitamente participar do pregão e ter sua proposta aceita (peça 493, p. 18);

c) o processo foi encaminhado para a Advocacia Geral da União/Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB) em 7 de outubro de 2020. Em resposta, a CONJUR-EB emitiu o Parecer 01380/2020/CONJUR-EB/CGU/AGU, concluindo pela possibilidade legal de seguimento da licitação, desde que sanadas algumas pendências apontadas. Cabe ressaltar que nenhuma dessas pendências estava relacionada com a especificação técnica, com a necessidade de certificações NBR ou mesmo com a exigência de documento de garantia emitido pelo fabricante do produto (peça 493, p. 15); e

d) os demais órgãos que participaram do Registro de Preço, em suma, alegaram que não lhes competia definir as especificações dos objetos, tampouco a inclusão de exigências editalícias. Isso porque a intenção de participar se deu a partir dos parâmetros estabelecidos exclusivamente pelo órgão gerenciador, conforme respostas apresentadas pelo Estado-Maior do Exército (peça 103, p. 3), Secretaria Geral do Exército (peça 185, p. 3-4), Batalhão de Guarda Presidencial (peça 412, p. 2), Comando de Operações Terrestres (peça 103, p. 3), Base de Administração do QGEX (peça 469, p. 2), Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (peça 403, p. 2), e Gabinete do Comandante do Exército (peça 214 p. 5).

Análise:

53. *O Acórdão 2.392/2006-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, explicita que o administrador tem a faculdade de exigir a certificação do produto em relação à norma escolhida, desde que devidamente fundamentado no processo licitatório, mediante parecer técnico. Isso porque não deve ser permitido o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, nos termos do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.*

54. *Diante desse cenário e considerando a informação da unidade jurisdicionada de que o estabelecimento dessas normas não se deu pela presença de estudo ou parecer técnico, até pela falta de profissionais para isso, mas sim pela cópia de exigências de outra licitação, resta latente que, nesse caso, não está justificado o estabelecimento das referidas certificações.*

55. *E, mesmo que essa condição pudesse ser superada (o que não se constata no caso em*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

exame), ao analisar a adequação dessas normas, verifica-se que existe contradição no próprio termo de referência, notadamente em exigir laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1000 horas conforme norma NBR 8094/1983 (peça 3, p. 39), quando outra norma também exigida, a NBR 15141/2008, prescreve testes de resistência de 24 horas para os mesmos produtos.

56. *Para além, a informação de que "caso alguma das exigências seja considerada equivocada, solicitamos que a empresa não deixe de participar da licitação, mas que envie junto com a proposta um documento explicando as razões por que deixou de apresentar" fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como estabelece informação que não fora explicitada pelo documento oficial do certame, o Edital, o que pode não ter sido suficiente para ampliar o interesse de potenciais fornecedores, especialmente quando se constata que o número de participantes, 6 (seis), foi quase 50% menor do que a média, 10 (dez) participantes de outros certames pesquisados pela própria Unidade Jurisdicionada (peça 493, p. 8-9).*

57. *A alegação de que as exigências foram aprovadas pelo parecer jurídico não afasta a irregularidade, mas sugere uma cumplicidade omissiva da análise realizada, fato que será tratado adiante nessa peça instrutiva ante a clara afronta ao art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993, que obsta ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.*

58. *Desse modo, entende-se que a irregularidade desse item da oitiva não foi elidida pelo Departamento Geral de Pessoal, sendo necessária a realização de audiência dos seguintes responsáveis: Srs. Josué Mendes Gonçalves (peça 513, p. 48), signatário dos estudos técnicos preliminares (peça 513, p. 42-48) em que constou a pesquisa de preço, especificações e quantitativos dos objetos, vindo a suportar o Termo de Referência (peça 513, p. 454-479) assinado pelo Sr. Francisco Wellington Siqueira Paes (peça 513, p. 467) e aprovado pelo Sr. Elton Azevedo Maia, ordenador de despesa (peça 513, p. 480), que culminou no edital (peça 513, p. 481-504) que foi assinado pelo Sr. Josué Mendes Gonçalves e aprovado pelo Sr. Elton Azevedo Maia.*

Item II: Justificativa para a exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015 – TCU – Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020 – TCU – 1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler), assim como da exigência de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e desde que haja previsão no edital (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente).

Fundamento legal ou jurisprudencial: Acórdãos 1805/2015 – TCU – Plenário, relator Weder de Oliveira; 4547/2020 – TCU – 1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler; 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Departamento Geral de Pessoal) sobre os indícios de irregularidades:

a) se tivesse o denunciante, ou qualquer pessoa, apresentado impugnação ao edital, que seria a ferramenta adequada para que fosse manifestado o entendimento da necessidade de se impedir a abertura de um certame, o DGP teria tido a oportunidade de suspender a abertura da licitação e estudar com profundidade o processo à luz da argumentação apresentada, mas no caso concreto não houve impugnação (peça 493, p. 18-19). Participaram da licitação seis diferentes empresas e a pregoeira não desclassificou nenhuma das propostas apresentadas. Ao término da licitação, sagrou-se vencedora a empresa "FORMA OFFICE COMERCIO DE MOVEIS E INTERIORES LTDA", a licitante que ofertou o menor preço para todos os itens. Aberto prazo para intenção de recurso, também não houve nenhuma manifestação nesse sentido. Os itens foram então adjudicados pela pregoeira à empresa, pelo menor lance de R$ 24.991.064,00 (vinte e quatro milhões novecentos e noventa e um mil e sessenta e quatro reais). Posteriormente, o pregão foi homologado pelo Ordenador de Despesas, tendo sido alcançado um desconto de R$ 3.351.016,00 (três milhões trezentos e cinquenta e dezesseis reais) sobre o valor estimado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

da licitação (ou aproximadamente 11,82%) - peça 493, p. 19-20;

b) das seis empresas participantes, apenas uma ("FORMA OFFICE COMERCIO DE MOVEIS E INTERIORES LTDA") reduziu o valor da sua proposta durante a fase de lances. Tal fato, em um primeiro momento, poderia levar à conclusão precipitada de que não houve disputa acirrada entre as empresas. Contudo, convém ser observado que o DGP decidiu adotar neste pregão o modo de disputa "Aberto e Fechado", que há pouco mais de um ano foi instituído pelo Decreto 10.024/2019. Diferente do modo de disputa "Aberto" tradicional, que se caracteriza por um número alto de lances, mas de pouca efetividade (uma vez que os licitantes resistem em reduzir o valor proposto até que se inicie o "Encerramento Aleatório") (peça 493, p. 19-20);

c) o processo foi encaminhado para a Advocacia Geral da União/Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB) em 7 de outubro de 2020. Em resposta, a CONJUR-EB emitiu o Parecer 01380/2020/CONJUR-EB/CGU/AGU, concluindo pela possibilidade legal de seguimento da licitação, desde que sanadas algumas pendências apontadas. Cabe ressaltar que nenhuma dessas pendências estava relacionada com a especificação técnica, com a necessidade de certificações NBR ou mesmo com a exigência de documento de garantia emitido pelo fabricante do produto (peça 493, p. 15);

d) a empresa Forma Office, sobre a exigência de declaração do fabricante, defende a sua legalidade, uma vez que a exigência na licitação ocorreu em relação à apresentação das propostas, e não como critério de habilitação. E que trata de exigência amplamente aceita pelas legislações e pela Corte de Contas, desde que apresentadas justificativas técnicas nos autos, não configurando restrição à competitividade, nem mesmo direcionamento a licitante específico (peça 492, p. 4-5); e

e) os demais órgãos que participaram do Registro de Preço, em suma, alegaram que não lhes competia definir as especificações dos objetos, tampouco a inclusão de exigências editalícias. Isso porque a intenção de participar se deu a partir dos parâmetros estabelecidos exclusivamente pelo órgão gerenciador, conforme respostas apresentadas pelo Estado-Maior do Exército (peça 103, p. 3), Secretaria Geral do Exército (peça 185, p. 3-4), Batalhão de Guarda Presidencial (peça 412, p .2), Comando de Operações Terrestres (peça 103, p. 3), Base de Administração do QGEX (peça 469, p. 2), Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (peça 403, p. 2), e Gabinete do Comandante do Exército (peça 214, p. 5).

Análise:

59. *Sobre esse item da oitiva, exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, o Acordão 3.018/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, enuncia que, à luz da jurisprudência predominante do TCU (a exemplo do Acórdão 1.805/2015-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), a carta de solidariedade, ainda que exigida* ***para fins de celebração contratual****, é hipótese excepcional, a qual requer justificativa técnica, o que inexistiu no processo de contratação em tela ou na manifestação ora apresentada perante esta Corte.*

60. *Nesse sentido, a explicação apresentada pela unidade jurisdicionada de que as exigências foram replicadas de outro certame só confirma a ausência de justificativa técnica que a suportasse, motivo pelo qual não há como aceitar a sua presença no Pregão Eletrônico SRP 12/2020.*

61. *Quanto à alegação de que, caso houvesse denúncia ou impugnação por parte de interessados, a unidade jurisdicionada adotaria as medidas necessárias, ressalta-se que essas manifestações têm a função de alertar a Administração sobre eventuais inconsistências ou irregularidades no edital e TR, mas não exime a responsabilidade do órgão promotor do certame, de bem fundamentar tecnicamente todas as exigências do instrumento convocatório, o que não se verifica no presente caso.*

62. *De modo semelhante, o fato de o parecer jurídico não ter apontado essa irregularidade não a afasta, ainda mais quando se observa o resultado restritivo, sem competitividade do certame, possivelmente decorrente das referidas exigências, tecnicamente não fundamentadas.*

63. *Assim, a irregularidade desse item da oitiva não foi elidida pelo Departamento Geral de Pessoal, sendo necessária a realização de audiência dos responsáveis pelos atos de planejamento do certame.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Item III: Justificativa para o nível de detalhamento dos itens licitados, explicando cada aspecto técnico apontado, a exemplo de medidas, percentuais e demais características construtivas definidas pelo demandante, de modo a demonstrar não serem excessivos ou direcionadores a produto ou fabricante específico, e indique lista de produtos, respectivas marcas e fornecedores aptos a fornecer produtos que atendam às especificações de cada um dos itens licitados, conforme o Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Departamento Geral de Pessoal) sobre os indícios de irregularidades:

a) o DGP não possui nos seus quadros nenhum corpo técnico ligado à área de arquitetura. Não há, também, qualquer integrante com capacidade profissional de estabelecer uma especificação técnica segura para mobiliários. Para superar esse obstáculo, buscou-se identificar no Comprasnet as últimas aquisições de maior vulto realizadas por cada UG integrante do GCALC, de tal forma que pudessem ser mantidas as mesmas especificações técnicas constantes dos termos de referência de tais licitações. O Pregão Eletrônico 23/2018 foi encontrado como sendo aquele cujo objeto atendia a unidade. Por essa razão, a descrição técnica dos itens dessa licitação seria a referência para o pregão de mobiliário que seria conduzido pelo DGP (peça 493, p. 4-5);

b) uma vez definidas as licitações que serviriam de base para as novas licitações, foram estabelecidas minutas de termo de referência. Essas minutas foram encaminhadas para as principais empresas de móveis que costumam participar das licitações do QGEx, sendo-lhes solicitado que apresentassem suas impressões sobre a especificação técnica e que apresentassem sugestões (peça 493, p. 5);

c) embora a maior parte das empresas tenha respondido, verificou-se que as sugestões de alterações apresentadas buscavam apenas alterar a descrição para adaptar a uma determinada linha de fornecimento da própria empresa. Diante dos riscos de alterar a descrição técnica dos itens, o que poderia afetar a segurança da contratação e, em algum nível, até mesmo a segurança física dos usuários, optou-se por manter inicialmente a mesma especificação utilizada na licitação 23/2018, uma vez que ela já havia sido aprovada pela AGU no Rio de Janeiro e submetida ao crivo da sociedade como um todo quando realizada aquela licitação (peça 493, p. 6);

d) a respeito da possibilidade de a definição demasiada de especificações dos itens ocasionar diminuição indesejada da competitividade, a unidade pesquisou a quantidade de participantes de outros certames, notadamente o Pregão Eletrônico 11/2018, no qual participaram 10 (dez) empresas, o Pregão Eletrônico 1/2018, de que participaram 9 (nove) empresas, e Pregão Eletrônico 23/2018, com participação de 11 (onze) empresas. Verificou-se, portanto, que 16 (dezesseis) empresas diferentes participaram dos pregões e que três destas também participaram do pregão de divisórias que serviu de referência para o PE SRP 12/2020 o que, por si só, já se mostrou mais um bom indício de que a competitividade foi preservada (peça 493, p. 8-9);

e) em licitações distintas pesquisadas para verificar a participação de empresas, sagraram-se vencedoras duas empresas diferentes (MADELIDER e FORMA STYLE), demonstrando que foi preservada a competição, ao menos no que se referia às poltronas e cadeiras. Contudo, nas duas licitações de mobiliário em geral a empresa FORMA OFFICE foi vencedora, assim como na licitação específica de divisórias. Diante desse cenário, para verificar se, repetida a especificação técnica, seria preservada a possibilidade de competição, foi preciso analisar não mais apenas a empresa vencedora, mas sim os objetos ofertados pela empresa. Desse modo, identificou-se que a empresa não fabrica o mobiliário ou divisórias em questão, sendo os móveis ofertados por ela fabricados pela empresa FORTUNE INDUSTRIA E COMERCIO DE MOVEIS LTDA, CNPJ 08.368.875/0001-52, que no seu site indica a existência de 44 (quarenta e quatro) empresas revendedoras. A partir dessas informações, foi possível constatar que as especificações utilizadas nos itens dos certames anteriores não restringiram demasiadamente a disputa (peça 493, p. 8-9);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

f) a licitação teria o objetivo de atender as demandas não apenas do DGP, mas de todo o QGEx, e após a autuação do processo sugeriu-se ao ordenador de despesas que os autos fossem encaminhados para a Base Administrativa do QGEx, para que os arquitetos daquela Organização Militar se manifestassem acerca da correção das especificações e sugerissem quaisquer alterações que julgassem convenientes (peça 493, p. 6-7), mas a Base Administrativa do QGEx informou que não poderia prestar tal apoio, mantendo-se a mesma descrição técnica inicial e incluindo uma observação nas especificações técnicas de que os "materiais com pequenas variações em relação às presentes descrições poderão ser aceitos, a critério do pregoeiro, desde que atendam às Normas Regulamentadoras exigidas e que estejam acompanhadas de parecer emitido por arquiteto ou engenheiro habilitado em que esteja demonstrado tecnicamente que o material possui qualidade igual ou superior ao requisitado". A observação, ao ser inserida nas especificações técnicas, tornou possível a ampla participação de licitantes, pois estes, mesmo que em um primeiro momento não cumprissem todas as exigências estabelecidas, saberiam que, caso fossem vencedores da fase de lances, lhes estaria assegurado no edital o direito de defender tecnicamente a qualidade do seu produto (peça 493, p. 13);

g) a empresa Forma Office Comércio sustenta que o Edital do Pregão 12/2020 DGP estabeleceu especificações normalmente indicadas em outros certames, não sendo capaz de interferir na participação de fornecedores na licitação. E que participou efetivamente da etapa de lances, não havendo que persistir a alegação de falta de competitividade (peça 492, p. 5); e

h) os demais órgãos que participaram do Registro de Preço, em suma, alegaram que não lhes competia definir as especificações dos objetos, tampouco a inclusão de exigências editalícias. Isso porque a intenção de participar se deu a partir dos parâmetros estabelecidos exclusivamente pelo órgão gerenciador, conforme respostas apresentadas pelo Estado-Maior do Exército (peça 103, p. 3), Secretaria Geral do Exército (peça 185, p. 3-4), Batalhão de Guarda Presidencial (peça 412, p. 2), Comando de Operações Terrestres (peça 103, p. 3), Base de Administração do QGEX (peça 469, p. 2), Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército (peça 403, p. 2), e Gabinete do Comandante do Exército (peça 214, p. 5).

Análise:

64. *A informação de que a unidade jurisdiciona simplesmente replicou as especificações técnicas de um outro certame que, por verossimilhança, pretensamente se adequava à sua realidade afronta o disposto no inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e no art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93.*

65. *Nessa linha, o Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, enuncia que a Administração somente estabeleça especificações técnicas que decorram de necessidades identificadas em estudos prévios ao certame licitatório. Ou seja, não é vedado que haja especificações rigorosas, mas o fato de elas não serem resultado de estudos prévios que as justifiquem e garantam ser a melhor alternativa para a demanda da Administração, fato não observado nesse caso.*

66. *Outro ponto da resposta que corrobora com essa inexistência de estudo adequado, foi o fato de a unidade encaminhar as especificações para os principais fornecedores avaliarem como se eles fossem conhecedores do acervo mobiliário já existente e que melhor atenderia as unidades do Departamento Geral de Pessoal, o que não tem fundamento. Resultado óbvio desse ato, quem sugeriu algo foi no sentido de se adequar ao seu próprio catálogo de produtos e não às necessidades do órgão contratante.*

67. *Ainda que as especificações após essa "consulta" não tenham se alterado, fato é que nem todas as empresas potencialmente licitantes tiveram essa oportunidade de conhecer previamente a demanda da Administração, tampouco sugerir adequações, o que já revela uma quebra patente à isonomia das contratações públicas contida no art. 3º da Lei 8.666/1993. A consulta ao mercado para conhecimento das soluções e tecnologias existentes, assim como preços e possíveis fornecedores deve ser feita no âmbito dos estudos técnicos preliminares, momento em que a administração quer coletar informações para a tomada de decisão e não submeter ao crivo de fornecedores específicos solução já fechada, pois isso é atribuição intransferível do gestor público incumbido naquela função.*

68. *A entidade informou que houve competitividade no PE 12/2020, uma vez que contou com a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

presença de seis licitantes, contudo, em outras licitações semelhantes, esta unidade técnica verificou a participação média de dez empresas por licitação, sendo dezesseis empresas diferentes no total dos certames consultados. Nota-se, portanto, que a participação no PE 12/2020 foi efetivamente menor que em outros certames similares e a vencedora foi a única que ofertou lances na fase competitiva (peça 493, p. 19). Desse modo, face à gravidade de se realizar replicação de especificações de outras licitações sem a devida fundamentação e potencialmente restritivas, que levaram ao baixo nível de competição no certame, entende-se que os responsáveis devem ser chamados em audiência, o que inclui os agentes signatários do estudo técnico preliminar e do termo de referência, assim como a autoridade que o aprovou, o parecerista jurídico e o pregoeiro no que se refere às suas competências de atuação.

69. *Desta forma deve ser realizada audiência dos responsáveis pelos atos de planejamento do certame, a saber: Srs. Josué Mendes Gonçalves (peça 513, p. 48) signatário dos estudos técnicos preliminares (peça 513, p. 42-48) em que constou a pesquisa de preço, especificações e quantitativos dos objetos, vindo a suportar o Termo de Referência (peça 513, p. 454-479) assinado pelo Sr. Francisco Wellington Siqueira Paes (peça 513, p. 467) e aprovado pelo Sr. Elton Azevedo Maia, ordenador de despesa (peça 513, p. 480). Já o edital (peça 513, p. 481-504) foi assinada pelo Sr. Josué Mendes Gonçalves e aprovado pelo Sr. Elton Azevedo Maia.*

70. *A unidade jurisdicionada também alega que os elementos fundamentais do processo de planejamento da contratação foram aprovados pela consultoria jurídica. Ocorre que essa aprovação não exime aqueles que praticaram atos irregulares, mas sim chama a atenção para a responsabilidade do próprio parecerista emitente, especialmente caso seja verificado erro grosseiro ou culpa em sentido amplo. Nesse sentido é o Acórdão 3.745/2017-TCU-Segunda Câmara, Ministro Relator Aroldo Cedraz.*

71. *No caso concreto do Pregão Eletrônico 12/2020, consta parecer jurídico (peça 513, p. 399-404) assinado pela Sra. Mariane Küster que opina pela possibilidade jurídica, em tese, do normal seguimento do procedimento em epígrafe, desde que atendidas as diversas recomendações do parecer (peça 513, p. 403).*

72. *O referido parecer, ao analisar a fase de planejamento da contratação (peça 513, p. 402-403), apenas recomendou que nas aquisições futuras fosse aplicada a IN Seges/ME 40/2020. Acerca dos estudos técnicos preliminares, entende-se que estes foram adequadamente representados pelo documento "registros acerca da demanda e dos estudos preliminares" (peça 513, p. 42-48). Relembrando, a necessidade de haver estudos prévios não surgiu com a IN 40/2020 e o espírito da sua existência não é a simples presença documental dentro do processo administrativo, mas que sirva efetivamente para a análise de cenários, possibilidades oferecidas pelo mercado, viabilidade técnica e econômica de cada solução, de forma a apontar uma decisão consciente e fundamentada sobre o caminho a seguir, que norteará todo o restante da contratação, é, portanto, peça fundamental no planejamento das contratações.*

73. *E no referido documento, analisado e aprovado pelo parecer jurídico, é claro para qualquer leitor que os estudos técnicos não aconteceram efetivamente e que a solução foi copiar especificações de outros certames pesquisados (peça 513, p. 43). Desta forma, não é possível atender ao disposto no inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é assertivo ao indicar que os estudos envolvem definir padrões de desempenho e qualidade segundo a realidade do contratante e não segundo a realidade de outra entidade. Ainda que tais necessidades sejam coincidentes, esse fato deve ser cabalmente demonstrado nos autos.*

74. *Ademais, a respeito da observância do disposto no item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o parecer jurídico foi silente mesmo com o próprio estudo já indicando preocupação em uma restrição decorrente da presença demasiada de descrição (peça 513, p. 44), o que já seria suficiente para o parecer apontar flagrante afronta a norma legal.*

75. *Tem-se, portanto, que as observações acerca da ausência de estudos técnicos e do detalhamento excessivo contido na demanda eram de fácil detecção e comportavam sua análise pela parecerista, face a afronta aos dispositivos do Decreto 10.024/2019, o que deveria, no mínimo, ensejar esclarecimentos ou recomendações, fato que não ocorreu. Por essas razões, entende-se que a Sra.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Mariane Küster, na condição de parecerista jurídica do Pregão Eletrônico SRP 12/2020, também deva ser chamada em audiência.

76. *Por fim, cabe analisar a responsabilidade do Pregoeiro nas referidas ocorrências. Embora a origem das irregularidades apontadas atinjam fundamentalmente a fase de planejamento da contratação, o que não compete ao pregoeiro, nos termos do Acórdão 1.729/2015-TCU-Primeira Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas, imputa-se responsabilidade a pregoeiro quando este contribui com a prática de atos omissivos e comissivos, na condução de certame cujo edital contenha cláusulas sabidamente em desacordo com as leis de licitações públicas, porque compete ao pregoeiro, na condição de servidor público, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital e representar à autoridade superior (art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/1990).*

77. *Nesse sentido, na condução do certame, ao ser questionado sobre a aplicabilidade de exigências editalícias e das especificações, o pregoeiro esclareceu que as empresas não deveriam desistir do certame, pois caso justificassem a desconformidade das suas propostas, a critério deste ou da unidade contratante, ela poderia ser aceita (peça 493, p. 18). Ou seja, estabeleceu-se um permissivo subjetivo não previsto no edital, sem consulta prévia a unidade técnica e eventual nova publicação do instrumento. Sobre esse aspecto, cabe o ensinamento contido no voto condutor do Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, que "a flexibilização, por ocasião da análise das propostas, de exigências editalícias rigorosas não impede a fuga de eventuais interessados, além de introduzir critério subjetivo e secreto ao julgamento de propostas, o que é expressamente proibido pela Lei 8.666/1993".*

78. *Nota-se que a sua atitude, ante a existência de um possível problema em relação as condições técnicas estabelecidas no edital, poderia o pregoeiro ter requisitado elementos técnicos aos responsáveis pela elaboração desses documentos a fim de subsidiar sua decisão, conforme o previsto no art. 17, II e parágrafo único, do Decreto 10.024/2019, fato que não ocorreu.*

79. *Para além, em um segundo momento, já na fase competitiva do certame, apenas a vencedora ofertou um lance e se sagrou vencedora, evidenciando a ausência de competitividade, fato este que deve ser considerado pelo pregoeiro na condução do certame, pelo que, segundo o Acordão 1.955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, é recomendável que o pregoeiro, diante de indícios de anormalidade na disputa, como ausência de lances para muitos itens de bens e serviços ou de comportamentos das licitantes que indiquem simulação de disputa, suspenda o pregão e encaminhe a questão para avalição da autoridade superior, para que se examine a possibilidade de revogar ou anular o certame e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta das licitantes, em deferência ao princípio da competitividade.*

80. *Nota-se, portanto, que a condução do certame não atendeu aos requisitos legais ao estabelecer critério subjetivo ao responder esclarecimentos relativos ao edital e, em um segundo momento, a não adoção de medidas adicionais após a verificação da baixa competividade do certame, atraem responsabilidade da pregoeira, pois é de sua competência atentar para o fato de que isso comprometeu o atendimento dos princípios e normas de realização de certame.*

81. *Assim, restando evidentes tais irregularidades no caso do Pregão Eletrônico SRP 12/220 sem que a pregoeira adotasse qualquer tipo de medida diligente a garantir o interesse público, entende-se que também deva ser feita a audiência da Sra. Camila de Araújo Pereira (peça 513, p. 554/623) pela sua condução no referido certame.*

Item IV: Justificativa para a participação em outros pregões SRP de mobiliários em geral nos quais tenham sido licitados itens de mesas, cadeiras, poltronas, sofás, armários, gaveteiros, divisórias, entre outros, e seus acessórios, nos últimos dois anos, assim como adesões realizadas no período citado, apresentando lista de todos os certames que gerenciou, participou e/ou aderiu, com quadro comparativo dos itens registrados e adquiridos, bem como as respectivas justificativas alusivas ao planejamento de suas aquisições.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 c/c art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Departamento Geral de Pessoal) sobre os indícios de irregularidades:

a) informa que o DGP compreende 06 (seis) diferentes Diretorias, que são Organizações Militares independentes, cada uma com um Dirigente Máximo próprio. Cada um desses órgãos possui estrutura própria de planejamento, mas como não possuem autonomia administrativa, compete ao DGP realizar as suas aquisições. Para atender dentro do prazo exigido pelas Diretorias as demandas que se apresentam, o DGP busca sempre possuir atas de registro de preços disponíveis para empenho imediato. Para tanto, sempre que se verifica que algum órgão (em especial do Exército e sediado e Brasília) está promovendo uma licitação cujo objeto seja de possível interesse das Diretorias DGP analisa a possibilidade de ser UG Participante. Contudo, realizar a manifestação de interesse em uma IRP não é ter a certeza de que os processos chegarão ao final bem sucedidos. Não por outra razão, participa-se de mais de um pregão com o mesmo objeto. O próprio Pregão 12/2020 do DGP é um exemplo dessa situação: agora que o pregão foi revogado, todas as UG Participantes, caso não tenham formalizada participação em outra licitação ou não tiverem realizado um pregão próprio, ficarão agora desassistidas e precisariam, diante de uma necessidade imediata, recorrer provavelmente a uma "carona". As caronas poderiam sugerir que o órgão dá preferência para uma ou outra empresa específica, de tal forma que o DGP prefere evitá-las. Contudo, trata-se de um instituto previsto na legislação e, por vezes, quando a pesquisa de preços demonstra que existe a possibilidade de se adquirir de forma mais vantajosa do que o preço registrado em ata própria do DGP, essa carona é realizada (peça 493, p. 21); e

b) para a definição das quantidades a serem estabelecidas para cada item da licitação, foi utilizada a metodologia instituída pelo Comitê de Planejamento de Licitações (CPL) do DGP, em que se solicitou aos membros representantes das Diretorias, Assessorias e Gabinete do DGP o levantamento de suas necessidades e as informassem (peça 493, p. 11-12). Foram ainda encaminhadas fotos da estrutura da unidade que demandaria a referida aquisição (peça 492, p. 23-29), bem como os documentos relativos as adesões realizadas pela unidade (peças 494 a 512).

Análise:

82. *O argumento do Departamento Geral de Pessoal, é no sentido de que há vários órgãos em sua estrutura e que por uma questão de agilidade para atender as diversas demandas participa de diversos certames semelhantes.*

83. *Chama atenção o fato de que a unidade utiliza participações em diversos pregões na modalidade registro de preços como uma espécie de reserva para contratação a qualquer tempo. Isso demonstra ausência de governança e planejamento para algo indicado como necessário para o funcionamento da unidade. Nessa linha, o Acórdão 3.016/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, explicita que as equipes de planejamento de contratações devem fazer levantamento exaustivo das necessidades, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações.*

84. *Nota-se que o cenário descrito nesse item da oitiva afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019, sendo dever do administrador proceder de forma a obter, qualitativa e quantitativamente, o melhor resultado administrativo, econômico e técnico, fato esse que não fora verificado nesse caso, ensejando a realização de audiência dos responsáveis pelos atos de planejamento em epígrafe.*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Departamento Geral de Pessoal) sobre a construção participativa de deliberações (peça 514, p. 9-10):

a) foi providenciado o imediato cancelamento da homologação do referido pregão, bem como a sua revogação, enquanto aguarda a deliberação desse Tribunal;

b) os empenhos realizados por participantes foram cancelados, não tendo havido entrega, liquidação ou pagamentos de bens oriundos do mesmo. Foi realizada a comunicação aos participantes e à empresa vencedora. Assim, evitou-se a consumação de possíveis danos ao erário;

c) foi determinada pelo Ordenador de Despesas a interrupção do planejamento dos outros pregões de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

mobiliário, os quais contemplariam a aquisição de móveis de madeira (mesas, armários e outros), cadeiras e poltronas; e

d) para prosseguimento dos novos pregões, este ODS aguardará a disponibilidade de técnicos para participarem efetivamente do planejamento da contratação, a fim de que sejam evitados vícios que possam inviabilizar a competitividade.

Análise:

85. *As respostas apresentadas aos itens da oitiva realizada ao Departamento Geral de Pessoal a respeito do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 não afastaram as irregularidades apontadas nesta representação. A unidade informou que procedeu o cancelamento da homologação do referido pregão, bem como a sua revogação, "enquanto aguarda a deliberação desse Tribunal" (peça 514, p. 9).*

86. *Por essa razão, ante ao cancelamento da homologação e revogação do certame, em que foi consagrada vencedora a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. e diante da informação de que não houve empenhos ou pagamentos a seu favor, entende-se que a cautelar tenha perdido o seu objeto.*

87. *Sendo assim, deve ser considerada prejudicada a cautelar, por perda de objeto e, após a realização das audiências propostas, que as razões de justificativa, em conjunto com os elementos já constantes dos autos, sejam utilizadas para fundamentar a eventual propositura de ciência à unidade jurisdicionada das irregularidades.*

Oitiva sobre as irregularidades do Pregão Eletrônico SRP 20/2020

Item I: Comprovar a vantajosidade/economicidade da composição dos grupos do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, apresentando os fundamentos dos estudos de mercado realizados, de modo a demonstrar os fornecedores aptos a atendê-la nos conjuntos definidos pelos respectivos agrupamentos, e não apenas em itens individuais, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Gabinete do Comandante do Exército) sobre os indícios de irregularidades:

a) a vantajosidade/economicidade de um certame em composição de grupos, no caso do pregão em tela, se faz evidente pela necessidade de padronização e harmonia, com móveis que guardem relação entre si e que atendam aos requisitos de ergonomia, segurança e qualidade, garantindo que seus usuários não tenham nenhum problema decorrente do seu uso. No certame em epígrafe, torna-se economicamente viável pela composição das peças e encaixes que seria prejudicada caso não fossem padronizadas (peça 214, p. 7);

b) esta Unidade Gestora buscou agrupar os itens com móveis estritamente necessários à referida padronização, mesmo que alguns deles possuam itens heterogêneos, conforme consta no item 1.1 do Termo de Referência anexado como arquivo no protocolo eletrônico (peça 214, p. 7); e

c) os itens que não necessitam de padronização, como os móveis constantes dos grupos 1 e 2, estão descritos individualmente nos itens 28 a 36 do certame (peça 214, p. 7).

Análise:

88. *O argumento principal apontado pela Unidade Jurisdicionada é que o agrupamento foi realizado pela necessidade de padronização. Sobre esse tema, a jurisprudência do TCU é clara ao entender que a opção por determinada marca ou fabricante, para fins de padronização, exige comprovação inequívoca de ordem técnica de que marcas similares não têm qualidade equivalente e que somente a escolhida atende às necessidades da Administração, conforme Acórdão 2664/2007-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

89. *Nesse sentido também dispõe o art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, de que a padronização se refere à compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas. Ou seja, a padronização requer fundamento técnico e não somente de harmonia estética para sua adoção, pois outros produtos similares podem conferir o mesmo efeito, ampliando as possibilidades de aquisições e licitantes disponíveis.*

90. *Não foi apresentado ou informado que a unidade jurisdicionada tenha um projeto ou catálogo de especificações para padronização de seus mobiliários ou, ainda, que haja estudos técnicos sobre a necessidade e implantação dessa diretriz (de padronização específica) nesse tipo de objeto. De outra sorte, a padronização normalmente se apresenta como resultado de experiências passadas da entidade com o objeto adquirido, de maneira a replicar boas práticas em contratações futuras, gerando assim otimização de processos, o que não parece ser o caso já que o mesmo afirma ser "necessário uma substituição/readequação mínima de mobiliário anualmente, ante a estrutura do órgão, e ainda em virtude da ampliação e reforma das instalações" (peça 214, p. 4).*

91. *Cabe repisar que a padronização, ainda que presente, precisa se harmonizar com os demais princípios da contratação pública, a exemplo da isonomia e competitividade. Logo, a presença de itens heterogêneos e de perfis construtivos diversos que envolvem diferentes nichos de mercado agrupados em grupo único não apresenta consonância com essa harmonização, cujo resultado, inclusive, foi verificado na baixa competitividade observada no certame em tela.*

92. *O exemplo concreto é o caso do grupo 1 do referido pregão, composto por armários, mesas, gaveteiros e painéis divisórios para estações de trabalho. Trata-se de itens independentes entre si que poderiam ser contratados por empresas diferentes, de cada ramo de atuação mercadológica.*

93. *Outro fato que chama atenção é que todos os órgãos participantes apontaram que a definição das especificações era de responsabilidade da unidade gerenciadora do SRP, incluindo o Gabinete do Comandante do Exército, em relação à sua participação no Pregão 12/2020. Fato que parece ser contraditório com a afirmação de necessidade de padronização, uma vez que não há aparente preocupação com aquelas especificações técnicas preliminarmente à solicitação de participação (peça 214, p. 5).*

94. *Logo, a mencionada padronização não se sustenta pela falta dos elementos essenciais apontados no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993. Ademais, ainda que se aceitasse o argumento da padronização, a forma de agrupamento escolhida não estaria legitimada instantaneamente. Nesse sentido, o Acórdão 525/2012-TCU-Plenário, Ministro Relator Weder de Oliveira, enuncia que a ausência de estudo técnico, financeiro, ou de pesquisa de mercado prévios sobre a pertinência de parcelamento de dado objeto, quando esse se revela possível, configura, por si só, afronta ao art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993.*

95. *A adequação do parcelamento deve ser demonstrada em estudo técnico e financeiro específico para esse fim, com o objetivo de evidenciar a vantajosidade da escolha para a Administração, fato que também não ocorreu no presente caso. Pelo contrário, conforme instrução inicial (peça 12) há indícios de restrição de competitividade do certame, não afastados por meio das respostas à oitiva apresentadas pelo órgão, quando comparado a outros semelhantes, além de possível sobrepreço.*

96. *Tendo em vista que a resposta apresentada não elide a ocorrência imputada, considera-se necessária a realização de audiência dos responsáveis pelo atos de planejamento da contratação, notadamente os Srs. Valmir Picinato da Silva, integrante requisitante, César Sousa de Oliveira, integrante técnico, Aldenir Costa dos Santos, integrante administrativo, responsáveis pelos estudos Técnicos Preliminares (peça 6, p. 9) e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, ordenador de despesa que aprovou os estudos técnicos, o termo de referência e foi o homologador do certame, devem ser chamados em audiência pela prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, materializado nos Estudos Técnicos Preliminares, do qual são signatários (peça 6, p. 9-10 e peça 7, p. 34), que suportaram o Termo de Referência (peça 272, p. 49) e o Edital do Pregão Eletrônico SRP 20/2020.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Item II: Justificativa para o nível de detalhamento dos itens licitados, explicando cada aspecto técnico apontado, a exemplo de medidas, percentuais e demais características construtivas definidas pelo demandante, de modo a demonstrar não serem excessivos ou direcionadores a produto ou fabricante específico, e indique lista de produtos, respectivas marcas e fornecedores aptos a fornecer produtos que atendam às especificações de cada um dos itens licitados, conforme o Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

Fundamento legal ou jurisprudencial: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Gabinete do Comandante do Exército) sobre os indícios de irregularidades:

a) o nível de detalhamento apresentado no Estudo Técnico Preliminar e nos projetos de arquitetura, especialmente no projeto para readequação do espaço da CONJUR, seguiu o material existente, pois a CONJUR já dispunha de mobília nova que não seria substituída e seguiria um padrão preestabelecido, o que evidenciaria a necessidade de padronização com a descrição presente no Termo de Referência (peça 214, p. 7);

b) ao descrever os itens necessários, buscou não detalhar excessivamente para não incorrer em restrição à competitividade, como exemplo, margem de espessura de 70 a 90 mm da divisória do item 20. No entanto, acrescenta-se que este Gabinete tem envidado esforços para dirimir dúvidas nas descrições de seus bens e serviços com o intuito de aumentar a competitividade e manter a isonomia em seus processos licitatórios (peça 214, p. 7); e

b) não há que se falar em sobrepreço no Pregão Eletrônico 20/2020 pela criteriosa pesquisa de preços realizada pela Administração e, do mesmo modo, não há que se falar em direcionamento às empresas Forma Office e Forma Style, tendo em vista a ausência de pressupostos restritivos no Termo de Referência, assim como a presença de análise técnica das amostras apresentadas pelos licitantes vencedores (peça 214, p. 9).

Análise:

97. *Os argumentos apresentados pelo Gabinete do Comandante do Exército a respeito dessa ocorrência fundam-se no fato de que o detalhamento realizado era necessário por questões de padronização de material já existente e que, para não restringir a competitividade, indicou margens de aceitação dos objetos.*

98. *A esse respeito, a jurisprudência do TCU é clara ao entender que a opção por determinada marca ou fabricante, para fins de padronização, exige comprovação inequívoca de ordem técnica de que marcas similares não têm qualidade equivalente e que somente a escolhida atende às necessidades da Administração, conforme Acórdão 2.664/2007-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer.*

99. *Nesse sentido também é o descrito no art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993, para o qual a padronização refere-se à compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas. Ou seja, a padronização requer fundamento técnico e não somente estético para sua adoção.*

100. *No presente caso, conforme destacado na instrução pretérita (peça 12, itens 49 a 51), há coincidência até de imagens presentes no Termo de Referência com os produtos de catálogo da empresa interessada no certame sem a adequada motivação técnica. Ademais, a especificação de determinados objetos continha um excessivo grau de detalhes incompatíveis com o disposto no art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993, no sentido de que a especificação ou descrição do objeto deve ser necessária e suficiente para a caracterização do bem ou serviço. Nessa linha, o TCU já decidiu que a Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação (Acórdão 2.407/2006 – TCU - Plenário, Relator Benjamin Zymler).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

101. *Não parece ser o caso em questão, pois se trata de objetos de mobília usuais no mercado, que não requisitam de detalhamentos exacerbados. Resultado dessa prática foi a clara falta de competitividade do certame.*

102. *O certame foi disputado por grupos e itens. Para o grupo 1, apenas cinco empresas disputaram, com baixo índice de lances, média de cerca de 1 lance por licitante em 14 dos 19 itens. Já o grupo 2 foi composto de oito itens e teve disputa de quatro empresas, duas das quais sequer ofertaram lances. Por fim, dentre os itens disputados individualmente (itens 28 a 36): os itens 29, 32 e 33 foram desertos e os demais itens foram disputados por pequeno número de licitantes, que variou entre 2 e 5 empresas interessadas.*

103. *A título de comparação, outros certames de objeto semelhante, com menor nível de detalhamento do objeto, contaram com maior participação. É o caso do Pregão 31/2020, promovido pelo Tribunal Regional do Trabalho da 18ª Região - Goiás (UASG 80020) e do Pregão 44/2020, promovido pelo Tribunal de Justiça do Estado do Espirito Santo (UASG 925968), que contaram com a presença de 14 e 17 licitantes, respectivamente.*

104. *Ainda mais gravoso é o fato de que os valores praticados no certame, diferentemente do alegado pela unidade jurisdicionada, possuem indícios de sobrepreço, conforme comparativo descrito nos itens 53 a 61 da instrução inicial (peça 12). Esse fato pode ser resultado justamente da ausência de competitividade do certame a favor de determinadas empresas detentoras dos objetos cujas especificações foram espelhadas no termo de referência do certame em análise, aliada às deficiências na elaboração do orçamento estimado da contratação.*

105. *A pesquisa de preço que a unidade alegou ter sido feita de forma criteriosa (peça 214, p. 9) fundou-se no inciso IV do art. 5º, da Instrução Normativa/Seges 73/2020 (peça 272, p. 63), ou seja, com pesquisa direta com fornecedores. Cabe lembrar que o §1º do mesmo artigo mencionado indica que deverão ser priorizados os parâmetros estabelecidos nos incisos I e II, que são, respectivamente, utilização de painel de preços e aquisições e contratações similares de outros entes públicos, firmadas no período de até 1 (um) ano anterior à data de divulgação do instrumento convocatório.*

106. *A instrução precedente utilizou como parâmetro exatamente os valores em certames similares para comparar com as ofertas do Pregão 20/2020 (v. itens 53 a 61 da peça 12), pelo que se tem indícios de valores superiores sendo praticado. Se a pesquisa de preço tivesse realmente sido criteriosa como afirmou a unidade, haveria justificativa para a não utilização preferencial desses parâmetros, conforme consta na própria Instrução Normativa, fato que não ocorreu.*

107. *Logo, entende-se que a manifestação do Gabinete do Comandante do Exército a respeito desse item de sua oitiva não elide a ocorrência imputada, sendo necessária a audiência dos responsáveis pelos atos de planejamento do certame, Sr. Valmir Picinato da Silva, Sr. César Sousa de Oliveira, Sr. Aldenir Costa dos Santos, e Sr. Marcelo Cristiano Mattos Teixeira.*

Item III: Justificativa para a participação em outros pregões SRP de mobiliários em geral nos quais tenham sido licitados itens de mesas, cadeiras, poltronas, sofás, armários, gaveteiros, divisórias, entre outros, e seus acessórios, nos últimos dois anos, especialmente os realizados em período concomitante, a exemplo do pregão SRP 9/2020 do Colégio Militar de Brasília (UASG 160064) e 12/2020 do Departamento Geral de Pessoal (UASG 160070), assim como adesões realizadas no período citado, apresentando lista de todos os certames que gerenciou, participou e/ou aderiu, com quadro comparativo dos itens registrados e adquiridos, bem como as respectivas justificativas alusivas ao planejamento de suas aquisições, diante da possibilidade de sobreposição e/ou duplicidade nas demandas.

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 c/c art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Gabinete do Comandante do Exército) sobre os indícios de irregularidades:

a) se faz necessária uma substituição/readequação mínima de mobiliário anualmente, ante a estrutura do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

órgão, e ainda em virtude da ampliação e reforma das instalações da CONJUR e a reforma completa das instalações da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos; para fevereiro de 2021 irá ocorrer à reforma e adequação das instalações do alojamento e gabinete do Cmt Ex e reforma e adequação das instalações do Estado-Maior Pessoal do Cmt Ex. Dessa maneira, houve a necessidade da realização do certame em análise e da participação nos demais pregões eletrônicos, contendo uma previsão do mobiliário necessário para atendimento dessas demandas (peça 214, p. 4);

b) após análise das IRP divulgada pelo CMB e DGP, constatou-se que as mesmas atendiam às instalações. Em seguida, a partir dos modelos de documentos disponibilizados pela UG gerenciadoras, foi elaborado o Termo de Referência "Manifestação de Interesse na Intenção de Registro de Preço" (peça 214, p. 4); e

c) justifica a participação em outros pregões SRP de mobiliários, especialmente os Pregões Eletrônicos 12/2020 - DGP e 9/2020 - CMB, em virtude das atividades das seções envolvidas (SALC, EMP e CONJUR) estarem sendo realizadas em locais provisórios e em condições inadequadas. Assim, esta Administração resolveu participar dos pregões que apresentassem como objeto itens similares às suas necessidades, considerando a possibilidade de não obter sucesso no seu próprio pregão (peça 214, p. 7).

Análise:

108. *Sobre esse item da oitiva, o Gabinete do Comandante do Exército informou que a participação nos registros de preços ocorreu pela compatibilidade de objeto e que essa participação também se deu ante a possibilidade de não se obter sucesso no seu próprio pregão.*

109. *Resta evidente, pela duplicidade de esforços, a falta de adequado planejamento da contratação e de eficiência na utilização dos recursos públicos. Se a entidade entende que o seu pregão é aquele que melhor vai atender às suas necessidades, fruto de estudos técnicos preliminares, não haveria razão para aderir a outros. Ou ainda, já que os outros registros de preços continham objetos adequados à sua demanda, não havia necessidade de realizar um certame próprio, implicando em gastos públicos desnecessários.*

110. *Destaca-se que a participação da referida unidade nos pregões 12/2020 - DGP e 9/2020 – CMB deu-se via Intenção de Registro de Preços - IRP, ou seja, quando o órgão participante encaminha ao órgão gerenciador inclusive sua estimativa de consumo, nos termos no art. 6º do Decreto 7.892/2013. Como medida de contenção do risco de insucesso do Pregão 20/2020, por exemplo, e apenas excepcionalmente, haveria a possibilidade de adesão tardia aos referidos certames, em vez de apresentar intenção de participar, elevando artificialmente os quantitativos dos demais pregões, sem a real intenção de adquirir o mobiliário.*

111. *Nota-se que o cenário descrito nesse item da oitiva afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa Seges/ME 1/2019, sendo dever do administrador proceder de forma a obter, qualitativa e quantitativamente, o melhor resultado administrativo, econômico e técnico. Fato que não foi verificado nesse caso.*

112. *Reprovável ainda é a prática afirmada de que se resolveu participar dos pregões que apresentassem, como objeto, itens similares às suas necessidades, considerando a possibilidade de não obter sucesso no seu próprio pregão (peça 214, p. 7). Esse tipo de medida não encontra respaldo legal, pelo contrário, atenta contra os institutos do devido processo licitatório que visa justamente a realização de certames adequados e que por consequência possam ser exitosos. Ademais, não há justificativa quanto a peculiaridade ou complexidade de objeto que pudesse sugerir esse tipo atitude recorrente que tem o potencial de gerar distorções quanto aos quantitativos e margens de adesão e criando expectativas infundadas no mercado fornecedor.*

113. *Logo, entende-se que a manifestação do Gabinete do Comandante do Exército a respeito desse item da oitiva não elide a ocorrência imputada. Sendo assim, nenhum dos itens da oitiva realizada teve esclarecimentos aptos a sanar as ocorrências apontadas e que se constituem em infração à norma legal, sem a ocorrência prejuízo aos cofres públicos, pois não houve desembolso de valores decorrentes desse certame.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

114. *Por essa razão, deve ser realizada audiência dos responsáveis envolvidos na prática desses atos irregulares, notadamente daqueles que participaram da etapa de planejamento da contratação assinando e aprovando os estudos técnicos preliminares (peça 6, p. 9-10) que definiram a opção de agrupamento do Pregão 20/2020, mencionando ser uma "excepcionalidade" decorrente da "necessidade de integração e padronização dos materiais". Necessidade essa refutada pelos elementos presentes nesses autos.*

115. *Desta forma, os Srs. Valmir Picinato da Silva, integrante requisitante, César Sousa de Oliveira, integrante técnico, Aldenir Costa dos Santos, integrante administrativo, responsáveis pelos estudos Técnicos Preliminares (peça 6, p. 9) e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, ordenador de despesa que aprovou os estudos técnicos, o termo de referência e foi o homologador do certame, devem ser chamados em audiência pela prática de ato com grave infração à norma legal ou regulamentar, materializado nos Estudos Técnicos Preliminares, do qual são signatários (peça 6, p. 9-10 e peça 7, p. 34), que suportaram o Termo de Referência (peça 272, p. 49) e o Edital do Pregão Eletrônico SRP 20/2020.*

116. *Cabe ainda destacar que os elementos fundamentais do processo de planejamento da contratação foram aprovados pela consultoria jurídica. Ocorre que essa aprovação não exime aqueles que praticaram atos irregulares, mas sim chama a atenção para a responsabilidade da própria parecerista emitente, especialmente caso seja verificado erro grosseiro ou culpa em sentido amplo. Nesse sentido é o Acórdão 3.745/2017-TCU-Segunda Câmara, Ministro Relator Aroldo Cedraz.*

117. *No caso concreto do Pregão Eletrônico 20/2020, consta parecer jurídico (peça 273, p. 61-71) assinado pela Sra. Mariane Küster que opina pela possibilidade jurídica, em tese, do normal seguimento do procedimento em epígrafe, desde que atendidas as recomendações dos parágrafos 44 a 47 e 50 a 57 do parecer (peça 273, p. 71).*

118. *O referido parecer, ao analisar a legalidade para utilização do Sistema de Registro de Preços (SRP), pontuou que é condição necessária o enquadramento da aquisição pretendida em uma das hipóteses taxativas do art. 3º do Decreto 7.892/2013 (peça 273, p. 63) e que se aplicaria ao caso em exame, conforme justificativa do demandante no inciso II do referido artigo, por se tratar da aquisição de bens com previsão de entregas parceladas (peça 273, p. 65).*

119. *Contudo, no próprio parecer, em seu item 44 (peça 273, p. 67) ao recomendar o prazo de 12 meses para vigência da contratação explicita que "a pretensão é a aquisição imediata e integral dos bens (em até 30 dias)". E mais, o despacho mencionado no parecer que justifica o enquadramento não menciona entrega parceladas, mas sim o inciso I (necessidade de contratações frequentes) e IV (quando não for possível definir previamente o quantitativo a ser demandado pela Administração) do art. 3º do Decreto 7.892/2013 (peça 273, p. 48). Nota-se, portanto, a existência de incoerência e zelo na análise realizada no parecer quanto a justificativa para a adoção do SRP.*

120. *Diante disso, o parecer jurídico sobre esses certames é elemento importante para a correta interpretação e aplicação dos normativos, fato que não foi observado nesse caso, com um claro erro de sustentação a respeito da aplicação de SRP para o Pregão 20/2020.*

121. *Ademais, a respeito do detalhamento das especificações contidas no Termo de Referência, também nota-se ser de fácil percepção que elas eram excessivas e não correspondiam apenas à caracterização suficiente do objeto, contrariando o art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, e art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993. A exemplo do Item 30 - Poltrona giratória com apoio de cabeça do Termo de Referência (peça 272, p. 127-129) que conteve mais de uma página só de detalhamentos para um objeto que não exige características especiais e que é usualmente encontrado no mercado. E, mesmo que necessitasse de toda essa especificação, os requisitos deveriam estar atrelados à motivação específica, de ordem técnica, que os justificasse o que não existia no processo que fora analisado pelo parecerista.*

122. *Outro exemplo de que os móveis objeto do certame são comuns e dispensam esse excessivo detalhamento é a solicitação formulada pela Conjur (requisitante) de mesa padrão (peça 290, p. 223), que descreve especificações básicas e ainda aceita modelo similar. Todavia, no Termo de Referência todas as mesas possuem exaustivas especificações como se singulares fossem.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

123. *Tem-se que essa observação é de fácil detecção e afronta o disposto no inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, o que deveria, no mínimo, ensejar esclarecimentos ou recomendações da parecerista, fato que não ocorreu. Por essas razões, entende-se que a Sra. Mariane Küster, na condição de parecerista jurídica do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, também deva ser chamada em audiência.*

124. *Por fim, cabe analisar a responsabilidade do pregoeiro nas referidas ocorrências. As irregularidades apontadas atingem fundamentalmente a fase de planejamento das contratações, a qual não está, em princípio, inclusa no plexo de competências do pregoeiro (Acórdão 3213/2019-TCU-Primeira Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler).*

125. *No entanto, nos termos do Acórdão 1.729/2015-TCU-Primeira Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas, imputa-se responsabilidade a pregoeiro quando ele contribui com a prática de atos omissivos e comissivos na condução de certame cujo edital contenha cláusulas sabidamente em desacordo com as leis de licitações públicas, porque compete ao pregoeiro, na condição de servidor público, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital e representar à autoridade superior (art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90).*

126. *No presente caso, houve um pedido de esclarecimento no Pregão 20/2020 a respeito da aplicabilidade da NBR 13964/2003 aos itens/grupos do certame, cuja resposta do pregoeiro, sem consulta prévia à área técnica, foi no sentido de informar expressamente a quais itens a referida norma se aplicava e a quais não se aplicava (peça 516). Esse esclarecimento demonstra que o pregoeiro detinha noção, não só das extensas especificações contidas no edital, mas também sobre cada norma que deveria ser aplicada aos itens da licitação, informação essa inclusive diferente das condições publicadas no Termo de Referência (peça 5, p. 10), que indicava em sua cláusula 6.6 "como requisito geral dos itens caberá à empresa participante o atendimento irrestrito às seguintes normas", sem fazer distinção da aplicabilidade delas por itens.*

127. *Não parece razoável supor que os possíveis licitantes, ao lerem somente o edital e o termo de referência, teriam o mesmo entendimento repassado pelo Pregoeiro, o que pode ter contribuído para afastar eventuais interessados e introduzir critério subjetivo e secreto ao julgamento de propostas (Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).*

128. *Sobre a fase de disputa, o certame foi dividido em dois grupos e itens isolados. Para o grupo 1 cinco empresas disputaram, que teve baixo índice de lances, com média de cerca de um lance por licitante em quatorze dos dezenove itens. O grupo 2 foi disputado por quatro empresas, duas das quais sequer ofertaram lances. Já os itens disputados individualmente foram compostos por nove itens de cadeiras, poltronas e sofás (itens 28 a 36). Os itens 29, 32 e 33 foram desertos e os demais itens foram disputados por pequeno número de licitantes, que variou de dois a cinco empresas interessadas.*

129. *Nota-se, portanto, a baixa participação de licitantes e a falta de ânimo em ofertar lances. Esses fatores deveriam também ser considerados pelo pregoeiro como indícios de anormalidade da disputa, visto que, segundo o Acordão 1.955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, é recomendável que o pregoeiro, diante de indícios de falta de competitividade, como ausência de lances para muitos itens de bens e serviços ou de comportamentos das licitantes que indiquem simulação de disputa, suspenda o pregão e encaminhe a questão para avalição da autoridade superior, para que se examine a possibilidade de revogar ou anular o certame e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta das licitantes.*

130. *Pelo exposto, tem-se que a conduta na condução do certame não atendeu aos requisitos legais ao estabelecer critério subjetivo em resposta a esclarecimentos e, em um segundo momento, não adoção de medidas adicionais após a verificação da baixa competividade do certame, atraem responsabilidade do pregoeiro, pois é de sua competência atentar para o fato de que isso pode comprometer o atendimento dos princípios e normas de realização de certame.*

131. *Assim, restando evidentes tais irregularidades no caso do Pregão Eletrônico SRP 20/220, sem que os pregoeiros condutores do certame adotassem qualquer tipo de medida diligente a garantir o interesse público, entende-se que também deva ser feita a audiência do Sr. Emerson Moreira de Freitas, pregoeiro oficial do certame, e do Sr. Ricardo Cardoso Barboza, pregoeiro anterior que atuou nos atos*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

iniciais.

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (Gabinete do Comandante do Exército) sobre a construção participativa de deliberações (peça 214, p. 8):

a) Com o objetivo de realizar uma construção participativa das deliberações, sempre voltada para a lisura e transparência dos processos licitatórios, este Gabinete apresenta as seguintes ações corretivas:

b) fazer análise criteriosa das pesquisas de preços, de modo a não se tomarem defasadas perante o mercado, sempre com a busca da proposta mais vantajosa para a Administração;

c) fortalecer dos controles internos da Gestão, com fulcro na identificação de possíveis vícios, de modo a serem sanados em tempo oportuno;

d) promover reuniões internas com os setores requisitantes sobre a importância do planejamento das licitações, com a correta descrição da necessidade da aquisição e pela análise dos objetos a serem demandados, de modo a promover a competitividade e isonomia entre os licitantes; e

e) capacitar os agentes, tendo em vista as constantes mudanças na legislação de compras públicas, tornando-os aptos e motivados ao bom cumprimento de suas missões.

Análise:

132. *As respostas apresentadas aos itens da oitiva realizada ao Gabinete do Comandante do Exército a respeito do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 informam que o certame foi homologado, mas suspensos os atos para assinatura de Ata (peça 214, p. 6-7). Considerando que as respostas da oitiva não afastaram as irregularidades apontadas nesta representação, tampouco tenha havido a revogação do presente certame, torna-se necessário manter a medida cautelar vigente.*

133. *Após a realização das audiências propostas, as manifestações dos responsáveis em conjunto com os elementos constantes dos autos serão adotadas como insumo para fundamentar a propositura de mérito, com possível determinação para anulação do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 e todos os atos subsequentes, caso confirmadas as irregularidades encontradas.*

134. *Vislumbra-se ainda, em momento oportuno, ante à extensão das unidades militares envolvidas nas mesmas irregularidades, incluindo o Gabinete do Comandante e o Estado Maior do Exército, que sejam realizadas determinações e ciência às unidades objeto de oitiva nesses autos e ao Exército Brasileiro relativas à adoção de medidas de governança de contratações, especialmente quanto à aquisição de mobiliário, de forma a cessar essa prática de diversos pregões com Sistema de Registro de Preços formulados sem os devidos estudos técnicos que fundamentem adequadamente as suas exigências e as especificações itens, conforme a realidade de cada unidade, inclusive quanto aos participantes, evitando replicações que evidenciam falta de planejamento e proporcionam externalidades negativas de restrição excessiva à competição. Da mesma, noticiar ao controle interno sobre essas ocorrências para que adote as medidas de sua alçada de controle.*

135. *Por tudo isso, será proposta a realização de audiência dos responsáveis identificados na Matriz de Responsabilização que figura como Anexo I desta instrução, na forma descrita na proposta de encaminhamento a seguir.*

F. IMPACTO DOS ENCAMINHAMENTOS PROPOSTOS

Haverá impacto relevante na Unidade Jurisdicionada e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos? *Não*

136. *O objeto consiste em bens duráveis, que serviriam à substituição de mobiliário já existente, pelo que não haverá prejuízo para o contínuo funcionamento das unidades. Quanto aos responsáveis chamados em audiência, entende-se que essa ainda é fase saneadora, que privilegia o contraditório e a ampla defesa, não havendo impactos relevantes a eles nesse momento.*

G. PEDIDO DE INGRESSO AOS AUTOS, DE INFORMAÇÕES/VISTAS/CÓPIAS, E DE SUSTENTAÇÃO ORAL

Há pedido do representante de ingresso aos autos? *Não*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Há pedido de informações/vistas/cópia do processo? *Sim*

Análise:

137. *Quanto ao pedido de informações/vistas/cópia do processo, formulado por Victor José Queiroz Cabral, chefe do 2º Centro de GeoInformação (peça 515), propõe-se o seu* ***indeferimento****, pois o pleiteante não figura como órgão ou autoridade com prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-lo, ou que, por dever de ofício, esteja tratando do mesmo objeto de processo em tramitação no Tribunal, à luz do art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020:*

> *Art. 62. São legitimados para solicitar informações ou cópia os órgãos e autoridades que detiverem a prerrogativa constitucional e/ou legal para solicitá-las, bem assim aqueles que, por dever de ofício, estejam tratando do mesmo objeto de processo em tramitação no Tribunal.*
>
> *Parágrafo único. As soluções de tecnologia da informação pertinentes do Tribunal de Contas da União devem possibilitar que advogados, delegados da Polícia Federal, procuradores e membros do Ministério Público credenciados, ainda que não vinculados a processo previamente identificado, possam acessar, de forma automática, processos eletrônicos, desde que demonstrado interesse para fins apenas de registro, salvo nos casos de processos ou peças classificados como sigilosos e observada a necessidade de registro, nas bases de dados do TCU, da identificação daquele que acessou, do conteúdo que foi acessado e de eventuais ações realizadas no processo durante o acesso.(AC)(Resolução-TCU nº 316, de 22/4/2020, BTCU Deliberações 75/2020).*

Há pedido de sustentação oral? *Não*

H. PROCESSOS CONEXOS E APENSOS

Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise? *Não*

Há processos apensos? *Não*

I. PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

138. *Em virtude do exposto, propõe-se:*

138.1. ***conhecer*** *da* ***representação****, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c os arts. 235 e 237, VI, do Regimento Interno deste Tribunal, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

138.2. ***manter*** *a medida cautelar adotada para o Pregão Eletrônico SRP 09/2020 e Pregão Eletrônico SRP 20/2020 e considerar prejudicada, por perda de objeto, para o Pregão Eletrônico SRP 12/2020;*

138.3. realizar a ***audiência*** *do Sr. Gilmar Antonio de Souza (CPF 483.608.300-10), então corresponsável pelos Estudos Técnicos Preliminares e pelo Termo de Referência, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de* ***quinze dias****, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 09/2020 (UASG 160064):*

a) ***Irregularidade****: Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo as seguintes previsões/exigências* ***sem a devida fundamentação técnica****:*

I. exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

II. exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

III. exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

IV. exigências de declarações referentes às fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3368/2015 e 1498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), por estabelecerem obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada;

V. exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015- TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler);

VI. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU; e

VII. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.

b) ***Conduta**: confeccionou os Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.4. realizar a **audiência** do Sr. Diego Rodrigues Amaral (CPF 007.398.311-00), então corresponsável pelos Estudos Técnicos Preliminares e pelo Termo de Referência, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 09/2020 (UASG 160064):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

II. exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

III. exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

IV. exigências de declarações referentes às fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3368/2015 e 1498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), por estabelecerem obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada;

V. exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015- TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler);

VI. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU; e

VII. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.

b) ***Conduta**: confeccionou os Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.

*138.5. realizar a **audiência** do Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (CPF 007.617.657-60), então ordenador de despesa e corresponsável pelos Estudos Técnicos Preliminares e pelo Termo de Referência, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 09/2020 (UASG 160064):*

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

II. exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

III. exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

IV. exigências de declarações referentes às fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3368/2015 e 1498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), por estabelecerem obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada;

V. exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015- TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler);

VI. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU; e

VII. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.

b) ***Conduta**: confeccionou os Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.

c) ***Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.6. realizar a **audiência** do Sr. Josué Mendes Gonçalves (CPF 933.669.650-53), corresponsável pelos Estudos Técnicos Preliminares e Edital, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070):*

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

II. exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler), assim como de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente);

III. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

IV. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

b) ***Conduta**: confeccionou os Estudos Técnicos Preliminares e Edital sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

c) ***Norma infringida pela Conduta****: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.7. realizar a **audiência** do Sr. Francisco Wellington Siqueira Paes (CPF 549.110.283-00), responsável pelo Termo de Referência, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070):*

a) ***Irregularidade****: Termo de Referência contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

II. exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler), assim como de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente);

III. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

IV. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

b) ***Conduta****: Confeccionar Termo de Referência sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta****: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.8. realizar a **audiência** do Sr. Elton Azevedo Maia (CPF 654.783.809-97), então ordenador de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

despesa e corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de ***quinze dias****, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070):*

a) ***Irregularidade****: Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo as seguintes previsões/exigências* ***sem a devida fundamentação técnica****:*

I. exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

II. exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler), assim como de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente);

III. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.; e

IV. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

b) ***Conduta****: Aprovou Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta****: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

138.9. realizar a ***audiência*** *da Sra. Camila de Araújo Pereira (CPF 573.599.891-91), então pregoeira, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de* ***quinze dias****, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase externa do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070):*

a) ***Irregularidade****: criação de critério subjetivo, não previsto no edital, de avaliação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia a unidade responsável e sem eventual nova publicação do instrumento convocatório.

b) ***Conduta**: furtar-se de submeter à unidade técnica competente pedido de esclarecimento sobre o edital, apresentando resposta que na prática criou novo critério de avaliação das propostas. E, em um segundo momento, ao verificar a anormalidade da disputa (baixa competitividade), não ter adotado medida no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior.*

c) ***Norma infringida**: art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90; Acórdão 310/2013-TCU-Plenário e Acordão 1955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer.*

*138.10. realizar a **audiência** da Sra. Mariane Küster (CPF 616.350.149-72), então parecerista jurídica, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070) e do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência dos Pregões Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070) e SRP 20/2020 (UASG 160086) sem a presença de análise ou fundamentação técnica acerca da solução escolhida, das excessivas e imotivadas especificações do objeto e exigências editalícias em afronta à legislação, notadamente o inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e art. 3º do Decreto 7.892/2013.*

b) ***Conduta**: Enquanto parecerista jurídica dos pregões eletrônicos SRP 12/2020 (UASG 160070) e SRP 20/2020 (UASG 160086) anuiu à continuidade dos certames, desde que realizados ajustes pontuais, sem apontar que os Estudos Técnicos Preliminares, Termos de Referência e Minutas de Editais estavam flagrantemente incompletos e desprovidos de mínima análise mercadológica e de viabilidade técnica e econômica da solução escolhida, constituindo erro grosseiro em sua análise.*

c) ***Norma infringida**: art. 38, paragrafo único, da Lei 8.666/1993.*

*138.11. realizar a **audiência** do Sr. Valmir Picinato da Silva (CPF 667.188.219-34), corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

II. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

III. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

b) ***Conduta**: confeccionou Estudos Técnicos Preliminares e Edital sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.12. realizar a **audiência** do Sr. César Sousa de Oliveira (CPF 010.614.001-90), corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares e Edital, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

II. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

III. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

b) ***Conduta**: confeccionou Estudos Técnicos Preliminares e Edital sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.13. realizar a **audiência** do Sr. Aldenir Costa dos Santos (CPF 696.612.192-49), então corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares e Edital, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*

I. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

II. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

III. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa Seges/ME 1/2019.

b) ***Conduta**: confeccionou Estudos Técnicos Preliminares e Edital sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.*

c) ***Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.14. realizar a **audiência** do Sr. Marcelo Cristiano Mattos Teixeira (CPF 021.591.137-78), então ordenador de despesa e corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase interna do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

a) ***Irregularidade**: Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital contendo as seguintes previsões/exigências **sem a devida fundamentação técnica**:*
I. agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

II. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

III. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

b) ***Conduta**: confeccionou Estudos Técnicos Preliminares e Edital sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres ou motivação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

técnica que suportasse as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, sem avaliar a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e sem realizar análise de viabilidade econômica da contratação, restringindo imotivadamente o caráter competitivo do certame.

*c) **Norma infringida pela Conduta**: inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/1993 e Acórdão 2407/2006 – Plenário, Relator Benjamin Zymler.*

*138.15. realizar a **audiência** do Sr. Emerson Moreira de Freitas (CPF 031.991.336-81), então pregoeiro, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase externa do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

*a) **Irregularidade**: criação de critério subjetivo, não previsto no edital, de avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia a unidade técnica e eventual nova publicação do instrumento convocatório.*

*b) **Conduta**: furtar-se de submeter à unidade técnica competente pedido de esclarecimento sobre o edital, apresentando resposta que na prática criou novo critério de avaliação das propostas. E, em um segundo momento, ao verificar a anormalidade da disputa (baixa competitividade), não ter adotado medida no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior.*

*c) **Norma infringida**: art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90; Acórdão 310/2013-TCU-Plenário e Acordão 1955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer.*

*138.16. realizar a **audiência** do Sr. Ricardo Cardoso Barboza (CPF 091.710.877-96), então pregoeiro, com fulcro no art. 250, inciso IV, c/c o art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de **quinze dias**, razões de justificativa acerca das seguintes irregularidades identificadas na fase externa do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 (UASG 160086):*

*a) **Irregularidade**: criação de critério subjetivo, não previsto no edital, de avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia a unidade responsável e sem eventual nova publicação do instrumento convocatório.*

*b) **Conduta**: furtar-se de submeter à unidade técnica competente pedido de esclarecimento sobre o edital, apresentando resposta que na prática criou novo critério de avaliação das propostas. E, em um segundo momento, ao verificar a anormalidade da disputa (baixa competitividade), não ter adotado medida no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior.*

*c) **Norma infringida**: art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90; Acórdão 310/2013-TCU-Plenário e Acordão 1955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer.*

*138.17. **indeferir** o pedido formulado por Victor José Queiroz Cabral, chefe do 2º Centro de GeoInformação, de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, nos termos do art. 62, caput e parágrafo único, da Resolução-TCU 259/2014, alterada pela Resolução-TCU 316/2020;*

*138.18. **encaminhar** cópia da presente instrução aos responsáveis indicados nos itens 138.3 a 138.16 retro;"*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

3. Por meio do despacho inserto à peça 522, acolhi parcialmente o exame da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas - Selog e autorizei a realização das audiências propostas pela unidade técnica.

4. Porém, entendi que não seria necessária nova deliberação, naquela etapa processual, sobre as medidas cautelares anteriormente adotadas pelo TCU.

5. Após as apresentações das razões de justificativa dos responsáveis, a Selog instruiu o mérito do feito (peça 643), nos termos da instrução reproduzida a seguir, que contou com a anuência do corpo diretivo da unidade (peças 644 e 645):

"Instrução de Análise de Audiência

A. Identificação do Processo		
TC 047.378/2020-4	*Mérito. Acatamento parcial das justificativas. Ciência. Arquivamento.*	
Unidades Jurisdicionadas		***Uasg***
Colégio Militar de Brasília		*160064*
Departamento Geral de Pessoal		*160070*
Gabinete do Comandante do Exército		*160086*
Representante	***CNPJ***	***Documento de Identificação***
Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas – Selog	*Não se aplica.*	*Não se aplica.*

Objeto da Contratação

Aquisição de mobiliário.

Certames	***Valor Estimado***	***órgão Promotor***
Pregão Eletrônico SRP 9/2020	*R$ 26.382.386,55*	*Colégio Militar de Brasília*
Pregão Eletrônico SRP 12/2020	*R$ 28.342.080,00*	*Departamento Geral de Pessoal*
Pregão Eletrônico SRP 20/2020	*R$ 1.422.874,21*	*Gabinete do Comandante do Exército*

Procedimento Auxiliar de Contratação	***Modalidade***	***Número do Certame***
Não se aplica	***Pregão Eletrônico para Registro de Preços***	*Vide acima.*
Modo de Disputa	***Critério de Julgamento***	
Não se aplica	***Menor preço por grupo***	
Vigência	***Valor Estimado***	
Doze meses (peças 11, p. 22; 3, p. 19 e 4, p. 16).	*Vide acima.*	

Legislação que Rege o Certame

Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) e subsidiariamente a Lei 8.666/1993

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Suspenso por Medida Cautelar?	***Sim***

Fase do Certame

- PE/SRP 9/2020 - Suspenso administrativamente em 15/12/2020 após impugnação de licitante (peças 99, p. 4, e 627);

- PE 12/2020 - Pregão revogado após notificação de oitiva do TCU (peças 514, p. 9, e 596); e

*- PE 20/2020 – **Pregão revogado em 15/7/2021 (peça 632).***

B. Identificação dos Responsáveis

Responsável e CPF	***Representante Legal***	***Procuração***	***Há pedido de Sust. Oral?***
Aldenir Costa dos Santos (CPF: 696.612.192-49)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 591*	***Não.***
Camila de Araújo Pereira (CPF: 573.599.891-91)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 610*	***Não.***
Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (CPF: 007.617.657-60)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 617*	***Não.***
César Sousa de Oliveira (CPF: 010.614.001-90)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 591*	***Não.***
Diego Rodrigues Amaral (CPF: 007.398.311-00)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 617*	***Não.***
Emerson Moreira de Freitas (CPF: 031.991.336-81)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 597*	*Não.*
Elton Azevedo Maia (CPF: 654.783.809-97)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 595*	***Não.***
Francisco Wellington Siqueira Paes (CPF: 549.110.283-00)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 595*	***Não.***
Gilmar Antônio de Souza (CPF: 483.608.300-10)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 617*	***Não.***
Josué Mendes Gonçalves (CPF: 933.669.650-53)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 595*	***Não.***
Marcelo Cristiano Matos Teixeira (CPF: 021.-591.137-	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do*	*Peça 591*	***Não.***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

78)	*Exército*		
Mariane Kuster (CPF: 616.350.149-72)	*Departamento de Assuntos Extrajudiciais da Consultoria-Geral da União*	*Peça 629*	***Não.***
Ricardo Cardoso Barbosa (CPF: 091.710.877-96)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 597*	***Não.***
Valmir Picinato da Silva (CPF: 667.188.219.-34)	*Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército*	*Peça 591*	***Não.***

C. Histórico

1. Trata-se de representação de Unidade Técnica (Selog), proposta com fundamento no art. 237, inciso VI, do Regimento Interno do Tribunal de Contas da União, cujo objetivo é apurar supostas irregularidades em pregões para aquisição de mobiliário, realizadas por unidades gestoras ligadas ao Comando do Exército, que conteriam indícios de direcionamento às empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) e Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04), bem como outras irregularidades identificadas no planejamento e na realização dos certames.

2. Os certames que compõem o escopo de análise destes autos são três, a saber: Pregão Eletrônico SRP 9/2020 promovido pelo Colégio Militar de Brasília (tendo como participantes/interessados: Gabinete do Comandante do Exército, Estado-Maior do Exército, Secretaria de Economia e Finanças, Escola Superior de Guerra, Colégio Militar de Fortaleza, 11º Grupo de Artilharia Antiaérea, 2º Centro de Geoinformação, Comando Logístico, 11º Departamento de Suprimento, Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar e Polícia Civil do Distrito Federal); Pregão Eletrônico SRP 12/2020 promovido pelo Departamento Geral de Pessoal (tendo como participantes/interessados o Estado-Maior do Exército, Secretaria Geral do Exército, Batalhão de Guarda Presidencial, Comando de Operações Terrestres, Base de Administração do QGEX e Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército); e Pregão Eletrônico SRP 20/2020, promovido pelo Gabinete do Comandante do Exército, sem outros participantes.

3. Apesar de se tratar de três certames distintos, as irregularidades, são semelhantes, conforme observado na instrução inicial (peça 12), e podem ser sintetizadas em:

a) inobservância das regras de parcelamento para objeto, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

b) exigência de certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade sem justificativa técnica adequada para sua adoção, que, além de pouco usuais no mercado, ampliam as exigências editalícias para além do necessário à obtenção da contratação mais vantajosa;

c) exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante com reconhecimento de firma em cartório, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1.805/2015 – TCU – Plenário, relator Weder de Oliveira e 4.547/2020 – TCU – 1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler);

d) direcionamento a produto ou a fabricante específico, com detalhamentos e especificações semelhantes/idênticos aos catálogos de produtos de determinados fabricantes/fornecedores interessados nos certames; e

e) participação excessiva dessas organizações (com promoção, gerência e adesão a Atas), nos últimos dois anos, em certames para aquisição de mobiliários, sem a devida justificativa ou planejamento do volume demandado em face ao adquirido/contratado.

4. Com base nessas ocorrências, foi proposta (peça 12) a adoção de medida cautelar para suspensão de todos os atos dos pregões 12/2020 e 20/2020 e a realização de oitiva das entidades promotoras e da empresa

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.135.810/0001-55). Em relação ao Pregão 9/2020, foi proposta a realização de oitiva prévia da unidade jurisdicionada responsável, vez que o referido certame estava suspenso administrativamente.

5. Para além, foi dada a oportunidade de construção participativa ao Departamento Geral de Pessoal e ao Gabinete do Comandante do Exército, assim como a realização de diligência para obtenção dos processos administrativos dos referidos certames, desde o planejamento das contratações até o estágio atual das licitações.

6. O despacho do Ministro relator (peça 14), divergindo em parte da Unidade Técnica, determinou cautelarmente aos órgãos gerenciadores e participantes que suspendessem todos os atos dos Pregões 12/2020, promovido pelo Departamento Geral de Pessoal; 20/2020, promovido pelo Gabinete do Comandante do Exército; e 9/2020, promovido pelo Colégio Militar de Brasília, assim como todos os atos deles decorrentes. Autorizou ainda a realização das oitivas, diligências e demais medidas de saneamento propostas, bem como a apuração de todos os responsáveis pelos indícios de irregularidades observados nestes autos, incluindo os agentes que elaboraram os termos de referência, estudos preliminares e pesquisas de mercado, pregoeiros, pareceristas jurídicos e autoridades que homologaram os certames, e determinou que a unidade técnica submetesse ao relator as eventuais propostas de audiência que entendesse pertinentes.

7. A adoção das medidas cautelares foi referendada pelo Acórdão 62/2021–TCU–Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler (peça 418).

8. Por meio da instrução à peça 520 foi procedida a análise das respostas às oitivas e diligências, bem como identificados os responsáveis pelos indícios de irregularidades nos três certames licitatórios acima referidos, tendo sido proposta a realização de audiências.

9. O Ministro-Relator autorizou a realização das audiências propostas pela Selog (peça 522). Nesta instrução, serão analisadas as respostas apresentadas.

D. Histórico de Comunicações

Despacho do Relator	*Peça 522*	*19/3/2021*
Ofícios Encaminhados aos Responsáveis, Unidades Jurisdicionadas e Sociedades Empresariais		
Ao Sr. Aldenir Costa dos Santos	*Ofício 12362/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 532)*	
À Sra. Camila de Araújo Pereira	*Ofício 12363/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 524)*	
Ao Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos	*Ofício 12364/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 525)*	
Ao Sr. César Sousa de Oliveira	*Ofício 12365/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 526)*	
Ao Sr. Diego Rodrigues Amaral	*Ofício 12366/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 527)*	
Ao Sr. Emerson Moreira de Freitas	*Ofício 12367/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 528)*	
Ao Sr. Elton Azevedo Maia	*Ofício 12368/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 531)*	
Ao Sr. Francisco Wellington Siqueira Paes	*Ofício 12369/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 533)*	
Ao Sr. Gilmar Antônio de Souza	*Ofício 12370/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 535)*	
Ao Sr. Josué Mendes Gonçalves	*Ofício 12371/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 524)*	
Ao Sr. Marcelo Cristiano Matos Teixeira	*Ofício 12372/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 536)*	

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

À Sra. Mariane Kuster	*Ofício 12373/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 527)*
Ao Sr. Ricardo Cardoso Barbosa	*Ofício 12374/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 539)*
Ao Valmir Picinato da Silva	*Ofício 12375/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 538)*

E. Documentos Apresentados em Resposta às Audiências e Oitivas

***Por** MARCELO CRISTIANO MATOS TEIXEIRA, ALDENIR COSTA DOS SANTOS, VALMIR PICINATO DA SILVA E CÉSAR SOUSA DE OLIVEIRA;*

- Razões de Justificativas (peça 591); e
- Ata, relatório do resultado por fornecedor e termo de adjudicação do PE SRP 20/2020 (peças 592-594).

***Por** ELTON AZEVEDO MAIA, FRANCISCO WELLINGTON SIQUEIRA E JOSUÉ MENDES GONÇALVES;*

- Razões de Justificativas (peça 595); e
- Publicação da revogação do PE SRP 12/2020 (peça 596).

***Por** Emerson Moreira de Freitas e Ricardo Cardoso Barboza*

- Razões de justificativas (peça 597);
- Portaria de designação do pregoeiro para o PE SRP 20/2020 (peça 598);
- Publicação do edital do PE SRP 20/2020 (peça 599);
- Alteração do pregoeiro durante o PE SRP 20/2020 (peças 600-602);
- Esclarecimento do setor requisitante sobre exigências do edital (peças 603-605);
- Aviso de alteração do edital do PE SRP 20/2020 – republicação (peça 606); e
- Ata, relatório do resultado por fornecedor e termo de adjudicação, do PE SRP 20/2020 (peças 607-609).

***Por** CAMILA DE ARAÚJO PEREIRA*

- Razões de justificativas (peça 610);
- Extrato da publicação da revogação do PE SRP 12/2020 (peça 611);
- Portaria de designação da pregoeira para o PE SRP 12/2020 (peça 612); e
- Questionamento e resposta a pedido de esclarecimento no PE SRP 12/2020 (peças 613-616).

***Por** Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Gilmar Antônio de Souza e Diego Rodrigues Amaral.*

- Razões de justificativas (peça 617);
- Publicação do PE SRP 9/2020 no Comprasnet;
- Impugnação ao edital do PE SRP 9/2020 e resposta com decisão por suspender o certame (peças 619 e 620, 623 e 624);
- Impugnação ao edital do PE SRP 9/2020 e resposta com decisão por suspender o certame (peças 621 e 622, 625 e 626); e
- decisão pela suspensão do PE SRP 9/2020 (peças 627-628).

***Por** MARIANE KUSTER*

- Razões de justificativas (peça 629);

F. Exame Técnico

F.1. Exame das audiências realizadas:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Pregão Eletrônico SRP 9/2020 – Colégio Militar de Brasília (CMB)

Razões de justificativa apresentadas por *CARLOS VINICIUS TEIXEIRA DE VASCONCELOS, ordenador de despesas, GILMAR ANTÔNIO DE SOUZA, presidente da comissão de planejamento da licitação e DIEGO RODRIGUES AMARAL, membro da comissão de planejamento da licitação, em resposta aos ofícios* ***12364/2021-TCU/Seproc, 12370/2021-TCU/Seproc e 12366/2021-TCU/Seproc, respectivamente, todos de 20/3/2021:***

Item: I - exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

Item II - exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

Item III - exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

Item IV - exigências de declarações referentes às fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3.368/2015 e 1.498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), por estabelecerem obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada;

Item V - exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1805/2015- TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler);

Item VI - agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU; e

Item VII - detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.

Razões de justificativa dos responsáveis (peça 617):

a) o objeto do PE SRP 9/2020, conduzido pelo Colégio Militar de Brasília (CMB), visou atender demanda do Grupo de Coordenação e Acompanhamento de Licitações e Contratos no âmbito do Quartel-General do Exército (GCALC), grupo este que faz parte das boas práticas empreendidas na Força Terrestre quanto às suas contratações ordinárias, consideradas aquelas comuns a todas as organizações militares (OM);

b) os GCALC estão efetivamente organizados no Quartel General do Exército (QGEx) e no Comando da 11ª Região Militar, tornando mais eficientes as contratações da Força Terrestre, com economia de recursos pela redução da quantidade de pregões eletrônicos realizados, trazendo maior uniformidade e melhores preços nas contratações;

c) o Comando do Exército é composto por mais de seiscentas OM e um efetivo de duzentos mil militares na ativa. No Distrito Federal, onde estão sediados o QGEx e o Comando da 11ª RM, o Exército dispõe de dezoito OMs, vinte milhões de metros quadrados de área e dezoito mil militares. O QGEx ocupa em Brasília dez edifícios com

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

área construída de 117 mil metros quadrados e conta mais de sete mil pessoas, entre militares e civis;

d) o CMB foi fundado em 1978 e ocupa uma área de 235.167 m², com um quadro de pessoal de 393 militares da ativa e 154 servidores civis. São 2.876 discentes e cerca de 98 ambientes mobiliados para atividades de ensino e administrativas;

e) a empresa Miranti Indústria de Móveis de Escritório Eireli apresentou, via Comprasnet, em 11/12/2020, impugnação ao edital, na qual apontou a necessidade de retirada de exigências de certificados da ABNT para alguns itens, bem como de melhor divisão dos itens (peças 619 e 623). O pregoeiro, em decisão de 14/12/2020, considerou parcialmente procedente a impugnação e decidiu suspender o certame para verificação por parte da equipe técnica acerca da necessidade de retificação do edital (peças 620 e 624);

f) a empresa Tecnolínea Injetados Plásticos Ltda. apresentou impugnação em face do PE SRP 9/2020 em 14/12/2020, na qual questionou a formação de lote único para poltronas e cadeiras (peças 621 e 625). O pregoeiro concedeu provimento parcial e suspendeu o certame licitatório (peças 622 e 626);

g) o aviso de suspensão do pregão eletrônico foi publicado no Sistema Comprasnet em 15/12/2020 (peças 627 e 628);

h) a decisão cautelar deste Tribunal para suspender o PE SRP 9/2020 foi lavrada em 21/12/2020 (peça 14), com a notificação sido recebida no Controle Interno do Exército (CCIEX) em 28/12/2020 (peça 60). O pregão já estava suspenso por decisão administrativa e, independentemente da decisão adotada neste processo, a situação ainda permanece;

i) considerando que o edital com a revisão que estava sendo operada não foi republicado, não parece possível que os agentes públicos do Colégio Militar de Brasília possam ser responsabilizados por qualquer infração;

j) os ***itens I a V e VII*** *da audiência dirigida aos responsáveis tratam do possível detalhamento excessivo dos materiais pretendidos, com possível prejuízo à competitividade do certame, o que não ocorreu;*

k) os arts. 14 a 16 da Lei 8.666/1993 tratam das compras, prevendo que devem atender ao princípio da padronização e da compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecida. O regulamento do Pregão (Decreto 10.024/2019) prevê a necessidade de elaboração do termo de referência com atenção para evitar "especificações excessivas" (art. 3º, XI, "a", 1);

l) não se pode considerar violados quaisquer dispositivos legais ou normativos no presente caso, considerando a mera publicação de edital, sem levar em conta que já se encontrava suspenso por decisão administrativa e em fase de revisão técnica. A Administração já estava reavaliando as exigências complementares – e não as descrições dos materiais - considerando as impugnações interpostas pelas empresas, não tendo havido tempo hábil para republicação do edital com as correções necessárias;

m) da leitura do disposto no art. 3º da Lei 8.666/1993, extrai-se que a Administração deve selecionar a proposta mais vantajosa, o que não significa "comprar o mais barato, pura e simplesmente". Também não implica em comprar bens de que não necessite ou que venham a tornar o ambiente de trabalho "um cortiço com materiais que não se compatibilizam". "Não fosse por isto, não haveriam [sic] razões para que o próprio Tribunal de Contas da União registrasse a aquisição de "cachepô decorativo médio (Pregão 15/2019 e 35/2020)";

n) a competência para definir as especificações e tratar da padronização dos bens a serem adquiridos requer conhecimento técnico. Nessa linha, os normativos infralegais exigem que os estudos técnicos preliminares sempre contem com a participação de um componente técnico e um da área requisitante (art. 6º da IN Seges/ME 40/2020);

o) no caso, o mobiliário objeto do PE SRP 9/2020 caracteriza-se como bem comum, seja no sentido da Lei 10.520/2002, seja por se tratar de materiais adquiridos ordinariamente pela administração pública. Não compreende "qual tipo de 'parecer técnico' está sendo exigido para indicar as especificações técnicas necessárias além da obrigatória justificativa pelo agente público competente". A justificativa técnica exigida em lei está nos autos e não foi considerada "teratológica, ilegal ou ilegítima" a fim de autorizar eventual declaração de nulidade do documento;

p) os estudos técnicos preliminares foram elaborados e aprovados por agentes públicos "com total isenção e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

critério", tendo o edital, por decisão própria da Administração, a partir de provocação de licitante, sido suspenso para revisão de alguns dos critérios adotados, antes mesmo da decisão cautelar do TCU;

q) a lei exige a descrição completa do bem licitado, o que, no caso em exame, restou atendido, posto haver a descrição suficiente dos bens almejados no contexto da discricionariedade dos agentes públicos concedida pela lei, com base em conhecimentos técnicos pertinentes. Não há norma que indique que as especificações de mobiliário sejam elaboradas por determinado tipo de profissional, como engenheiro ou arquiteto;

r) a lei determina que o agente público fixe os critérios técnicos e deixa na sua margem de discricionariedade a verificação do que é ou não excessivo. Não há norma que indique quantas e/ou quais características dos bens podem ser exigidas ou não para que não venham a ser consideradas excessivas. É mérito administrativo, que somente haveria que ser desconsiderado se ilegítimo ou teratológico o ato administrativo questionado;

s) inexistindo parâmetro objetivo para inferir o que é ou não excessivo, é atribuição do agente público trazer aquelas especificações que considera essenciais para a aquisição de material que efetivamente venha a atender as necessidades da Administração pública. A necessidade de "parecer técnico" para quaisquer características dos bens, "com o devido respeito, não parece arrazoada. Seria como exigir-se na compra de canetas um parecer técnico para acrescer ao objeto "caneta", qualquer outra descrição que permita adquirir canetas que escrevam";

t) não foi informado qualquer "excesso" na descrição do mobiliário, mas tão somente nas exigências complementares apostas para cada item relativas às normas técnicas e certificações, que já estavam sendo revistas pela Administração, motivo pelo qual requer o arquivamento dos autos, com a revogação da cautelar concedida, para que a Administração possa dar andamento ao certame, já que a necessidade de aquisição de mobiliário permanece;

*u) o **item VI** das audiências, trata do agrupamento injustificado de itens em grupos/lotes. A AGU já havia recomendado que se verificasse a possibilidade técnica de revisão da formação dos grupos, que não são ilegais, mas devem estar compatibilizados com as regras de mercado e em conformidade com as disposições da Súmula TCU 247, a qual está em absoluta consonância com os princípios constitucionais da atuação administrativa, insertos no art. 37, caput, da CF 1988, bem como no seu inciso XXI, no sentido "assegurar igualdade de condições a todos os concorrentes";*

v) compete ao agente público trazer os elementos técnicos aptos a excepcionar a regra geral de licitação por itens. Essa matéria já estava sob revisão da Administração, para trazer o agrupamento de forma diferente do que publicado no início de dezembro de 2020, com novas considerações de ordem técnica, para fins de prosseguimento do certame; e

x) não se verifica qualquer possibilidade de responsabilidade aos ora representados, no que requer o arquivamento do feito.

Análise:

10. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas por Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Gilmar Antônio de Souza e Diego Rodrigues Amaral, estas serão analisadas conjuntamente.

11. Registre-se que os responsáveis acima nominados estão sendo representados no processo pela Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, com as razões de justificativas subscritas pelo Sr. Wilson de Castro Junior, Consultor Jurídico, nos termos dos pareceres constantes às peças 581, 585 e 589.

12. O PE SRP 9/2020 tem o objeto composto por 101 itens, divididos em dois grupos, um com 68 itens de mobiliário em geral (armários, estantes, gaveteiros, mesas, painéis, cabine de estudo, suporte para CPU, biombo divisor de ambiente, rack e aparador - peça 11, p. 272-289) e outro com 33 itens de assentos em geral (poltronas, cadeiras, sofás, longarinas e poltronas de auditório) (peça 11, 289-297).

13. Esse pregão foi suspenso por decisão administrativa do pregoeiro em 15/12/2020, antes, portanto, da decisão cautelar desta Corte, em razão do provimento parcial de impugnação de licitante (peças 624 e 627-628).

14. Pertinente registrar que a impugnação do edital feita pela empresa Grupo Miranti questionou a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

adequação de exigências contidas no edital para apresentação de certificados emitidos pela ABNT para os itens 26 (mesa em L peninsular), 32 (mesa de acessibilidade reta com regulagem de altura) e 33 (mesa acessibilidade em L com regulagem de altura), às peças 619 e 11, p. 110-113, 119-121 e 121-123. Observa-se que, para os três itens acima, o edital exige, dentre outras, seis certificações distintas referentes a normas ABNT.

15. A referida impugnação requereu que fossem retiradas as exigências de apresentação de certificados emitidos pela ABNT para o item 26 e que fosse aceita a norma ABNT NBR 15786 para os itens 32 e 33. A autora da impugnação questionou o fato de as certificações terem sido exigidas para alguns itens e em outros, não, mas como o objeto foi dividido em lotes, isso acarretaria a restrição e o direcionamento para uma empresa.

16. O pregoeiro considerou assistir razão parcialmente à empresa, sem indicar especificamente em qual ponto dos questionamentos houve a procedência, e decidiu suspender o pregão para análise da equipe técnica (peça 624).

17. Já a impugnação da empresa Tecnolínea, especializada em cadeiras corporativas, requereu a separação do lote de móveis em cadeiras e móveis, para proporcionar a ampliação da concorrência de empresas fornecedoras de cadeiras, mas sem que fossem também do ramo de mobiliário. Outra hipótese aventada pela impugnante foi o desmembramento do lote em itens (peças 622 e 625). O pregoeiro, em exame sumário, decidiu suspender o certame para avaliar a pertinência ou não do questionamento (peça 626).

*18. Em relação ao questionamento do **item I** das audiências, que trata da exigência de atendimento a normas NBR e outros laudos e certificações, contidos nas descrições dos itens licitados, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, o que se afigurou excessivamente restritivo e afrontoso ao disposto no art. 3º da Lei 10.520/2002, a defesa limitou-se a alegar que o certame já havia sido suspenso pela Administração – antes da decisão cautelar do TCU – para reavaliar algumas condições estabelecidas no edital, e não apresentou defesa em relação aos questionamentos lançados nas instruções técnicas precedentes.*

19. A defesa considera não persistir as irregularidades verificadas por esta Corte no edital do PE SRP 9/2020, simplesmente porque o certame foi suspenso pela Administração para reavaliar pontos específicos questionados por licitantes, pontos estes que não abrangem o conjunto completo de ilicitudes apuradas neste processo.

20. Ao contrário do insinuado pela defesa, este Tribunal não pretende que os órgãos públicos adquiram o produto "mais barato, pura e simplesmente" ou que adquiram móveis incompatíveis a ponto de tornar o ambiente um "cortiço". O próprio advogado dos responsáveis admite que a definição das especificações do mobiliário exige conhecimento técnico, consoante previsto na IN Seges/ME 40/2020, que trata da participação de um componente técnico nas equipes de planejamento da contratação.

21. Não se pode elencar um vasto conjunto de exigências técnicas relativas aos produtos a serem adquiridos, sem a devida fundamentação técnica para cada uma. Ao inserir uma norma técnica a ser atendida pelo licitante, a Administração tem que fundamentá-la e demonstrar que ela é devida e necessária, bem como avaliar os seus efeitos na competitividade do certame, em atendimento aos princípios da motivação, da razoabilidade e da seleção da proposta mais vantajosa.

22. E, também ao contrário do afirmado pela defesa, não há nenhuma justificativa técnica nos autos para as exigências lançadas no edital e no termo de referência acerca dos produtos a serem adquiridos.

23. Para o PE SRP 9/2020 foi designada comissão para realizar os atos de planejamento da contratação visando à abertura de processo licitatório na modalidade pregão eletrônico para registro de preços para eventual aquisição de mobiliários (móveis e estofados em geral), a fim de atender às necessidades do estabelecimento de ensino e dos órgãos participantes (peça 414, p. 14).

24. Desse modo, foi produzido Estudo Preliminar (peça 414, p. 15-20) que, após manifestação do setor jurídico, foi substituído por novo Estudo Preliminar (peça 415, p. 55-65), sendo ambos assinados pelo Sr. Gilmar Antonio de Souza, na condição de presidente da referida comissão, e Diego Rodrigues Amaral, na condição de membro. O referido estudo foi aprovado pelo Sr. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, na condição de Comandante e Diretor de Ensino (peça 414, p. 20 e peça 415, p. 65).

25. No processo enviado ao TCU consta uma requisição de compra dos 101 itens, com a descrição sucinta (nome do item, dimensões e variação máxima das medidas) e a quantidade a ser adquirida (peça 414, p. 2-10).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

26. Em seguida, o Estudo Preliminar nada trata das especificações dos móveis e nem das exigências de certificações para os itens a serem adquiridos (peça 414, p. 16-20). Após a manifestação da parecerista jurídica, novo Estudo Preliminar foi elaborado e nele se registrou que os licitantes deveriam comprovar o atendimento dos produtos a normas da ABNT (padrões de resistência, estabilidade e durabilidade), a padrões de ergonomia com base em normas do Ministério do Trabalho, além de possuírem certificações da garantia florestal (peça 415, p. 55-65, itens 8.4 e 8.5). Contudo, não inseriu nenhuma justificativa técnica para as exigências de atendimento a normas da ABNT, do Ministério do Trabalho e as certificações da garantia florestal.

27. O termo de referência, por sua vez, ao dispor sobre a comprovação técnica, registra que o licitante deverá apresentar juntamente com a proposta comercial "o rol de documentos constantes em cada item do produto" (peça 414, p. 73). Mais adiante, apresenta as justificativas abaixo, de forma genérica, que também não justificam as exigências feitas para cada produto, e sem qualquer avaliação da sua adequação e necessidade(peça 414, p. 74):

> ***2.12.*** *Por qualidade, deve-se entender como o conjunto das melhores características de um produto ou serviço para certas condições de consumo e utilização. Na verdade, o comprador tem de exigir um nível exato de qualidade, patamar esse estipulado por especificações e normas técnicas. Toda vez que existe uma especificação, explicitando as condições para a aceitação de material, é a esse padrão que nos devemos referir, aceitando por igual todas as propostas que o satisfazem, não exigindo nem valorizando mais que esse exato padrão. Além de ser uma exigência legal, a compra do produto de má qualidade acarreta mais perdas do que ganhos ao erário. E, quando isso acontece, a Administração tem que comprar mais ou comprar de novo, desfalcando desnecessariamente os cofres públicos.*
>
> ***2.13.*** *Desta feita, a Administração elegeu como critérios necessários para a comprovação da qualidade dos produtos, a exigência de normas técnicas em consonância com as diretrizes da ABNT, critérios de conformidade ergonômica de acordo com o Ministério do Trabalho e Emprego e de sustentabilidade.*

28. O Caderno de Especificações, Anexo IV do edital, passa a listar os itens a serem adquiridos, com a descrição pormenorizada das especificações de cada móvel, seguida da listagem de documentos exigidos para cada item. Não há justificativa técnica para nenhuma das exigências, nem quanto a sua adequação, nem quanto à necessidade, nem quanto aos potenciais fornecedores aptos a atendê-las. Também não há nenhum registro de onde foram extraídas tais especificações e exigências, como por exemplo, uma fonte de pesquisa ou outros editais similares. Apenas no item 9 – Levantamento de Mercado do Estudo Preliminar, consta uma relação de processos de pregões de outros órgãos públicos e a afirmação de que "não se verificou a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que pudessem agregar valor a esta contratação" (peça 415, p. 61-62)

29. A motivação e a fundamentação dos atos administrativos são essenciais para a demonstração da sua correção e lisura. Nessa linha, as exigências de aderência dos produtos a normas técnicas devem ser justificadas, o que já há muito tempo é preconizado pela jurisprudência TCU, e que deveria ser do conhecimento de todos os servidores públicos que labutam com licitações públicas, inclusive pareceristas e advogados.

30. O Acórdão 2.392/2006-TCU-Plenário, Ministro Relator Benjamin Zymler, explicita que o gestor público tem a faculdade de exigir a cerificação do produto em relação à norma escolhida, desde que devidamente fundamentado no processo licitatório, mediante parecer técnico. Isso porque não deve ser permitido o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato, nos termos do art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993.

31. Este Tribunal permite que órgãos e entidades exijam certificações e laudos, com respeito às normas técnicas específicas, nos editais de licitações. Entretanto, segundo se extrai da leitura do Acórdão 1.225/2014-Plenário-TCU, Relator Min. Aroldo Cedraz, que tratou da razoabilidade de se exigir certificação do objeto licitado em conformidade com norma da ABNT, esta exigência é legítima quando visa a garantir a qualidade e o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

desempenho dos produtos a serem adquiridos, desde que haja justificativa para tal. Essa justificativa está ausente neste processo.

32. Pertinente reproduzir, pela contemporaneidade e por se tratar da apreciação basicamente da mesma matéria, excerto do voto condutor do Acórdão 1.668/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que tratou da compra de mobiliário por organização militar e envolveu basicamente os mesmos indícios de irregularidades aqui enfrentados, relativamente à questão da exigência de atendimento a normas técnicas:

> *60. Estou convicto de que a indicação do atendimento de normas da ABNT na descrição do objeto licitado é matéria totalmente discricionária. Sirvo-me de um singelo exemplo para ilustrar tal conclusão, como no caso em que se deseja licitar um equipamento estabilizador de energia com tomadas. A tomada no "padrão ABNT", atualmente utilizada no Brasil, nem sempre é compatível com algum equipamento de informática específico mais antigo de propriedade do órgão, fabricado antes da implantação do atual padrão. Nesse caso, não seria adequado especificar o atendimento à correspondente norma da ABNT para o estabilizador de energia que foi demandado para operar com um equipamento cujo plug de tomada é de padrão antigo e totalmente incompatível com a tomada atualmente fabricada no Brasil. O mesmo raciocínio se aplicaria a um produto importado cuja tomada não corresponda ao padrão nacional.*
>
> *61. Portanto, há um indispensável juízo de conveniência e oportunidade ao indicar o atendimento a determinada norma técnica na especificação do produto a ser adquirido, exigindo, por conseguinte, a devida motivação pelo gestor.*
>
> *(...)*
>
> *64. Cabe uma consideração final sobre o conjunto de impropriedades tratadas neste tópico, reconhecendo-se as dificuldades inerentes ao adequado balanceamento dos requisitos e especificações do objeto em licitações destinadas à aquisição de mobiliário.*
>
> *65. Por um lado, a exigência de laudos/certificados de que os móveis atendem a normas específicas da ABNT objetivam garantir um padrão de qualidade e assegurar o perfeito funcionamento do mobiliário, com comprovação de estabilidade, ergonomia, resistência e durabilidade dos itens a serem adquiridos. Afinal, cabe à administração exigir qualidade em seus fornecimentos, com vistas a evitar desperdício de dinheiro público.*
>
> *66. No entanto, a certificação de acordo com normas da ABNT não é a única maneira de o órgão contratante assegurar-se de que o produto licitado possui determinados requisitos de qualidade e de desempenho, havendo diversos outros meios mais efetivos para tal fim, tais como (i) a realização prévia de procedimento de pré-qualificação objetiva; (ii) a exigência de amostras dos produtos ofertados pela licitante que esteja provisoriamente classificada em primeiro lugar; ou (iii) a indicação de uma cesta de marcas e modelos de móveis que atendam às exigências do órgão licitante, admitindo-se, em qualquer caso, a oferta de outros produtos similares ou de melhor qualidade.*
>
> *67. Tampouco a exigência de certificação pode ser entendida como um processo absolutamente infalível para obter o desempenho requerido do objeto contratado, pois, ainda que o participante do certame entregue o documento requerido, em diversas situações os agentes públicos não dispõem de meios ou qualificação para verificar se o bem entregue corresponde ao produto que foi atestado pela entidade certificadora.*
>
> *68. Ilustro tal assertiva com as normas NBR 14.961/2016 e NBR 9.178/2015, que tratam,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

respectivamente, da especificação do teor de cinzas em espumas flexíveis de poliuretano e da determinação da velocidade de combustão em espumas flexíveis de poliuretano, com o ensaio de inflamabilidade da espuma. Embora ambas tenham sido exigidas no certame em análise, os órgãos/entidades promotores da licitação não teriam condições de atestar no recebimento dos produtos que estes atenderiam a tais normas, visto que tal verificação exigiria ensaios específicos em laboratório.

69. Dito de outra forma, a apresentação de certificação de atendimento a tais normas pode se referir a produto diverso daquele que está sendo efetivamente entregue ao órgão contratante. Nessa mesma situação se encontram várias outras normas mencionadas no termo de referência do Pregão SRP 26/2019, que exigiriam conhecimentos técnicos e ensaios sofisticados para aferir a real aderência dos produtos entregues com os certificados de qualidade apresentados:

Norma	*Finalidade da Norma*
NBR 16031/2012	*Estabelecer as dimensões, métodos de ensaio e requisitos da resistência, durabilidade estrutural e estabilidade de todos os tipos dos assentos múltiplos conjugados que não são fixados ao piso e/ou a paredes de forma permanente.*
NBR 15164/2004	*Especificar as caraterísticas físico-mecânicas de materiais para sofás, bem como estabelecer os métodos para determinação, de estabilidade, resistência e durabilidade, independentemente de seu desenho, dos materiais utilizados e do processo de fabricação.*
NBR 8619/2015	*Verificar a resiliência da espuma de poliuretano.*
NBR 8537/2015	*Determinar a densidade aparente das espumas flexíveis de poliuretano.*
NBR 13961/2010	*Especificar as características físicas e dimensionais dos armários para escritório e definir os métodos para a determinação da estabilidade, resistência e durabilidade.*
NBR 13964/2003	*Especificar as características físicas e dimensionais e classificar as divisórias tipo painel para escritório, bem como estabelecer os métodos para a determinação da estabilidade e resistência de divisórias tipo painel para escritório.*
NBR 8094/1983	*Verificar a resistência à corrosão por exposição à névoa salina.*
NBR 10591	*Especificar o método de determinação da gramatura do tecido sintético.*

70. Portanto, vejo com certas ressalvas a exigência de atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados, na medida em que tais instrumentos, em última análise, não garantem a qualidade dos produtos ofertados à administração.

71. Por outro lado, a busca pela qualidade não pode ocorrer em prejuízo da economicidade e da ampliação da competitividade das licitações, devendo ser avaliado em cada caso se as exigências e condições estabelecidas são pertinentes em relação ao objeto licitado, inclusive no intuito de garantir que o produto a ser fornecido tenha a qualidade desejada. É exatamente nesse ponto que reside a importância de haver a adequada motivação de todos os requisitos a serem cumpridos pelos produtos a serem fornecidos, o que não ocorreu no âmbito da licitação em tela.

72. A grande diversidade de testes e ensaios a serem realizados no objeto licitado, somada aos gastos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

incorridos com entidades certificadoras, além incrementar os preços dos produtos ofertados à administração, poderia inviabilizar a participação de licitantes, notadamente os que não são fabricantes dos produtos, mas somente seus revendedores.

73. Em suma, a licitação exige, necessariamente, algum tipo de restrição, pois, no momento em que se definem as características do produto desejado, afasta-se a possibilidade de participação das empresas que não detêm os bens com as características estipuladas. O que não se admite, e assim prevê tanto o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal como o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

33. Foi destacado na instrução inicial (peça 12) e não refutado pela defesa, o grande número de exigências relativas ao atendimento também a normas ASTM (American Society for Testing and Materials). Ainda sobre esse ponto, a referida instrução registrou:

79. Saliente-se que normas ASTM D 523, ASTM D 7091, ASTM D 2794, ASTM D 3363, somente foram identificadas por meio de pesquisa ao Google, uma vez que estão descritas sem a devida identificação no edital, conforme trecho da especificação do item 01 (peça 11, p. 62), abaixo reproduzido. Embora haja a previsão de apresentação de normas ABNT, nenhuma foi identificada na pesquisa realizada:

'B. A empresa fabricante dos produtos deverá apresentar certificado emitido pela ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) ou outra empresa certificadora, de Processo de Preparação e Pintura em superfícies metálicas, sendo que o documento deverá apresentar em seu escopo os seguintes testes: Determinação de aderência da tinta, Determinação do brilho da superfície, medição não destrutiva da espessura de camada seca de revestimentos aplicados em base, resistência de revestimentos orgânicos para os efeitos de deformação rápida e determinação de dureza ao lápis em tinta aplicada, tanto em corte do filme de pintura como risco de filme de pintura;'

34. Na análise da resposta à oitiva dirigida ao CMB, esta Unidade Técnica asseverou (peça 520):

12. Diante desse cenário e considerando a informação da unidade jurisdiciona de que o estabelecimento dessas normas não se deu pela presença de parecer técnico ou condição técnica essencial objetivamente relacionada à finalidade pretendida, resta latente que, nesse caso, não está justificado o estabelecimento das referidas certificações.

13. E mesmo que essa condição pudesse ser superada, ao analisar a adequação dessas normas verifica-se que existe contradição dos requisitos que certifica com as características do ambiente da contratação, como é o caso das normas - ABNT NBR 8094/1983 - Materia1 Metálico Revestido e Não Revestido - Corrosão por exposição à névoa salina; ABNT NBR 8095/2015 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição a atmosfera úmida saturada; e ABNT NBR 8096/1983 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição ao dióxido de enxofre (peça 11, p. 62).

14. Essas normas apresentam-se inaplicáveis se considerarmos o contexto ambiental de Brasília, cidade sede da unidade gestora. Isso porque visam a aprovar o objeto de prova contra corrosão por exposição à maresia e componentes encontrados em ambientes de litoral. Se não bastasse, ainda se exige apresentação de laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1.152 horas conforme norma NBR sem que haja qualquer documento técnico a sustentar essa quantidade de horas exigidas. Pondera-se, ainda, a onerosidade para a licitante que, visando ofertar o produto que deva atender a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

uma série de normas, cuja necessidade não está tecnicamente demonstrada nos autos, ainda precisa custear a confecção de laudos, o que contribui para diminuir a participação de empresas do mercado e restringir sobremaneira o certame

35. Diante do exposto, conclui-se pelo não acatamento das justificativas apresentadas para o item I das audiências, porquanto incapazes de elidir as irregularidades verificadas. Contudo, diante da comprovação de que a OM promoveu a suspensão do certame para reavaliação de pontos impugnados por licitantes, antes da suspensão cautelar determinada pelo TCU, e que esses pontos guardam relação com os indícios de irregularidades apurados por este Tribunal, deixa-se propor a aplicação de multa aos responsáveis.

*36. No caso do **item II** das audiências, que trata da exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002, as justificativas produzidas não enfrentaram a questão.*

37. O Estudo Preliminar e o Termo de Referência também não contêm justificativa para a inclusão dessa exigência. Consoante relatado na instrução inicial trata-se de exigência de declaração pouco usual, que demanda custos que são incorporados ao produto e são de difícil aferição por parte da entidade contratante. A respeito, suficiente reproduzir a análise das respostas às oitivas lançada na instrução precedente (peça 520), não refutada pelas justificativas dos responsáveis:

> *22. No presente caso, a manifestação da entidade cinge-se a afirmar de forma genérica que as exigências visam a garantir a qualidade dos objetos. Contudo, não há justificativa para a exigência da mencionada declaração, uma vez que a qualidade do objeto não é aferida exclusivamente por ela, mas sim pelo fato de o item atender a especificações técnicas e níveis de desempenho, os quais podem ser supridos por determinadas certificações e declarações, admitidas outras formas de comprovações de atendimento, de maneira a não restringir excessivamente o universo de fornecedores.*
>
> *23. A título de exemplo, o item 69 do grupo 2, poltrona giratória presidente (peça 11, p. 199-200), em que é exigida a referida declaração, aduz que o objeto deve atender à NBR-13962/2018 da ABNT, norma que especifica as características físicas e dimensionais e classifica as cadeiras para escritório, bem como estabelece os métodos para a determinação dimensional, da estabilidade, resistência e durabilidade de cadeiras de escritório. Mas, além dessa NBR, ainda se exigem outros 19 itens entre declarações, laudos e testes.*
>
> *24. Esse cenário se repete para quase todos os itens licitados. Isso tudo sem a existência de parecer técnico que sustente as exigências, mas com base apenas na alegação genérica de tentar garantir uma suposta qualidade. Cabe lembrar que o processo de contratação pública deve harmonizar diversos interesses, dentre os quais os princípios da isonomia e da ampla participação no certame. Logo, qualquer exigência superlativa ao objeto precisa de motivação, o que significa, nos termos do art. 50, § 1º, da Lei Federal 9.784/1999, ser explícita, clara e congruente, podendo consistir em declaração de concordância com fundamentos de anteriores pareceres, informações, decisões ou propostas, que, neste caso, serão parte integrante do ato decisório.*

38. A declaração de um usual fornecedor de poliamida, de que fornece esse produto à empresa licitante, e de que é "composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em nada assegura que a empresa contratada pelo Poder Público venha a utilizá-lo nos bens a serem fornecidos.

*39. Ademais, a **exigência de reconhecimento da firma do autor da declaração, em cartório, está em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura e desde que haja previsão no edital (Acórdãos 604/2015, relator José Múcio Monteiro, e 1.301/2015, relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, ambos do Plenário).***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

40. Isso posto, cabe rejeitar também as justificativas dos responsáveis acerca deste item das audiências, aplicando-se a conclusão exposta no item 35 acima. Além disso, considerando que essa exigência no edital tem potencial de restringir o caráter competitivo do certame, justifica-se, levando em conta também as demais causas detalhadas na proposta de encaminhamento, a proposta de anulação do PE SRP 9/2020.

*41. O **item III** das audiências envolve a exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002.*

42. A respeito desse ponto, não houve manifestação específica nas justificativas apresentadas, salvo as argumentações genéricas já expostas quando da análise acima do item I das audiências.

43. A resposta à oitiva dirigida ao CMB foi refutada na instrução à peça 520, que considerou demonstrada a falta de adequado planejamento e preparação do certame. A respeito, foi aduzido na referida instrução:

> *26. Sobre o tema, e como já exposto nos itens anteriores, a unidade gestora não possui parecer técnico ou justificativa objetiva e específica (não genérica, com base em melhoria de condições de trabalho) motivadores de cada uma das exigências contidas no PE 9/2020. No caso em tela, foi além, exigindo comprovante de quitação para com o CREA por parte do engenheiro subscritor do laudo, fato que em nada tem relação com a alegada busca de qualidade dos objetos licitados.*
>
> *27. O Acórdão 2.472/2019-TCU-Primeira Câmara, Relator Ministro-Substituto Augusto Sherman, enuncia ser ilegal a exigência de prova de quitação com o Crea. Uma vez que o disposto no art. 69 da Lei 5.194/1966, que regulamenta o exercício dos profissionais de engenharia, não pode prevalecer diante do art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal, nem da própria Lei 8.666/1993 (norma geral).*

44. Por analogia, a regra jurisprudencial citada na transcrição acima se aplica à exigência de apresentação de certificação subscrita por engenheiro, posto que o inciso XXI do art. 37 da Constituição Federal estabelece que "somente permitirá as exigências de qualificação técnica e econômica indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações", o que não é o caso da comprovação de quitação junto à entidade de classe.

45. A exigência constante do termo de referência, a exemplo do indicado para o item 69 – Poltrona Giratória Presidente, à peça 11, p. 199, está lavrada nos seguintes termos:

> *Laudo de conformidade ergonômica para com a NR 17, por profissional competente com a comprovação de aptidão com validade a vencer, para cada modelo ofertado, em papel timbrado do profissional que faz a análise, emite e assina o laudo, com foto do produto e sua descrição técnica em documento do fabricante, menção a norma NR-17, análise e conclusão, data e validade.*

46. O ponto arguido é que laudo ergonômico atinente à NR 17 se refere à linha de produtos da empresa, cujo modelo pode vir a ser confirmado com o catálogo ou especificação técnica do fabricante. Não se verifica nos autos nenhuma justificativa para se exigir que essa norma se refira a um produto específico e identificado por foto.

*47. **Além disso, para outros produtos onde também se exigiu a certificação da NR 17, a exemplo do item 09 – Armário Alto Roupeiro com 2 portas, a mesma exigência é apresentada com teor diverso, consoante se verifica na transcrição abaixo (peça 11, p. 77-78):***

> *B. Laudo de profissional (engenheiro de segurança do trabalho, médico do trabalho ou Ergonomista) devidamente acreditado, atestando que o fabricante atende aos requisitos da Norma Regulamentadora NR-17 (ergonomia) do Ministério do Trabalho, sendo que no caso de engenheiro deverá vir acompanhados dos documentos comprobatórios e ART do profissional assinante junto com o comprovante de pagamento de quitação do título CREA, para os casos de Ergonomista, deverá*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

apresentar documento de comprovação técnica;

(...)

H. Apresentar catálogo ou desenho ilustrativo do respectivo item, com identificação de marca, linha/modelo, e caso haja código de certificação do produto, informá-lo para comprovação com a especificação técnica e documentação apresentada.

48. Conclui-se se tratar de exigências indevidas com potencial para restringir indevidamente a competição do certame. Esse conjunto de cláusulas restritivas justificam a proposta de anulação do PE SRP 9/2020, na linha do exposto no item 40 acima.
*49. O **item IV** das audiências realizadas envolve as exigências de declarações referentes aos fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3.368/2015 e 1.498/2020, ambos do Plenário e de Relatoria do Ministro Raimundo Carreiro), por estabelecerem obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada.*
50. Os documentos referidos no item anterior foram exemplificados na listagem constante do item 85 da instrução inicial à peça 12:

a) Certificado de registro de pessoa jurídica do fabricante do produto;

b) Licença de operação do fabricante;

c) Documento do fabricante para comprovação de tratamento de resíduos líquidos;

d) Documento do fabricante referente ao plano de gerenciamento de resíduos sólidos;

e) Certificado do fabricante de regularidade perante o IBAMA; e

f) Documento que comprove pintura isenta de materiais pesados, apresentado em papel timbrado do fabricante da tinta.

51. Quando do exame da resposta à oitiva dirigida ao CMB, esta Unidade Técnica traçou a seguinte análise (peça 520, p. 9):

29. O Acórdão 3.368/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, apresenta que a entidade contratante deve evitar estabelecer exigências alheias à relação jurídica com as futuras contratadas. Em linha semelhante, o Acórdão 1.498/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, expõe que não se deve envolver indevidamente terceiros alheios à relação contratual a ser firmada.

30. No caso em espécie, as exigências são voltadas aos fabricantes, que não necessariamente serão os contratados, ou seja, atingindo relação alheia à sociedade empresarial revendedora. O que, além de ser flagrante extrapolação aos termos do certame público, ainda reforça que a unidade jurisdicionada não realizou o devido estudo de mercado para mapear a presença de fabricantes e revendedores. E mais, se a preocupação é a sustentabilidade ambiental, já se é exigido certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou CERFLOR, em nome do Fabricante do mobiliário, comprovando a procedência da madeira proveniente de manejo florestal responsável ou de reflorestamento (peça 11, p. 103).

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

52. O Acórdão 3.368/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, acima referido, decidiu que a entidade contratante deve evitar estabelecer exigências alheias à relação jurídica com as futuras contratadas. O caso julgado tratava de concorrência pública para contratação de serviços advocatícios, em que foi incluída, na minuta do contrato, cláusula dispondo sobre o rateio de honorários advocatícios com a associação dos advogados da empresa contratante. O TCU considerou que o contrato deve reger apenas a relação entre a empresa estatal e o escritório a ser contratado, sem dispor sobre direitos de empregados da instituição.

53. O Acórdão 1.498/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Raimundo Carreiro, também acima referido, tratou da contratação de serviços de gerenciamento, controle e fornecimento de combustível em rede postos credenciados. No caso, o edital exigia que a licitante apresentasse o alvará de funcionamento e o alvará de licença sanitária municipal dos postos de combustível da rede credenciada. O TCU considerou indevidas essas exigências, pois recaem nos postos de combustíveis da rede credenciada, e não na contratada. Concluiu que a situação envolvia indevidamente terceiros alheios à relação contratual a ser firmada.

54. Consoante demonstrado supra, os acórdãos indicados na análise da oitiva envolvem situações bem distintas das tratadas nestes autos. As exigências dispostas no item IV das audiências são relativas a questões ambientais e estão diretamente relacionadas com a observância da promoção do desenvolvimento nacional sustentável, prevista no art. 3º da Lei 8.666/1993, incluída por força do disposto no art. 1º da Lei 12.349/2010.

55. A reanálise das exigências, considerando as características dos fornecedores de mobiliário ao Poder Público, revela que não são alheias à relação entre o ente contratante e a futura contratada. De início, deve-se considerar que muitas das empresas licitantes são elas próprias as fabricantes dos móveis que fornecem e são diretamente alcançadas pelas exigências.

56. As exigências ambientais estão relacionadas à utilização da madeira na fabricação do mobiliário a ser fornecido, ou seja, têm relação com o objeto licitado, e devem ser respeitadas por toda a cadeia produtiva e comercial, inclusive pelos revendedores, distribuidores ou comerciantes em geral que pretendam comercializar o produto por meio de licitações públicas, sob pena de ineficácia da política pública de proteção ambiental. Não se trata, assim, de obrigação alheia aos interesses do Poder Público contratante e nem da contratada.

57. A respeito, pertinente trazer a colação excerto do voto condutor do Acórdão 6.047/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:

> *Reproduzo novamente neste Voto excerto da Ementa do Agravo de Instrumento 837832 MG:*
>
> *16. (...) No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente."*
>
> *17. Ao decidir, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, deixou também assentado:*
>
> *"O acórdão recorrido, portanto, está em sintonia com a jurisprudência da Corte, no sentido de que exigências de qualificação técnica e econômica podem ser estipuladas, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nesse sentido: ADI nº 2716, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2008 e ADI nº 3070, Rel. Min. Eros Grau, DJe 19.12.2007.*

58. No relatório da decisão acima foi mais bem explicitada a questão decidida pelo STF:

> *Ultrapassada essa questão, no que diz respeito à exigência de apresentação de licenciamento ambiental para a compra de produtos derivados de madeira e insumos pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Minas Gerais, prevista no Decreto nº 44.122/05 e no Edital do Pregão em tela, o acórdão recorrido assim assentou:*
>
> *"Na verdade, foi lançado mão desta competência que o Estado expediu o Decreto impugnado pela apelante, que sem estipular exigências discriminatórias, mas no intuito de conferir segurança e eficácia ao projeto de política ambiental, afinando-o com o interesse público, dispôs que a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

> *Administração Pública Estadual somente poderá adquirir produtos derivados de madeira se o fornecedor demonstrar certidão de regularidade ambiental.*
>
> *Tal exigência não ofende a igualdade de condições entre os concorrentes, permite a competitividade entre os interessados, imprescindível na licitação, e abarca os princípios da impessoalidade e igualdade ou isonomia, a serem observados pelo administrador público.*
>
> *Sendo assim, a exigência hostilizada pela apelante não atenta contra os princípios que regem a atividade licitatória; pelo contrário, tende a promover a defesa e preservação do meio ambiente, que é um dever precípuo do Poder Público e da coletividade (art. 225 da CF/88), de competência comum a todos os entes federados (art. 23, VI da CF/88)".*

59. Ademais, a acertada preocupação com a sustentabilidade ambiental também está demonstrada em outras exigências, como no caso do certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou Cerflor, em nome do fabricante do mobiliário, comprovando a procedência da madeira proveniente de manejo florestal responsável ou de reflorestamento, a exemplo do exigido no item 38 – Mesa de Trabalho Reta (peça 107, p. 197).
60. Consoante disposto no portal do Inmetro (http://inmetro.gov.br/qualidade/cerflor_ normas Brasileiras.asp):

> *O Cerflor visa à certificação do manejo florestal sustentável e da cadeia de custódia de produtos de base florestal, segundo o atendimento de princípios, critérios e indicadores - aplicáveis para todo o território nacional - prescritos nas normas elaboradas no fórum nacional de normalização e integradas ao Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade e ao Inmetro.*

61. Observa-se que a exigência acima também envolve condição do fabricante do mobiliário, mas não foi considerada alheia à relação jurídica entre o contratante e a futura contratada. O mesmo se aplica às exigências relativas ao atendimento a normas técnicas, ergonômicas, que também são relativas ao fabricante e inerentes ao objeto a ser adquirido, e, por isso, não podem ser desconsideradas.
62. Ainda a respeito dessa exigência, vale registrar que o TCU já reconheceu a importância das compras públicas como indutoras da política ambiental brasileira. No voto condutor do Acórdão 2.995/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo, foi apreciada a questão de exigência de apresentação, em pregão para compra de mobiliário, de certificado florestal de cadeia de custódia emitida pelo fabricante da madeira utilizada nos produtos da empresa. Naquela ocasião, divergindo do posicionamento da Unidade Técnica, o relator considerou possível a referida exigência.
63. Registre-se que a análise acima, basicamente nos mesmos termos, foi lançada na última instrução no TC 043.160/2020-4, que trata do PE SRP 4/2020, do Comando Militar da 12ª Região, para a compra de mobiliário, e teve a anuência expressa do corpo diretivo da Selog e tácita do Relator do Acórdão 934/2021-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas.
64. Assim, nada obstante as justificativas apresentadas não tenham enfrentado diretamente a matéria posta, conclui-se que as exigências editalícias objeto deste item das audiências não se constituem em obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada.
*65. O **item V** das audiências realizadas trata da exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1.805/2015- TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4.547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler);*
66. As justificativas apresentadas não abordaram a questão. O advogado das partes alega que não pode haver violação de dispositivos legais ou normativos em face da "mera publicação do edital", que estava suspenso administrativamente e em fase de revisão quando foi suspenso cautelarmente pelo TCU.
67. O causídico olvida que o edital publicado está eivado de vícios, não tendo sido apresentada ainda nenhuma revisão, tendo se passado mais de quatro meses após sua suspensão. Também não foi apresentado nenhum posicionamento do CMB acerca de quais pontos seriam alterados no edital. Caso não houvesse a decisão cautelar do TCU, o pregão eletrônico poderia ter tido continuidade, com algumas das irregularidades

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

aqui examinadas.

68. Em relação à declaração de garantia emitida pelo fabricante, exigida em afronta à jurisprudência deste Tribunal, cumpre acrescentar recente posição desta Corte adotada no Acórdão 1.668/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Benjamin Zymler, já citado nesta instrução, e em que foi apreciada também a compra de mobiliário por organizações militares. Acerca da questão, o voto condutor assim se posicionou:

> *79. Com as devidas vênias ao entendimento externado na última frase do parágrafo acima, a exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante pode restringir o universo de competidores a fabricantes e revendedores autorizados ou, ainda, proporcionar de forma indireta que algum fabricante direcione para qual de seus representantes comerciais será conferido o referido certificado de garantia.*
>
> *80. O dispositivo, além de contrariar o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, ainda possibilitaria transferir ao fabricante um poder de seleção que deveria caber à administração. Na prática, o resultado da licitação seria determinado pela vontade do fabricante, no caso de ele fornecer a aludida declaração a apenas um de seus distribuidores.*
>
> *81. Prosseguindo com o exame, como alegado pela própria empresa [...], a Lei 13.726/2018, ao dispor sobre a racionalização de atos e procedimentos da administração pública, dispensou a exigência de reconhecimento de firma e permitiu que os agentes administrativos confrontem a assinatura com aquela constante no documento apresentado, in verbis:*
>
> *'Art. 3º Na relação dos órgãos e entidades dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios com o cidadão, é dispensada a exigência de:*
>
> *I - reconhecimento de firma, devendo o agente administrativo, confrontando a assinatura com aquela constante do documento de identidade do signatário, ou estando este presente e assinando o documento diante do agente, lavrar sua autenticidade no próprio documento'.*
>
> *82. Assim, a exigência de declaração de garantia teve redação e forma de apresentação que podem ter limitado o universo de competidores aos fabricantes e revendedores autorizados, alijando do certame outros potenciais fornecedores. Nesse aspecto, o argumento acolhido pela Selog de que nenhuma licitante foi desclassificada por descumprir tal requisito não afasta o seu potencial efeito restritivo, na medida em que possíveis concorrentes que não dispunham de tal documento não dispenderiam esforços para competir em um certame para o qual não cumpriam os requisitos previstos.*
>
> *83. Não se trata de reprovar propriamente a exigência de declaração de garantia, mas sim a forma como tal requisito foi descrito no termo de referência.*

69. Conclui-se que a exigência de apresentação de declaração de garantia do fabricante indicando licitante como sua revendedora pode restringir o universo de competidores a fabricantes e revendedores autorizados ou, ainda, proporcionar de forma indireta que algum fabricante direcione para qual de seus representantes comerciais será conferido o referido certificado de garantia.

70. Isso posto, não podem ser acatadas as justificativas apresentadas, deixando-se de propor a apenação dos responsáveis pelos fundamentos já indicados no item 35 supra.

*71. O **item VII** das audiências tratou do detalhamento excessivo dos itens licitados, com potencial de restringir a competitividade do certame.*

72. Acerca desse ponto, as justificativas alegam a obediência ao princípio da padronização, previsto no art. 15, inc. I, da Lei 8.666/1993. Alegam, ainda, que a Administração já estava reavaliando as exigências

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

complementares, mas não as descrições dos materiais.

73. Sustentam que o objeto do PE SRP 9/2020 se caracteriza como bem comum, que não exigiria nenhum parecer técnico para lastrear as especificações, além daqueles que constam nos autos. Alegam ainda que os estudos técnicos preliminares foram elaborados e aprovados por agentes públicos e o objeto está descrito de forma suficiente, no contexto da discricionariedade dos agentes públicos, a quem compete, em um juízo de discricionariedade, definir as especificações. Não há norma que indique quais características dos bens podem ser exigidas ou não para que não sejam consideradas excessivas.

74. Consideram que exigir um parecer técnico para avaliar quaisquer características dos bens é desarrazoada, e que os excessos apontados se situam nas exigências complementares e não na descrição dos bens.

75. A defesa das partes não demonstra como foram definidas as minuciosas especificações de 101 itens diferentes de mobiliário. O estudo preliminar apenas menciona a importância da padronização do mobiliário e que o fornecimento seja realizado conforme os modelos já existentes, adquiridos há mais de cinco anos e que já se encontravam danificados.

76. Na resposta à oitiva deste Tribunal sobre o excessivo detalhamento das especificações, o CMB limitou-se a apresentar as informações constantes do estudo preliminar da licitação. Contudo, o processo da contratação nada informa acerca desse mobiliário existente, como o tipo de material, o tipo de acabamento, o fabricante etc., essenciais para se definir e manter a padronização (peça 415, p. 56).

77. Não cabe à Administração apenas alegar que obedecerá ao princípio da padronização, sendo necessário demonstrar que as especificações definidas estão consentâneas com esse objetivo.

78. No processo enviado ao TCU consta uma requisição de compra dos 101 itens, com a descrição sucinta (nome do item, dimensões e variação máxima das medidas) e a quantidade a ser adquirida (peça 414, p. 2-10). Em seguida, o termo de referência estabelece um detalhamento minucioso para cada item, sem que se tenha ideia da fonte de informações utilizada pelos responsáveis pela sua elaboração ou a correlação dessa descrição pormenorizada com a alegada observância da padronização (peça 415, p. 272-478).

79. No estudo preliminar à peça 415, p. 62-63, consta um levantamento de mercado que relaciona alguns editais de pregões realizados por entes públicos, supostamente para compra de mobiliário, e que teriam sido avaliados pelo CMB, que concluiu que "não se verificou a existência de novas metodologias, tecnologias ou inovações que pudessem agregar valor a esta contratação".

80. Considerando que as justificativas nada acrescentaram em relação à resposta do CMB à oitiva deste Tribunal, considera-se suficiente reproduzir a análise lançada na instrução à peça 520, que teve a anuência do corpo diretivo da Unidade Técnica (peça 521) e do Eminente Ministro-Relator (peça 522):

> *44. O item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias". No presente caso, essa descrição demasiada torna-se ainda mais infundada quando se nota a quantidade de certificações, que agregam outras tantas características técnicas aos produtos, igualmente exigidas.*
>
> *45. A alegação principal é a de padronização. Nesse sentido o art. 15, inciso I, da Lei 8.666/1993 indica que a padronização se refere à compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho, observadas, quando for o caso, as condições de manutenção, assistência técnica e garantia oferecidas. Ou seja, a padronização requer também fundamento técnico e não apenas de harmonia estética para sua adoção, pois outros produtos similares podem conferir o mesmo efeito, ampliando as possibilidades de aquisições e fornecedores disponíveis. Além disso, ao avaliar os itens licitados, verifica-se diversos modelos diferentes de objetos com a mesma finalidade, a exemplo de poltronas giratórias (itens 69 a 80 do grupo 2 – peça 414, p. 70-71), o que denota uma variedade de especificações incompatível com a alegada padronização.*
>
> *46. Não foi apresentado ou informado que a unidade jurisdicionada tenha um projeto ou catálogo de especificações para padronização de seus mobiliários, ou ainda que haja estudos técnicos sobre a*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

necessidade e implantação desse princípio nesse tipo de objeto. Pelo contrário, há informação de falta de força de trabalho técnica para tal mister (peça 515, p. 57).

47. Ademais, a UJ informou que a contratação era necessária face "a instalação de móveis e equipamentos específicos" (peça 515, p. 56). Se são específicos, deveria haver comprovação dessa especificidade em relação às suas necessidades e não pelo fato de serem utilizados por outras unidades distintas. E mais, se são específicos, não há razão para o registro de preços com diversos participantes (que, supõe-se, não têm as mesmas especificidades do CMB) e permitindo adesões, conforme seu edital (peça 11, p. 53). Essa prática, se não estiver adequadamente motivada na necessidade real dos participantes, eleva artificialmente o volume licitado na ata, possibilitando maior número de adesões e permitindo à empresa vencedora a comercialização livre de seus produtos com os diversos órgãos da Administração Pública sem licitar, prática popularmente conhecida como "barriga de aluguel".

81. Desse modo, propõe-se que ***não sejam acatadas as justificativas*** *relativas ao item VII das audiências dos responsáveis, aplicando-se ao caso a mesma conclusão lançada no item 35 supra.*
82. O ***item VI*** *das audiências questionou o agrupamento injustificado dos objetos do PE SRP 9/2020, com a reunião de itens heterogêneos, que poderiam ser licitados separadamente, de modo a aproveitar melhor as particularidades do mercado.*
83. As justificativas apresentadas registram que a AGU, no parecer emitido acerca do edital, já havia recomendado ao CMB que verificasse a possibilidade de rever a formação de grupos (peça 415, p. 49). Contudo, no despacho saneador, o ordenador de despesas manteve a divisão do objeto em dois grupos, alegando que uma maior divisão poderia prejudicar a economia de escala e gerar outros custos relacionados a diversos contratos, "além de potencializar riscos e dificuldades na gestão de uma pluralidade de contratos autônomos para atendimento da mesma pretensão contratual" (peça 415, p. 181).
84. A decisão da administração está desprovida de fundamentos e baseia-se em meras alegações genéricas. Trata-se de contrato de fornecimento de produtos, que praticamente se extinguem com a entrega dos bens, restando apenas a questão eventual de acionar a garantia. Não se confunde com contratos de prestação de serviços, cujos controles da Administração perduram durante a vigência e exigem esforços administrativos mais acentuados.
85. Se com o alerta do parecerista jurídico da AGU, a Administração do CMB não reviu sua posição acerca da aglutinação indevida de itens heterogêneos em grandes grupos, nada indica que a questão levantada por um licitante e acolhida, em termos, pelo pregoeiro, teria o condão de promover a alteração no edital.
86. Considerando que as justificativas apresentadas nada acrescentaram em relação à resposta do CMB à oitiva deste Tribunal, pertinente e suficiente reproduzir a análise lançada na instrução à peça 520:

37. Na primeira versão dos estudos preliminares (peça 414, p. 15-20) sequer havia menção explicita sobre a escolha dos agrupamentos realizados no certame em tela. O parecer jurídico, inclusive, ao verificar que o certame tratava da aquisição de 101 itens divididos em 2 grupos, recomendou verificar a possibilidade de serem formados maior número de grupos, em especial para as cadeiras e estofados (peça 415, p. 49). Sendo assim, ao apresentar novo documento, apenas 7 dias após a emissão do parecer jurídico, a título de estudos preliminares (peça 415, p. 55-65), a unidade jurisdicionada indicou que seria "realizado o agrupamento de lotes de itens com mesma natureza técnica visando a padronização, economia em escala e maior segurança na administração dos contratos" (peça 415, p. 64).

38. Contudo, o edital do certame continuou com 101 itens divididos em 2 grupos e o critério de julgamento adotado sendo o menor preço do grupo (peça 11, p. 1-2), revelando que não havia sido cumprida a recomendação do parecer jurídico, e que a justificativa apresentada nos estudos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

preliminares não havia sido definida de forma técnica, mas sim de forma açodada.

39. Aliás, sobre isso, vale destacar a informação contida no parecer jurídico de que "a formação dos presentes autos não atende as regras de gestão de documentos na sua integralidade. Observe-se que a autuação se deu apenas em 29/6/2020, sendo que praticamente todos os documentos lhe são anteriores. A própria Requisição 346 (fls. 07) já inicia os autos com a consolidação de todo o IRP e valores de referência, ou seja, sequer trata da demanda da OM licitante. (...) Registre-se que o processo administrativo deve conter em ordem cronológica TODOS os documentos que foram utilizados para a formalização da licitação, de forma a garantir ao Ordenador de Despesas que os procedimentos internos da contratação foram seguidos e justificando as decisões administrativas então adotadas" (peça 415, p. 46).

(...)

41. Por fim, os referidos responsáveis apontaram que a padronização seria um fundamento para a escolha realizada. O que parece ser, no mínimo, contraditório com a resposta à oitiva de que a unidade possui peculiaridades que precisam ser atendidas, como é o caso da Educação Especial Inclusiva, mas ao mesmo tempo não possuiriam corpo técnico que pudesse elaborar documento sobre as especificações pretendidas (peça 414, p. 18), razão pela qual foram replicadas de outros certames (peça 415, p. 62).

42. Impende esclarecer que padronização não significa cópia, mas sim o fato de requerer objetos, dentro de padrões técnicos de desempenho e durabilidade, que se se integram harmonicamente ao conjunto já existente e entre si. E ainda assim, para objetos de natureza diferentes e independentes entre si, deve-se observar a regra do parcelamento, presente art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU, fato que não ocorreu no presente caso.

43. Merece menção a condução do pregoeiro do certame que, ao receber impugnação tratando sobre o agrupamento (peça 415, p. 497-503) deu provimento parcial e procedeu à devolução dos autos à unidade técnica para análise e devidas retificações ao Edital (peça 415, p. 513-515). Desta forma, nem a atuação da parecerista jurídico, nem do pregoeiro merecem reparos para esse item da oitiva, afastando, portanto, a necessidade de audiência destes quanto aos fatos tratados no presente tópico.

87. Desse modo, propõe-se que ***não sejam acatadas as justificativas*** *relativas ao item VII das audiências dos responsáveis, aplicando-se ao caso a mesma conclusão lançada no item 33 supra.*
88. Outra irregularidade, não objeto das audiências, foi verificada, envolvendo a pesquisa prévia de preços de mercado no PE SRP 9/2020. Primeiro, o parecerista jurídico detectou que não havia nos autos documentos que comprovassem a pesquisa de mercado (peça 415, p. 48). Com isso, foram juntados ao processo, cópias de propostas de preços apresentadas por três empresas entre 11 de maio e 10 de junho de 2020 (peça 415, p. 170).
89. Ocorre que a determinação para abertura do processo licitatório e designação da equipe de planejamento da contratação para realizar, dentre outros, a pesquisa de preços, somente ocorreu em 26/6/2020, data posterior aos documentos acima referidos (peça 414, p. 11-12).
90. Na época da apresentação das propostas acima referidas, vigorava a IN Seges/MP 5/2014, que determinava, em seu art. 3º, que "quando a pesquisa for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal de cotação". Não há nenhuma solicitação nos autos. Nem os documentos das empresas fazem referência a alguma solicitação do CMB e nem a quem teria solicitado as propostas obtidas.
91. Agrava o quadro, ainda, quando se verifica que a pesquisa de preços se limitou a apenas três empresas do ramo, conquanto o mercado fornecedor de mobiliário seja vasto, o que não justifica a reduzida amostra utilizada na pesquisa. A respeito, este Tribunal tem posicionamento no sentido de que a pesquisa de preços junto a fornecedores deve ser ampliada para alcançar número significativo da amostra (Acórdãos 492/2012 e

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

1.893/2017-TCU-Plenário, da relatoria dos Ministros Walton Alencar Rodrigues e Bruno Dantas, respectivamente).

92. O responsável pela pesquisa de preços, Sr. Diego Rodrigues do Amaral, apenas emitiu o Relatório de Pesquisa de Preços em 30/11/2020, cerca de seis meses depois da pesquisa (peça 415, p. 66-68). Nesse documento, informa que não utilizou a pesquisa no painel de preços do Ministério da Economia e nem nas aquisições e contratações similares de outros entes públicos, "por não terem sido encontrados processos de compra passíveis de comparação em qualidade e dimensionamento que atendessem as necessidades conforme o objeto da pesquisa".

93. Causa estranheza que uma OM não conseguisse encontrar, dentre inúmeros pregões realizados pela Administração Pública, inclusive muitos de outras OM, mobiliário com a mesma qualidade que se pretendia adquirir. Pertinente registrar que o CMB atuou como órgão participante em nove pregões nos últimos quatro anos, embora tenha empenhado apenas 7,74% do quantitativo total de itens estimados nos termos de referência (vide instrução técnica à peça 130 do TC 045.261/2020-2, que trata de irregularidades na aquisição de mobiliário por entes da Administração Pública, especialmente por organizações militares). Isso indica, pelo menos, que ocorreram pregões cujo mobiliário era compatível com o demandado pelo CMB, mas não foram utilizados como base para a estimativa de preços.

94. Na análise da pesquisa de preços, o agente responsável consignou que deixou de priorizar os itens I e II da IN Seges/ME 5/2014, em virtude da padronização dos mobiliários já existentes no CMB. A justificativa não pode proceder. Primeiro, porque não foi apresentado o padrão a ser seguido e que exigiria especificações tão ímpares. Não é crível que o CMB adquira móveis únicos na Administração Pública, os quais nenhum outro ente, inclusive militar, já não tenha adquirido. Segundo, porque o CMB participou de outras ARP, o que indica que móveis compatíveis foram licitados por outros órgãos.

95. Além disso, as estimativas de preços apresentadas por três empresas e utilizadas para a definição dos preços de mercado foram baseadas apenas em características mínimas dos itens licitados, como o nome, as dimensões e a variação máxima das medidas. Com isso, não se pode considerar que os valores apresentados possam ser utilizados como parâmetro confiável de preços para os itens do PE SRP 9/2020, os quais, no edital, foram objeto de pormenorizadas especificações técnicas e submetidos a inúmeras exigências de atendimento a normas técnicas, que não eram do conhecimento das empresas que cotaram os preços que embasaram o orçamento estimado.

96. Nada obstante a fragilidade da pesquisa de preços realizada, não se justifica propor a audiência dos responsáveis, na mesma linha da conclusão adotada para os pontos objeto das audiências já realizadas, e considerando a proposta de encaminhamento que será apresentada em relação a esse certame.

Conclusão em relação ao PE SRP 9/2020 do Colégio Militar de Brasília

97. As razões de justificativas apresentadas em conjunto pelos responsáveis, Srs. Gilmar Antônio de Souza, Diego Rodrigues Amaral e Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, não devem ser acolhidas, com exceção das relativas ao item IV das audiências, porquanto não elidiram as irregularidades verificadas no edital e anexos do PE SRP 9/2020.

98. Considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelos agentes públicos e as exigências para a boa e regular condução dos processos licitatórios a seu cargo, em sintonia com o previsto no art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro), alterado pela Lei 13.655/2018, e considerando, ainda, a comprovação de que a OM promoveu a suspensão do certame para reavaliação de pontos impugnados por licitantes, antes da suspensão cautelar determinada pelo TCU, e que esses pontos guardam relação com os indícios de irregularidades apurados por este Tribunal, deixa-se propor a aplicação de multa aos responsáveis.

99. Em relação à medida cautelar adotada, propõe-se com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, fixar prazo ao Colégio Militar de Brasília para que adote providências cabíveis com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 9/2020, em razão das irregularidades abaixo relacionadas, ou, caso opte por dar continuidade ao processo licitatório, promova o saneamento das

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

irregularidades no referido processo, abaixo alinhadas, antes da retificação e republicação do edital, cabendo informar ao TCU a decisão adotada, no prazo de até 15 (quinze) dias:
99.1. estudos técnicos preliminares, termo de referência e edital contendo as seguintes lacunas/omissões e previsões/exigências sem a devida fundamentação técnica e com violação de disposições legais, princípios e jurisprudência do TCU, na forma a seguir descrita:
99.1.1. exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados, conforme listagem contida no termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, em afronta ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002;
99.1.2. exigência de declaração de garantia do fabricante em nome da licitante, formulada de modo a permitir que participassem do certame somente fabricantes e revendas autorizadas, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos Plenários 1.805/2015 e 1.350/2015;
99.1.3. detalhamento excessivo e injustificado dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002, que vedam especificações excessivas, irrelevantes, desnecessárias ou injustificadas, e com potencial de ocasionar restrição à competitividade no certame;
99.1.4. agrupamento injustificado de itens com heterogeneidade em um mesmo lote, os quais em princípio poderiam ser licitados separadamente, em desconformidade com a obrigação de parcelamento o objeto licitado, nos termos dos arts. 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei 8.666/1993, decisão que pode ocasionar restrição ao caráter competitivo do certame, na medida que requer maior capacidade produtiva dos licitantes, ou, alternativamente, sua atuação como fornecedores representantes de diferentes nichos do mercado;
99.1.5. exigência não justificada de apresentação pelos licitantes de declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", exigência com potencial restritivo à competitividade e que afronta ao disposto no art. 3º da Lei 10.520/2002;
99.1.6. exigência indevida de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;
99.1.7. estimativa de preços de mercado sem observância das regras estabelecidas na IN Seges/MP 5/2014 (atual IN Seges/ME 73/2020), em especial quanto à priorização dos itens I e II do art. 2º da referida norma (art. 5º da IN Seges/ME 73/2020), e sem submeter aos fornecedores consultados as especificações integrais constantes do termo de referência, o que prejudica a adequada formação dos preços pelos fornecedores; e,
99.1.8. estimativa de preços realizada junto a apenas três fornecedores, quando deveria alcançar número significativo da amostra, o que prejudica a identificação da melhor proposta para a Administração, em dissonância com a orientação constante dos Acórdão 492/2012 e 1.893/2017-TCU-Plenário, da relatoria dos Ministros Walton Alencar Rodrigues Bruno Dantas, respectivamente.

Pregão Eletrônico SRP 12/2020 – Departamento Geral de Pessoal

Razões de justificativa apresentadas por *JOSUÉ MENDES GONÇALVES, Chefe do Serviço de Licitações e Contratos do Departamento Geral de Pessoal, signatário do Documento de Formalização de Demanda e dos Estudos Preliminares, FRANCISCO WELLINGTON SIQUEIRA PAES, membro da equipe de planejamento e responsável pelo termo de referência, e ELTON AZEVEDO MAIA, Ordenador de Despesas, em resposta aos ofícios* ***12371/2021-TCU/Seproc, 12369/2021-TCU/Seproc e 12368/2021-TCU/Seproc, respectivamente, todos de 20/3/2021, relacionadas ao PE SRP 12/2020:***

Item I - exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

Item II - exigência de Declaração de garantia emitida pelo fabricante, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1.805/2015-TCU-Plenário, relator Weder de Oliveira e 4.547/2020-TCU-1ª Câmara, Relator Benjamin Zymler), assim como de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1301/2015, ambos do Plenário, Relatores José Múcio Monteiro e Augusto Sherman, respectivamente);

Item III - detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame;

Contextualização:

100. O pregão eletrônico SRP 12/2020, promovido pelo Departamento Geral de Pessoal – DGP (UASG 160070), teve como objeto a aquisição e instalação de divisórias, em lote único composto por quinze itens, estimados em R$ 28.342.080,00 (peça 3, p. 29), para o gerenciador e mais sete órgãos participantes, conforme a tabela abaixo:

UASG	*Órgão*
160070	*Departamento Geral de Pessoal – DGP*
160085	*Estado-Maior do Exército*
160090	*Secretaria Geral do Exército*
160059	*Batalhão da Guarda Presidencial*
160548	*Comando de Operações Terrestres*
160186	*Base de Administração do QGEX*
160076	*Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército*
160086	*Gabinete do Comandante do Exército*

101. O referido pregão, com critério de julgamento pelo menor preço global, teve como vencedora a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., consoante a ata do pregão (peça 513, p. 578-624) e os Termos de Adjudicação e Homologação (peça 513, p. 624-638). A ARP, no valor de R$ 28.342.000,00, foi assinada em 11/12/2020 (peças 513, p. 640-645). Ressalte-se que esse pregão não admitia a adesão de entes não participantes (caronas) (peça 513, p. 643).
102. A decisão cautelar adotada pelo TCU foi proferida em 21/12/2020 (peça 14) e o DGP foi cientificado em 28/12/2020 (peça 66). O PE SRP 12/2020 foi revogado pelo DGP em 13/1/2021 (peça 513, p. 655-657, e peças 611 e 635).

Razões de justificativa dos responsáveis (peça 595):

a) o PE SRP 12/2020 foi elaborado exclusivamente para a aquisição de divisórias, contendo grupo único para quinze itens (painel piso-teto em módulo cego, em modulo detalhado, com vidro duplo, tipo guichê, piso-teto em vidro duplo e vidro simples, lambri, divisória decorativa, porta simples e porta dupla, persiana, tratamento acústico, painel panorâmico e articulado);

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

b) em relação ao questionamento de que as OMs estão realizando diversos pregões para aquisição de mobiliário nos últimos anos, a justificativa apresenta as mesmas informações sobre a estrutura organizacional do Comando do Exército, já sintetizadas nos itens "a" a "c" das razões de justificativas relativas ao PE SRP 9/2020 (vide acima);

c) a edificação do Quartel Geral do Exército, onde se situa o DGP, já tem quase cinquenta anos, razão pela qual não considera estranha qualquer substituição de mobiliário, em especial de divisórias, que já não comportavam mais novas montagens e desmontagens, além de não estarem mais se mostrando suficientes para as necessidades do QGEx, tendo em conta a necessidade de acomodação dos novos efetivos ao longo do tempo;

d) não foi contrariada qualquer jurisprudência do TCU, uma vez que não são excessivas as descrições dos bens pretendidos e sequer indicada determinada marca ou fabricante como referência de qualidade. Como já se disse, tais requisitos atenderam exclusivamente a critérios técnicos de compatibilidade com divisórias que já vêm sendo instaladas no Quartel-General do Exército e demais Organizações Militares do Comando do Exército;

e) a descrição suficiente (e não excessiva) dos bens pretendidos para aquisição pela Administração perpassa pelo tema da competitividade, que, nos termos da Carta Federal de 1988, deve prestigiar a "igualdade entre todos os concorrentes", sendo que exercitar o princípio da igualdade não é tratar da mesma forma aqueles que são desiguais;

f) as disposições do art. 3º da Lei 8.666/1993 preveem ser essencial para a compreensão do certame licitatório, que a Administração busque selecionar a proposta mais vantajosa, o que não significa comprar o mais barato, pura e simplesmente. Também não indica que, em homenagem à ampla competitividade, sejam adquiridos bens de que não se necessite ou que venham a tornar o ambiente de trabalho composto por materiais que não se compatibilizam;

g) na escolha da melhor proposta, o critério geral é o menor preço, mas condicionado ao atendimento do interesse público na aquisição ou contratação de serviço. Neste caso, seria irregular a aquisição de divisórias incompatíveis entre si, com evidente dano ao erário ou, o que se considera mais grave ainda, risco às pessoas que circulam no imóvel da União;

h) acerca da competência para tratar de especificações e padronização do objeto, a Lei 8.666/1993, traz a expressão "técnico(a)" para qualificar os relatórios e justificativas necessárias às aquisições e contratações de serviços, exatamente para que tais especificações não venham equivocadas e/ou desalinhadas às efetivas necessidades da Administração pública. Na mesma linha, a IN Seges/ME 40/2020, que dispõe sobre a elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares - ETP - para a aquisição de bens, em seu art. 6º, prevê que "os ETP serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante ou, quando houver, pela equipe de planejamento da contratação";

i) o PE SRP 12/2020 tem por objeto a aquisição de bens comuns – divisórias -, tanto no sentido da lei 10.520/2002, quanto porque os materiais permanentes são aquisições ordinárias de qualquer órgão da Administração pública;

j) não compreende qual tipo de "parecer técnico" está sendo exigido para indicar as especificações técnicas necessárias além da obrigatória justificativa pelo agente público competente. Não é cabível, no caso, exigir parecer técnico para informar que não serão aceitas divisórias de PVC, que de fato existem e são comercializadas com preço muito inferior ao adquirido pela Administração, mas que certamente não atendem ao objetivo;

k) a cautela da Administração foi demonstrada, tanto que exatamente para evitar a restrição indevida da licitação e afastar qualquer questionamento de direcionamento para a empresa Forma Office, que se sagrou vencedora em dois certames em anos anteriores para fornecimento de divisórias para Organizações Militares do Quartel-General do Exército onde inquestionavelmente houve competitividade, foram analisadas todas as possibilidades de, mantidas as especificações técnicas dos certames anteriores, estar garantida a competitividade;

l) não há óbice para a adoção em novas licitações de especificações técnicas já utilizadas em outros certames em que houve competitividade, desde que o objeto pretendido seja efetivamente aquele necessário à Administração,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

como ocorreu no presente caso;

m) o DGP apurou haver a possibilidade de participação de até 45 empresas que poderiam atender o edital, e foram consultadas aproximadamente dez empresas para verificação acerca da manutenção das especificações utilizadas nos certames anteriores. O fato de ter havido a participação de sessenta por cento do quantitativo de empresas em relação à média de participantes de outras licitações pesquisadas não significa ter havido restrição à competitividade;

n) a Administração não tem controle sobre o interesse dos fornecedores em participar das licitações. Além disso, o mercado de fornecedores apenas de divisórias não é tão amplo, embora as quantidades a serem adquiridas sejam atrativas, especialmente por conta do SRP, ainda que limitado aos entes participantes. Não se pode desconsiderar os efeitos da Pandemia do Covid-19 sobre as contratações em 2020, por conta da alta de preços em vários setores e da falta de diversos produtos no mercado, o que certamente pode ter afetado a capacidade de participação de algumas empresas;

o) outro fator que pode ter influenciado na menor participação no certame refere-se ao fato de que, para fins de padronização (art. 15 da Lei 8.666, de 1993), foi definido que as divisórias sejam da cor "Cerezo Leon", utilizada como padrão em praticamente todo Quartel-General do Exército, que agrega 37 Organizações Militares, muitas delas participantes do Pregão 12/2020. Há informações de que essa cor atualmente só é fabricada sob encomenda, não constando mais nos catálogos de pronta-entrega do fabricante;

p) o PE 35/2020, realizado pelo TCU para compra de mobiliário, apresentou quantitativo médio de empresas participantes por grupo semelhante ao obtido no PE SRP 12/2020, o que também pode ser creditado às dificuldades das empresas por conta dos efeitos do Covid-19. Tal situação excepcional pode ocasionar a restrição à participação de empresas em licitações, não provocada pela Administração; e

q) requer o arquivamento do feito, por conta de a medida cautelar estar prejudicada, em face da revogação do PE SRP 12/2020, considerando que não houve detalhamento excessivo na descrição dos materiais pretendidos pela Administração e nem o cerceamento de participação no certame ou direcionamento para determinado licitante;

Análise:

103. Registre-se que os responsáveis acima nominados estão sendo representados no processo pela Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, com as razões de justificativas subscritas pelo Sr. Wilson de Castro Junior, Consultor Jurídico, nos termos dos pareceres constantes às peças 579, 580 e 586.

104. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas por Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia, serão analisadas conjuntamente.

*105. Acerca do **item I** das audiências, a instrução inicial (peça 12) destaca que o edital traz exigência de atendimento a normas técnicas pouco usuais no mercado, com rigorosa exigência de testes de resistência à corrosão por névoa salina, atmosfera úmida e até por exposição a dióxido de enxofre (peça 3, p. 39).*

106. Na oportunidade foi realçado que o principal elemento construtivo do objeto é a madeira, com poucos elementos metálicos expostos em sua composição, além de o certame ser essencialmente destinado a unidades localizadas em Brasília, que não é submetida a qualquer condição salina. Assinalou-se, ainda (peça 12, p. 4):

> *(...) que a própria norma base referente a painéis piso-teto exigida no edital, a NBR 15141:2008, prescreve testes de resistência de **24 horas** para os produtos, em contraponto às 1.000 horas exigidas no edital, corolário ao fato de ser objeto essencialmente de madeira, o que expõe larga discrepância em relação à norma NBR 8094 exigida e põe em dúvida a necessidade de ensaio tão rigoroso.*

107. Na mesma instrução técnica, considerou-se de extremo rigor a exigência de laudo para atestar resistência a atmosfera úmida e mesmo ao poluente dióxido de enxofre, normas que devem ter sua exigência justificada com base em estudos técnicos que comprovem sua necessidade, bem como indiquem os fabricantes e produtos capazes de atendê-las, especialmente no nível exigido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

108. Foi citado ainda o seguinte questionamento apresentado ao pregoeiro pela empresa Espaço & Forma (Divforma) e a resposta do DGP (peça 12, p. 4-5):

> *2- Nas descrições técnicas dos itens (a partir a da página 39 do edital), no corpo de cada item, faz exigência de laudos, normas, de mobiliário. Isso não tem sentido. As exigências tem que ser somente em relação às divisórias, ou seja, Norma ABNT NBR 15141:2008. Espaço & Forma Móveis e Divisórias Ltda CNPJ 37.977.691/0007-83 vendas@diviforma.com.br.*
>
> *27. Em resposta, o pregoeiro limitou-se a afirmar:*
>
> *Quanto às exigências de certificações: Em relação ao termo "mobiliário", explica-se que ao longo de todo o processo ele foi empregado em lato sensu. Caso alguma das exigências seja considerada equivocada, solicitamos que a empresa não deixe de participar da licitação, mas que envie junto com a proposta um documento explicando as razões por que deixou de apresentar. Posteriormente, isso será levado para um profissional da área que vai prestar apoio à decisão do pregoeiro.*

109. Na referida instrução técnica realçou-se também que a empresa acima referida não interpôs impugnação ao edital, instituto mais adequado para sua correção, e que a mesma não participou do PE SRP 12/2020, embora tenha participado do PE 20/2020, do Gabinete do Comando do Exército (Uasg 160086), que também abrangia divisórias em seu objeto.

110. O mesmo ponto objeto do item I das audiências foi questionado anteriormente na oitiva dirigida ao DGP, com realce às exigências de atendimento às normas ABNT 8094, 8095 e 8096. Também foi requerido na oitiva a apresentação de estudo preliminar que demonstrasse a viabilidade técnica, econômica e mercadológica da solução pretendida (peça 12, p. 16).

111. O DGP apresentou a resposta à peça 493, que foi objeto do devido exame na instrução à peça 520, abaixo reproduzido:

> *54. Diante desse cenário e considerando a informação da unidade jurisdicionada de que o estabelecimento dessas normas não se deu pela presença de estudo ou parecer técnico, até pela falta de profissionais para isso, mas sim pela cópia de exigências de outra licitação, resta latente que, nesse caso, não está justificado o estabelecimento das referidas certificações.*
>
> *55. E, mesmo que essa condição pudesse ser superada (o que não se constata no caso em exame), ao analisar a adequação dessas normas, verifica-se que existe contradição no próprio termo de referência, notadamente em exigir laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1000 horas conforme norma NBR 8094/1983 (peça 3, p. 39), quando outra norma também exigida, a NBR 15141/2008, prescreve testes de resistência de 24 horas para os mesmos produtos.*
>
> *56. Para além, a informação de que "caso alguma das exigências seja considerada equivocada, solicitamos que a empresa não deixe de participar da licitação, mas que envie junto com a proposta um documento explicando as razões por que deixou de apresentar" fere o princípio da vinculação ao instrumento convocatório, bem como estabelece informação que não fora explicitada pelo documento oficial do certame, o Edital, o que pode não ter sido suficiente para ampliar o interesse de potenciais fornecedores, especialmente quando se constata que o número de participantes, 6 (seis), foi quase 50% menor do que a média, 10 (dez) participantes de outros certames pesquisados pela própria Unidade Jurisdicionada (peça 493, p. 8-9).*
>
> *57. A alegação de que as exigências foram aprovadas pelo parecer jurídico não afasta a irregularidade, mas sugere uma cumplicidade omissiva da análise realizada, fato que será tratado adiante nessa peça instrutiva ante a clara afronta ao art. 3º, § 1º, inc. I, da Lei 8.666/1993, que obsta*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

ao agente público admitir, prever, incluir ou tolerar, nos atos de convocação, cláusulas ou condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o seu caráter competitivo.

112. Realizadas as audiências, as justificativas apresentadas (peça 595) não se referem em específico à questão suscitada no item I.
113. Verifica-se nos autos não haver estudo técnico com justificativa para a inserção das exigências de atendimento a normas técnicas aparentemente excessivas no edital, como sintetizado no item 55 da transcrição feita no item anterior. O termo de referência ao edital apresenta motivação genérica para exigir o atendimento a normas técnicas, inclusive fazendo referência ao Acórdão 1.225/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Aroldo Cedraz (peça 3, p. 32).
114. Contudo, olvidou a Administração do DGP que essa mesma decisão do TCU ressalvava que as referidas exigências deveriam estar "devidamente justificadas nos autos do procedimento administrativo". A justificativa exigida, por óbvio, deve ser feita para cada norma técnica exigida e não de forma generalizada, como foi feita, e que equivale a não haver justificativa.
115. Essa matéria já foi tratada nos itens 32 a 33 acima, oportunidade em que se reproduziu excerto do voto condutor do Acórdão 1.668/2021-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro Benjamin Zymler, que tratou da compra de mobiliário por organização militar e envolveu basicamente os mesmos indícios de irregularidades aqui enfrentados, relativamente à questão da exigência de atendimento a normas técnicas.
116. Tanto não havia a justificativa no processo licitatório para as exigências, que o pregoeiro admitiu, em resposta a pedido de esclarecimento, que a reanálise seria feita no curso do certame, o que não se pode conceber, em razão do necessário respeito ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório (peça 616).
117. Mesmo com essas ocorrências no planejamento da contratação, não há como afirmar as razões para uma suposta baixa competição no PE SRP 12/2020 (seis participantes) – em relação à média de dez participantes em outros certames pesquisados pelo DGP (peça 493, p. 8-9) -, especialmente se considerarmos que o certame foi realizado no período da pandemia do Covid-19, que provocou notória falta de insumos e materiais no mercado e uma elevação nos preços (ata do pregão à peça 633).
118. Não se pode afastar que a inserção de exigências aparentemente indevidas e não justificadas de atendimento a normas técnicas, inclusive questionadas previamente por licitante, possa ter restringido a participação de competidores - apenas seis empresas acudiram ao certame, dentro de um mercado mobiliário tão amplo e do valor significativo das aquisições licitadas -, e impactado nos preços finais obtidos.
119. De todo modo, verifica-se na resposta à oitiva do TCU e no processo da contratação que a Administração da DGP envidou esforços para conduzir o planejamento da contratação de forma transparente e impessoal, com as dificuldades inerentes às questões técnicas para definição das especificações do objeto a ser contratado, não restando evidenciado que a omissão constatada tivesse o intuito de direcionar o resultado do certame à empresa que se sagrou vencedora (peça 513).
120. Ademais, ainda que em momento posterior à ciência da decisão cautelar desta Corte para suspender o certame, o DGP decidiu por revogar o processo licitatório, o que leva à perda de objeto da cautelar.
121. Desse modo, considerando as dificuldades técnicas para definição, na medida adequada, das exigências de atendimento a norma técnicas, não se verifica a ocorrência de erro grosseiro e/ou culpa na conduta dos responsáveis. Propõe-se, assim, que as justificativas relativas ao item I das audiências ***não sejam acolhidas****, mas, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal, deixa-se de propor a aplicação de multa.*
122. O ***item II*** *das audiências trata das exigências de declaração de garantia emitida pelo fabricante e com firma reconhecida em cartório, que contrariam a jurisprudência deste Tribunal.*
123. A defesa dos agentes públicos também não se manifestou sobre esse questionamento, que trata de exigência indevida e que pode ter restringido a competição da licitação.
124. Na análise da resposta à oitiva dirigida ao DGP acerca desse quesito, esta Unidade Técnica refutou os esclarecimentos apresentados, nos termos abaixo reproduzidos (peça 520, p. 17):

59.Sobre esse item da oitiva, exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, o Acordão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

3.018/2020-TCU-Plenário, Ministro Relator Augusto Sherman, enuncia que, à luz da jurisprudência predominante do TCU (a exemplo do Acórdão 1.805/2015-Plenário, Relator Ministro-Substituto Weder de Oliveira), a carta de solidariedade, ainda que exigida para fins de celebração contratual, é hipótese excepcional, a qual requer justificativa técnica, o que inexistiu no processo de contratação em tela ou na manifestação ora apresentada perante esta Corte.

60. Nesse sentido, a explicação apresentada pela unidade jurisdicionada de que as exigências foram replicadas de outro certame só confirma a ausência de justificativa técnica que a suportasse, motivo pelo qual não há como aceitar a sua presença no Pregão Eletrônico SRP 12/2020.

61. Quanto à alegação de que, caso houvesse denúncia ou impugnação por parte de interessados, a unidade jurisdicionada adotaria as medidas necessárias, ressalta-se que essas manifestações têm a função de alertar a Administração sobre eventuais inconsistências ou irregularidades no edital e TR, mas não exime a responsabilidade do órgão promotor do certame, de bem fundamentar tecnicamente todas as exigências do instrumento convocatório, o que não se verifica no presente caso.

62. De modo semelhante, o fato de o parecer jurídico não ter apontado essa irregularidade não a afasta, ainda mais quando se observa o resultado restritivo, sem competitividade do certame, possivelmente decorrente das referidas exigências, tecnicamente não fundamentadas.

125. A questão da exigência da declaração de garantia do fabricante e com firma reconhecida em cartório, nos pregões destinados à aquisição de mobiliário, tem sido objeto de questionamento recorrente deste Tribunal em diversos processos recentes que tratam desse tema (e.g. 022.372/2019-9, 038.160/2020-0, 043.160/2020-4, 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2).

126. Acerca dessa questão, pela similitude fática, aplica-se a mesma análise lançada nos itens 65 a 69 acima, quando do exame dessa mesma ilicitude verificada no PE SRP 9/2020.

127. Nada obstante se tratar de exigência restritiva, consoante a jurisprudência deste Tribunal, verificou-se sua utilização em inúmeros editais de licitação para compra de mobiliário. O edital em exame foi copiado de outro edital de licitação em que não houve o questionamento, conforme alegou o DGP (peça 493, item 16). Ademais, esse ponto não foi questionado pela parecerista da AGU.

128. As recentes decisões deste Tribunal em processos que tratam especificamente de licitações para compra de mobiliário esclarecem melhor a matéria, e deixam patente a impossibilidade de inserção dessas exigências nos editais (Acórdãos 4.547/2020-TCU-1ª Câmara e 1.668/2021-TCU-Plenário, ambos da relatoria do Ministro Benjamin Zymler).

129. Nada obstante, não se verifica que a ocorrência irregular possa ser tratada como erro grosseiro dos agentes públicos e nem que a exigência tenha sido inserida no edital com o intuito de beneficiar determinado licitante, motivo pelo qual conclui-se por propor que ***não sejam acolhidas*** *as razões de justificativas, mas sem a aplicação de multa aos responsáveis, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal.*

130. Em relação ao ***item III*** *das audiências, na instrução preambular à peça 12, foi consignado que o edital apresenta descrições excessivamente detalhadas para os itens, abordando detalhes técnicos e construtivos, com indício de direcionamento a fabricante específico. Reproduziu-se, a título de exemplo dessa constatação, a descrição utilizada no termo de referência para o item 4 – "Divisória Piso-Teto cega e quadro de vidro duplo, do tipo guichê, com balcão e passagem para documento", na qual foi destacada a menção a detalhes técnicos precisos de medidas e formas e processos construtivos, além de se utilizar de passagens textuais que remontam a panfletos promocionais de produtos" (vide item 13 da referida instrução e peça 3, p. 41-42).*

131. Na referida instrução foi relatado que a empresa Espaço & Forma (Divforma) questionou a precisão de certas medidas e a espessura definida, tendo o pregoeiro alegado que requisitou apenas o necessário e que foi conferida margem de 5% para as medidas, mas que não haveria impedimento "de aceitar materiais de qualidade igual ou superior que atendessem às normas regulamentadoras exigidas e que fossem acompanhadas de parecer

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

de arquiteto ou engenheiro atestando sua qualidade" (vide peça 636).

132. Em atendimento à oitiva deste Tribunal, o DGP apresentou esclarecimentos (peça 493), sintetizados e analisados na instrução técnica à peça 520.

133. No exame da resposta à oitiva foi consignado que a unidade jurisdicionada reconheceu que simplesmente replicou as especificações técnicas de um outro certame que, por verossimilhança, pretensamente se adequava à sua realidade (peça 520, p. 19). Foi o caso do PE SRP 23/2018, conduzido pelo Comando do Grupamento de Unidades Escola/9ª Brigada de Infantaria Motorizada (UASG 160295), cujo objeto foi somente a aquisição de divisórias. Essa medida, concluiu a análise da oitiva, não afasta a ocorrência de afronta ao disposto no inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e no art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93.

134. A análise realizada para esse tópico foi a seguinte (peça 520, p. 19):

> *65. Nessa linha, o Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, enuncia que a Administração somente estabeleça especificações técnicas que decorram de necessidades identificadas em estudos prévios ao certame licitatório. Ou seja, não é vedado que haja especificações rigorosas, mas o fato de elas não serem resultado de estudos prévios que as justifiquem e garantam ser a melhor alternativa para a demanda da Administração, fato não observado nesse caso.*
>
> *66.Outro ponto da resposta que corrobora com essa inexistência de estudo adequado, foi o fato de a unidade encaminhar as especificações para os principais fornecedores avaliarem como se eles fossem conhecedores do acervo mobiliário já existente e que melhor atenderia as unidades do Departamento Geral de Pessoal, o que não tem fundamento. Resultado óbvio desse ato, quem sugeriu algo foi no sentido de se adequar ao seu próprio catálogo de produtos e não às necessidades do órgão contratante.*
>
> *67. Ainda que as especificações após essa "consulta" não tenham se alterado, fato é que nem todas as empresas potencialmente licitantes tiveram essa oportunidade de conhecer previamente a demanda da Administração, tampouco sugerir adequações, o que já revela uma quebra patente à isonomia das contratações públicas contida no art. 3º da Lei 8.666/1993. A consulta ao mercado para conhecimento das soluções e tecnologias existentes, assim como preços e possíveis fornecedores deve ser feita no âmbito dos estudos técnicos preliminares, momento em que a administração quer coletar informações para a tomada de decisão e não submeter ao crivo de fornecedores específicos solução já fechada, pois isso é atribuição intransferível do gestor público incumbido naquela função.*
>
> *68. A entidade informou que houve competitividade no PE 12/2020, uma vez que contou com a presença de seis licitantes, contudo, em outras licitações semelhantes, esta unidade técnica verificou a participação média de dez empresas por licitação, sendo dezesseis empresas diferentes no total dos certames consultados. Nota-se, portanto, que a participação no PE 12/2020 foi efetivamente menor que em outros certames similares e a vencedora foi a única que ofertou lances na fase competitiva (peça 493, p. 19). Desse modo, face à gravidade de se realizar replicação de especificações de outras licitações sem a devida fundamentação e potencialmente restritivas, que levaram ao baixo nível de competição no certame, entende-se que os responsáveis devem ser chamados em audiência, o que inclui os agentes signatários do estudo técnico preliminar e do termo de referência, assim como a autoridade que o aprovou, o parecerista jurídico e o pregoeiro no que se refere às suas competências de atuação.*

135. Nas razões de justificativa agora apresentadas, os responsáveis alegaram que os requisitos fixados buscaram atender exclusivamente critérios técnicos de compatibilidade com divisórias que já vem sendo instaladas no Quartel-General do Exército e demais Organizações Militares do Comando do Exército, não sendo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

excessivas e/ou restritivas (peça 595, p. 4).

136. Aduziram que as especificações técnicas definidas, extraídas do PE SRP 23/2018 (vide item 133 acima), que consideram representar um caso de sucesso - por não ter havido pedido de esclarecimentos, nem impugnações, nem recursos, nem representação ao TCU e contou com a participação de onze empresas– bem se adequavam às necessidades do DGP.

137. Consideram que não houve um parecer técnico para justificar as exigências, porque as especificações definidas não foram consideradas excessivas.

138. Registre-se que a utilização de especificações técnicas definidas em outras licitações de organizações militares foi consignada já no "Registros acerca da Demanda e dos Estudos Preliminares" (peça 513, p. 43, itens 6 a 8).

139. Na resposta à oitiva, o DGP consignou que buscou de diversas formas verificar a adequação das especificações adotadas, a exemplo das consultas a fornecedores, cujas sugestões não foram acatadas (peça 493, p. 5-7, e peça 513, p. 55-100). Acerca dessa consulta, a instrução pretérita questionou a quebra de isonomia entre os possíveis participantes, em razão de apenas algumas empresas terem sido consultadas, o que lhes permitiu conhecer previamente a demanda da Administração. Nesse caso, a consulta poderia ter sido feita no âmbito dos estudos técnicos preliminares, e não para submeter uma proposta fechada.

140. De fato, conforme se extrai dos autos da contratação, o DGP efetuou a consulta, acerca das especificações do objeto do PE SRP 12/2020 a sete empresas, via mensagens eletrônicas (peça 513, p. 55-100). As mensagens foram enviadas pelo Sr. Josué Mendes, responsável pela elaboração do documento "Registro acerca da Demanda e dos Estudos Preliminares", de 30/5/2020 (peça 513, p. 42-48 e 184). Não se localizou nenhum despacho que tenha determinado a realização dessa consulta. Chamou a atenção, também, que essas consultas foram realizadas em datas bem distantes, entre 30/10/2019 e 4/6/2020 (peça 513, p. 58 e 100).

141. Contudo, quando o DGP submeteu a algumas empresas uma minuta das especificações é porque ainda não tinha essa questão como "fechada", como informado na instrução precedente. Registre-se que a primeira minuta nos autos do termo de referência, de 2/3/2020 (peça 513, p. 155-183), foi submetida, pelo mesmo Sr. Josué Mendes, para avaliação dos arquitetos da Base Administrativa do Quartel-General do Exército (peça 513, p. 184-187). O pedido foi denegado pela B Adm QGEx em 20/8/2020 (peça 513, p. 281). No mesmo documento que registrou a negativa, o Sr. Josué Mendes faz referência a despacho – não localizado no processo – que teria determinado, com o fito de "evitar qualquer direcionamento que pudesse constar na descrição técnica dos itens", a alteração do TR para que constasse:

> *Materiais com pequenas variações em relação às presentes descrições poderão ser aceitos, a critério do pregoeiro, desde que atendam às Normas Regulamentadoras exigidas e que estejam acompanhadas de parecer emitido por arquiteto ou engenheiro habilitado em que esteja demonstrado tecnicamente que o material possui qualidade igual ou superior ao requisitado.*

142. O texto acima constou como observação no TR após a descrição das especificações técnicas dos itens (peça 513, p. 385). Ou seja, o termo de referência não estava aprovado quando a consulta às empresas foi realizada.

143. Considera-se que a consulta às empresas acerca das especificações a serem inseridas no edital deveria ter observado um processo público, amplo, sem ser restrito a um grupo de empresas, definido pela Administração. Nessa linha, a IN Seges/ME 40/2020 prevê a possibilidade de, no levantamento de mercado para prospecção e análise das alternativas de possíveis soluções, "ser realizada consulta, audiência pública ou diálogo transparente com potenciais contratadas para coleta de contribuições" (art. 7º, inc. III, alínea "b").

144. Contudo, não se considera que a consulta prévia, nos moldes realizados, embora efetuada de modo indevido, tenha conferido vantagem competitiva a alguma empresa, a ponto de ter interferido no resultado do certame. Trata-se, para as empresas do ramo, de um objeto simples, que não parece demandar maiores trabalhos para a apresentação da proposta, e o conhecimento prévio do certame e das especificações não teria o condão de afetar o resultado do pregão.

145. Observou-se nos autos e na resposta à oitiva, que o DGP adotou uma série de medidas com vistas a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

verificar se as especificações das divisórias não estariam demasiadas e/ou restritivas (peça 520). Foi apurada, inclusive, a possibilidade de que até 45 empresas poderiam atender o edital (peça 493, p. 9-10), ou seja, foi avaliada a capacidade de atendimento do mercado fornecedor e a viabilidade econômica da contratação, ao contrário da conduta que lhe foi imputada.

146. As justificativas agora apresentadas sustentam não haver óbice para a adoção em novas licitações de especificações técnicas já utilizadas em outros certames em que houve competitividade, desde que o objeto pretendido seja efetivamente aquele necessário à Administração, como ocorreu no presente caso. De fato, não se verifica impedimento, desde que o procedimento fique claro nos estudos técnicos preliminares e acompanhado das devidas justificativas para a solução adotada.

147. O fato de ter havido a participação de seis empresas, inferior à média de dez licitantes verificada nos certames pesquisados pelo DGP (vide peça 493, p. 8-9), não pode ser imputado exclusivamente às especificações dos itens licitados. Deve-se considerar que os certames pesquisados foram realizados em 2018, enquanto o pregão em análise foi realizado em dezembro de 2020, no período da pandemia do Covid-19, que provocou notória falta de insumos e materiais no mercado e uma elevação nos preços.

148. Verifica-se que as especificações, detalhadas de forma bastante minuciosa e até aparentemente excessivas em alguns pontos, sem a justificativa necessária, como bem destacado na instrução anterior (vide item 130 acima), não revelam indícios suficientes de direcionamento do certame à empresa vencedora, que nem é a fabricante dos itens que fornece. Também não foi possível identificar indícios de que as especificações tenham restringido a competitividade do certame.

149. Assim, propõe-se que as razões de justificativas relativas ao item III das audiências ***não sejam acolhidas****, mas deixa-se de propor a aplicação de multa, em face de não ter sido constatada a ocorrência de culpa grave e/ou dolo dos responsáveis.*

Item IV *- grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como ao adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.:*

Razões de justificativa do responsável (peça 595, p. 9):

a) aponta ter sido solicitada "justificativa para a participação em outros pregões SRP de mobiliários em geral nos quais tenham sido licitados itens de mesas, cadeiras, poltronas, sofás, armários, gaveteiros, divisórias, entre outros, e seus acessórios, nos últimos dois anos, assim como adesões realizadas no período citado, apresentando lista de todos os certames que gerenciou, participou e/ou aderiu, com quadro comparativo dos itens registrados e adquiridos, bem como as respectivas justificativas alusivas ao planejamento de suas aquisições";

b) não se observa qualquer justificativa para que o Departamento-Geral de Pessoal, por meio de seus agentes, seja instado a motivar as suas aquisições de mobiliário com base nestes autos, em razão de o responsável pelo Pregão 12/2020, cujo objeto era a aquisição de divisórias, ter apresentado interesse em participar do Pregão 9/2020, do Colégio Militar de Brasília, para aquisição de mobiliário;

c) além desses dois pregões, não há qualquer notícia no contexto destes autos que traga a indevida suposição de que as aquisições do Departamento-Geral do Pessoal do Exército sejam exorbitantes ou não planejadas;

d) não é cabível e se revela contrária às informações prestadas, a alegação de que "a unidade utiliza participações em diversos pregões na modalidade registro de preços como uma espécie de reserva para contratação a qualquer tempo". Todos os Órgãos de Direção do Comando do Exército (Geral, Setorial ou Operacional) são constituídos por diversas diretorias, cada qual uma Organização Militar específica e com comando independente. Essas diretorias, para fins orçamentários, apresentam anualmente as suas necessidades para que o órgão superior providencie, dentro de suas capacidades orçamentárias, as contratações respectivas;

e) muitas das necessidades não são atendidas em razão das prioridades do órgão superior, e se mantidas pela Diretoria, passam para a programação do ano subsequente; e

f) a participação em pregões formalizados por outras Organizações Militares é parte da boa prática já tratada acima, relativa à formação de Grupo de Coordenação e Acompanhamento das Licitações e Contratos (GCALC),

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

instituído exatamente para que não sejam redobrados esforços. Não é prática no âmbito do Comando do Exército a "reserva" de atas de registro de preços, até porque eventuais necessidades que venham a surgir e que não estejam nas perspectivas programadas para as contratações do ano podem ser formalizadas por meio do instituto do carona, absolutamente dentro das normas legais previstas para a matéria.

Análise:

150. Observa-se que os responsáveis se referiram ao texto da oitiva anteriormente dirigida ao DGP e não ao da audiência que lhes foi dirigida, que questionou a deficiência de planejamento da unidade.
151. Na conclusão da instrução técnica inicial (peça 12) foi relatado que, entre 2014 e 2020, o DGP aderiu a doze pregões e participou de outros cinco pregões vencidos pelas empresas Forma Office e Forma Style. Na oportunidade, foi sugerida e acatada pelo Relator, proposta de oitiva do DGP – e de outras OMs – em que um dos itens foi o seguinte:

> *d) justificativa para a participação em outros pregões SRP de mobiliários em geral nos quais tenham sido licitados itens de mesas, cadeiras, poltronas, sofás, armários, gaveteiros, divisórias, entre outros, e seus acessórios, nos últimos dois anos, assim como adesões realizadas no período citado, apresentando lista de todos os certames que gerenciou, participou e/ou aderiu, com quadro comparativo dos itens registrados e adquiridos, bem como as respectivas justificativas alusivas ao planejamento de suas aquisições.*

152. Na resposta à oitiva, o DGP destacou que sua estrutura compreende seis diretorias, que se constituem organizações militares independentes, com dirigentes máximos próprios. Por não possuírem autonomia administrativa, cabe ao DGP realizar as aquisições para essas OMs (peça 520, p. 22). Para tanto, o DGP busca sempre possuir atas de registro de preços disponíveis, além de atuar como UG participante de pregões SRP realizados por outros órgãos militares. Em algumas situações, o DGP registra que manifesta interesse de participar de mais de um pregão, com vistas a assegurar o fornecimento pretendido.
153. Na breve análise realizada na instrução à peça 520, consignou-se:

> *83. Chama atenção o fato de que a unidade utiliza participações em diversos pregões na modalidade registro de preços como uma espécie de reserva para contratação a qualquer tempo. Isso demonstra ausência de governança e planejamento para algo indicado como necessário para o funcionamento da unidade. Nessa linha, o Acórdão 3.016/2015-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, explicita que as equipes de planejamento de contratações devem fazer levantamento exaustivo das necessidades, de modo a diminuir o risco de celebração de aditivos ou novas contratações.*
>
> *84. Nota-se que o cenário descrito nesse item da oitiva afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como o adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019, sendo dever do administrador proceder de forma a obter, qualitativa e quantitativamente, o melhor resultado administrativo, econômico e técnico, fato esse que não fora verificado nesse caso, ensejando a realização de audiência dos responsáveis pelos atos de planejamento em epígrafe.*
>
> *(...)*
>
> *Nesse diapasão, registre-se que, no mesmo período citado, o DGP aderiu a 12 pregões e participou de outros 5 pregões vencidos pelas duas empresas. Já o Colégio Militar de Brasília atuou em nove pregões, o que enseja a manifestação desses órgãos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

154. As justificativas agora apresentadas foram basicamente no mesmo sentido da resposta à oitiva do DGP, ao alegar que a OM realiza as aquisições para diversas diretorias, cada qual com necessidades próprias.

155. A resposta considera que a participação em pregões de outras unidades militares se constitui em boa prática e visa evitar que sejam redobrados esforços. Refuta que ocorra no Comando do Exército a "reserva" de atas de registro de preços, por considerar que eventuais necessidades extraordinárias podem ser formalizadas por meio do instituto do "carona", em conformidade com as normas legais sobre a matéria.

156. Conforme se observa nas informações constantes nos diversos processos em tramitação/encerrados neste Tribunal envolvendo a compra recente de mobiliário por organizações militares (e.g. 022.372/2019-9, 038.160/2020-0, 043.160/2020-4, 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2), tem sido verificado ser comum que os órgãos realizem pregões ao mesmo tempo em que participam de outras licitações pelo SRP.

157. Embora tal prática não se constitua em irregularidade, por si só, demonstra, como bem citou a instrução anterior, deficiência no planejamento das contratações do DGP, até porque não foi evidenciado nas informações prestadas que haja um controle das necessidades e das licitações utilizadas, de modo a evitar que um mesmo item seja objeto, ao mesmo tempo, de mais de um certame (como gerenciador ou participante).

158. Ademais, este Tribunal, no âmbito dos TC 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, apura o eventual favorecimento a empresas em licitações das organizações militares com a utilizado do SRP. Exemplificativamente, conforme relatado na instrução à peça 24 do TC 045.260/2020-6, na análise do PE SRP 11/2018, do Comando de Operações Terrestres, foi reduzida a relação entre o quantitativo empenhado pelos órgãos gerenciador e participantes em relação ao estimado no termo de referência (menos de 7%), situação que pode indicar a ausência do planejamento adequado e suscitar eventual favorecimento à empresa vencedora, por conta da disponibilidade de maiores quantitativos para adesão por entes não participantes (caronas).

159. Contudo, no caso em exame, foi vedada a utilização da ARP por entes não participantes. Além disso, não foi apurado que as participações em pregões pelo DGP (a título de adesão e/ou participação), relacionadas a uma mesma empresa, entre 2014 e 2020, envolvam a sobreposição de itens ou evidenciem alguma irregularidade e que não decorram de reais necessidades dessa organização militar.

160. Não se pode olvidar que as dificuldades orçamentárias enfrentadas pelos entes federais nos anos acima referidos, dificultam o planejamento das contratações, sendo o SRP uma alternativa utilizada por muitos entes públicos, civis e militares, para promover aquisições com agilidade, caso surjam disponibilidades, notadamente nos finais dos exercícios financeiros.

161. Mesmo que essas participações em diversos pregões sejam decorrentes de deficiências no planejamento das contratações do DGP, deve-se considerar que às OMs não são obrigadas a utilizar o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC), que são ferramentas essenciais para otimizar o planejamento das contratações na Administração Pública Federal, posto que a aplicação da IN Seges/ME 1/2019, que disciplina o PAC, é facultativa para as Forças Armadas (art. 18).

162. Recentemente, este Tribunal apreciou por meio do Acórdão 1.637/2021-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro-Substituto Augusto Sherman, o relatório da auditoria operacional, realizada em 72 organizações públicas federais, que teve por objetivo avaliar se o Plano Anual de Contratações (PAC) e o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) têm contribuído para o aperfeiçoamento do planejamento das contratações públicas, a fim de identificar oportunidades de melhoria na gestão e na implementação desse sistema, de forma a maximizar o alcance dos resultados pretendidos. Foram proferidas diversas recomendações à Seges/ME com vistas, dentre outras, ao aprimoramento da acima referida instrução normativa

163. Contudo, consoante registrado em despacho lavrado em 22/10/2020 pelo Ordenador de Despesas do Gabinete do Comandante do Exército, nos autos do processo do PE SRP 20/2020, a utilização do PAC e do PGC está sendo estudada no âmbito do Exército Brasileiro, o que poderá contribuir para mitigar as deficiências verificadas nestes autos (peça 273, p. 50):

> *14. A Instrução Normativa 1º, de 29 de marco de 2019, do Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão, que dispõe sobre o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações - PGC e sobre a elaboração do Plano Anual de Contratações públicas de bens,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

serviços, obras e soluções de tecnologia da informação e comunicações no âmbito da Administração Pública federal direta, autárquica e fundacional, FACULTA o PGC no ano de entrada em vigor desta Instrução Normativa, a saber:

'Art. 15. A elaboração do Plano Anual de Contratações, mediante a utilização do Sistema PGC, e facultativa no ano de entrada em vigor desta Instrução Normativa e obrigatória a partir do ano subsequente."

14.1. Ainda sobre o assunto em epigrafe, esta Unidade Gestora recebeu orientações da Secretaria de Economia e Finanças no sentido de não realizar lançamentos no referido sistema de contratações, até que o procedimento seja normatizado no âmbito do Comando do Exército, por intermédio do DIEx 242-ASSE2/SSEF/SEF - CIRCULAR, de 10 de julho de 2018, e do DIEx 430-ASSE2/SSEF/SEF - CIRCULAR, de I de novembro de 2018, ambos do Subsecretario de Economia e Finanças.

164. Assim, considerando que pelo referido acórdão foram proferidas recomendações à Secretaria de Gestão do Ministério da Economia, responsável pela normatização do planejamento das contratações no âmbito da Administração Pública Federal, com vistas à adoção de medidas para aperfeiçoar e corrigir o Sistema de Planejamento e Gerenciamento de Contratações (PGC) e para alterações na referida instrução normativa; considerando que o Ministério do Exército está em vias de regulamentar a aplicação do PAC no âmbito das suas organizações militares; considera-se que as conclusões do Tribunal no referido processo devem contribuir para a melhoria na governança das contratações também nas organizações militares.
165. Isso posto, propõe-se que ***sejam acolhidas*** *as justificativas relacionadas a esse questionamento.*

Razões de justificativa apresentadas por *MARIANE KUSTER, parecerista jurídica, em resposta aos Ofício* ***12373/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021*** *(Peça 527)****:***

Irregularidade*: Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência dos Pregões Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070) e SRP 20/2020 (UASG 160086) sem a presença de análise ou fundamentação técnica acerca da solução escolhida, das excessivas e imotivadas especificações do objeto e exigências editalícias em afronta à legislação, notadamente o inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e art. 3º do Decreto 7.892/2013.*

Razões de justificativa (peça 629):

a) impossibilidade de responsabilização do advogado parecerista pelo TCU, ressalvadas as hipóteses de dolo ou fraude. Nos demais casos, a responsabilização dos membros da AGU por atos praticados no exercício de suas funções compete aos órgãos da própria AGU, nos termos do art. 38, 3ª, da Lei 13.327/2016;

b) não se desconhece a jurisprudência dessa Corte de Contas que alargou as hipóteses de responsabilização do advogado parecerista, incluindo no rol o erro grosseiro;

c) apresenta doutrina referente à definição de erro grosseiro ou culpa grave, para, em seguida, registrar que todas as manifestações foram todas elaboradas no Sistema AGU de Inteligência Jurídica - SAPIENS, ou seja, em caráter absolutamente institucional, em peças devidamente identificadas com essa qualificação. Que, além disso, os opinativos foram emitidos atendendo a todas as orientações da Advocacia-Geral da União e das Boas Práticas Consultivas, como a Orientação Normativa AGU 54, Boas Práticas Consultivas 5 e 7;

d) não compete ao Órgão Consultivo, nas análises e manifestações jurídicas nos respectivos processos administrativos destinados à aquisição de mobiliário e divisórias, imiscuir-se no mérito administrativo, tanto no que diz respeito à oportunidade e conveniência da própria contratação, como no que se refere aos seus aspectos técnicos. A exceção apenas deve se dar, devidamente fundamentada, nos casos em que nesses juízos reservados ao administrador há alguma flagrante ilegalidade ou irregularidade. Mesmo assim, nos termos do BPC 7, a manifestação será opinativa;

e) considera não ter havido a fixação de especificações excessivas nos editais questionados. As descrições visaram adquirir bens de qualidade e que atendessem às necessidades da Administração. Que dano haveria se a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

descrição do objeto propiciasse a aquisição de material sem qualquer qualidade ou que não atendesse às mínimas necessidades da Administração;

f) mesmo na hipotética situação acima, não competiria qualquer observação pela Advocacia-Geral da União, salvo na forma já indicada, como mera sugestão. No caso, a leitura da descrição do objeto não pareceu estranha à justificante, máxime, como já explicitado acima, por não estar inserida no âmbito de sua atribuição analisar aspectos técnicos da contratação, em consonância com a jurisprudência do TCU;

g) rejeita a indicação de que não havia estudo técnico preliminar consistente nos autos, o que não foi apontado pela parecerista. Os documentos referidos foram efetivamente apreciados nos seus aspectos jurídicos, simplesmente não se encontraram considerações necessárias a tecer. Por uma questão de estilo de redação, a justificante não entendeu necessário trazer transcrição de normas e jurisprudência sobre tema que não seria objeto de considerações jurídicas;

h) havia nos autos documentos intitulados "registros acerca da demanda e dos estudos preliminares", que, no entendimento da parecerista, contemplavam as informações exigidas pela IN Seges/ME 40/2020;

i) questiona qual tipo de "parecer técnico" seria exigido para indicar as especificações técnicas necessárias, além da obrigatória justificativa pelo agente público competente;

j) a instrução do TCU, quanto trata do PE/SRP 20/2020, cita dois outros certames com objetos semelhantes, mas que contaram com menor nível de detalhamento do objeto e contaram com maior participação. No caso, os pregões 31/2020 – TRT/18 e 44/2020 – TJES. A justificativa apresenta quadro comparativo das especificações de um mesmo item que constou no PE SRP 20/2020 e no PE 31/2020-TRT/18, para demonstrar a similitude das especificações;

k) os pareceres jurídicos em certames licitatórios adentram em temas exclusivamente jurídicos, ou seja, de constitucionalidade e de legalidade. Olhar diverso possui essa Corte de Contas, que, além de aspectos relativos à legalidade do certame, adentra na análise da economicidade da aquisição. Manifesta entendimento de que o tema relativo ao suposto prejuízo à competitividade do certame se encontra na seara da economicidade, cuja análise não é empreendida pelo parecerista jurídico que, por conseguinte, não pode ser imputado como responsável pela suposta restrição à competitividade do certame;

l) a falta de maior competitividade não pode ser atribuída singelamente aos termos do edital, não se podendo desprezar a incidência de fatores distantes de qualquer controle por parte da Administração e, mais ainda, da Advocacia-Geral da União;

m) quanto aos apontamentos feitos nos itens 117 e 118 da Instrução de Análise de Oitiva (peça 520), esclarece ter havido equívoco na compreensão do que é claramente orientado no Parecer 1469/2020 da lavra da Advogada da União justificante. Nos parágrafos 18 a 22 do parecer da Advocacia-Geral da União, estava sendo analisada juridicamente a possibilidade de utilização do Sistema de Registro de Preços. No caso, consignou-se que a Administração expressamente havia justificado a escolha pelo SRP, enquadrando a hipótese nos incisos I e IV do art. 3º do Decreto 7.892, de 2013;

n) a "falha" da parecerista pode ser atribuída à utilização da expressão "por tratar-se de entrega parcelada", quando nos Estudos Técnicos Preliminares citados está dito que "a aquisição será realizada de forma parcelada de acordo com a necessidade desta Organização Militar". Isso se mostra irrelevante, claro, já que a análise jurídica então implementada tratava da possibilidade de formação de registro de preços, quando se concluiu que seria possível; e

o) requer o reconhecimento de que não houve irregularidades praticadas pela justificante.

Análise:

166. Registre-se que a responsável acima nominada está sendo representada neste processo pela Advocacia-Geral da União, por meio do Departamento de assuntos Extrajudiciais da Consultoria Jurídica da União, com as razões de justificativas subscritas pelo Srs. Rogério Telles Correia das Neves e Raul Pereira Lisboa, advogados da União, consoante autorizado pelo Despacho 252/2021/GAB/CGU/AGU, do Consultor- Geral da

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

União (peça 574).

Sobre o Pregão 12/2020 – Departamento Geral de Pessoal

167. Em relação ao pregão acima, na instrução à peça 520, foi realizada a seguinte análise:

> *72. O referido parecer, ao analisar a fase de planejamento da contratação (peça 513, p. 402-403), apenas recomendou que nas aquisições futuras fosse aplicada a IN Seges/ME 40/2020. Acerca dos estudos técnicos preliminares, entende-se que estes foram adequadamente representados pelo documento "registros acerca da demanda e dos estudos preliminares" (peça 513, p. 42-48). Relembrando, a necessidade de haver estudos prévios não surgiu com a IN 40/2020 e o espírito da sua existência não é a simples presença documental dentro do processo administrativo, mas que sirva efetivamente para a análise de cenários, possibilidades oferecidas pelo mercado, viabilidade técnica e econômica de cada solução, de forma a apontar uma decisão consciente e fundamentada sobre o caminho a seguir, que norteará todo o restante da contratação, é, portanto, peça fundamental no planejamento das contratações.*
>
> *73. E no referido documento, analisado e aprovado pelo parecer jurídico, é claro para qualquer leitor que os estudos técnicos não aconteceram efetivamente e que a solução foi copiar especificações de outros certames pesquisados (peça 513, p. 43). Desta forma, não é possível atender ao disposto no inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é assertivo ao indicar que os estudos envolvem definir padrões de desempenho e qualidade segundo a realidade do contratante e não segundo a realidade de outra entidade. Ainda que tais necessidades sejam coincidentes, esse fato deve ser cabalmente demonstrado nos autos.*
>
> *74. Ademais, a respeito da observância do disposto no item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o parecer jurídico foi silente mesmo com o próprio estudo já indicando preocupação em uma restrição decorrente da presença demasiada de descrição (peça 513, p. 44), o que já seria suficiente para o parecer apontar flagrante afronta a norma legal.*
>
> *75. Tem-se, portanto, que as observações acerca da ausência de estudos técnicos e do detalhamento excessivo contido na demanda eram de fácil detecção e comportavam sua análise pela parecerista, face a afronta aos dispositivos do Decreto 10.024/2019, o que deveria, no mínimo, ensejar esclarecimentos ou recomendações, fato que não ocorreu. Por essas razões, entende-se que a Sra. Mariane Küster, na condição de parecerista jurídica do Pregão Eletrônico SRP 12/2020, também deva ser chamada em audiência.*

168. A justificativa da parecerista questiona a competência do TCU para promover a responsabilização de advogados públicos. Contudo, a jurisprudência desta Corte é clara pela possibilidade responsabilização de ocupantes de cargos da Advocacia Pública Federal, consoante se extrai de enunciados abaixo apresentados, exemplificativamente:

> *Os ocupantes de cargos da Advocacia Pública Federal, nos casos que abarquem a esfera de competência do TCU, podem ser responsabilizados pelo Tribunal, mesmo quando não tenham atuado com dolo ou fraude.*
>
> ***Acórdão 615/2020-Plenário | Relator: ANA ARRAES***
>
> *Os ocupantes de cargos da Advocacia Pública Federal podem ser responsabilizados pelo TCU, mesmo quando não tenham atuado com dolo ou fraude, porquanto a disposição contida no art. 38, § 2º, da Lei 13.327/2016 não inovou no mundo jurídico, apenas trouxe novos contornos à disciplina do art. 75 da MP 2.229/2001, de modo que se refere apenas à responsabilização funcional.*
>
> ***Acórdão 2.947/2016-Plenário | Relator: MARCOS BEMQUERER***

169. A ocorrência apontada na audiência é de que o parecer jurídico foi omisso ao não verificar que no estudo preliminar e no termo de referência não houve a análise ou fundamentação técnica acerca da solução escolhida,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

bem como quanto à existência de excessivas e imotivadas especificações do objeto e exigências editalícias em afronta à legislação.

170. A justificante sustenta que não lhe competia adentrar no mérito administrativo e nem em aspectos técnicos do objeto a ser licitado. Considera que não foram fixadas especificações excessivas.

171. O parecer jurídico em questão, à peça 513, p. 399-404 apresentou tópicos relativos à justificativa da contratação, fase de planejamento da contratação, pesquisa de mercado e termo de referência.

172. Registre-se que o parecer jurídico destacou que os estudos preliminares do PE SRP 12/2020, elaborados em 30/5/2020, foram formalizados antes da entrada em vigor da IN Seges/ME 40/2020, que se deu em 1º/7/2020 (peça 513, p. 402, item 35):

> *No caso dos autos, embora não tenha sido formalizado, até porque anterior à sua publicação, consta dos autos o documento "Registros acerca da demanda e dos Estudos Preliminares" de fls. 03/09, onde informada a demanda, a forma de seleção dos itens para atendimento das necessidades do GCALC e tratados de diversos aspectos da contratação, de forma que considera-se atendida a norma. Designado um "comitê de planejamento da licitação", como se observa às fls. 10/13*

173. De fato, no caso das compras, embora houvesse a necessidade a realização de estudos prévios antes da citada IN, apenas com o advento da IN Seges/ME 40/2020 foram estabelecidos elementos objetivos, fixados por norma, descrevendo de forma clara as informações que deverão constar nos Estudos Técnicos Preliminares (ETP).

174. O estudo preliminar (peça 513, p. 40-48) estabeleceu como seriam definidas as especificações dos itens a serem licitados, definiu uma consulta a empresas do ramo com vistas a colher sugestões sobre as especificações (vide itens 140 a 142 supra), relatou as pesquisas realizadas em outras licitações para verificar a pertinência das especificações e a capacidade do mercado de conferir competividade ao certame, contou com pesquisa de mercado para estimativa de preços e o estabelecimento das quantidades demandadas.

175. Já o TR aprovado (peça 513, p. 505-530) apresentou, dentre outros elementos, justificativas genéricas para o atendimento dos itens licitados a normas técnicas. Consta, também, o detalhamento das especificações desses itens.

176. Nada obstante as falhas já consignadas nesta instrução acerca da ausência de justificativas específicas para as exigências de atendimento a norma técnicas (itens 105 a 121 acima) e da suposta excessividade das especificações dos itens licitados (itens 130 a 148 acima), verifica-se não haver elementos nos autos para se imputar responsabilidade à parecerista.

177. Quanto à inserção, no TR, de especificações supostamente excessivas, considera-se não competir à parecerista adentrar na avaliação dessa matéria, por se tratar de questão estritamente técnica. Também não se verifica a existência de inconsistência flagrante que devesse ter chamado a atenção e que deveria ter sido objeto de sua manifestação.

178. No caso do atendimento dos produtos a normas técnicas, tanto os estudos preliminares quanto o TR justificaram o estabelecimento de exigências, ainda que forma genérica, consoante tratado nesta instrução. Também não se considera caber ao parecerista jurídico, adentrar na revisão do conteúdo dessa questão técnica, salvo flagrante irregularidade. Já a IN Seges/ME 40/2020, que entrou em vigor após a elaboração do parecer jurídico em questão, prevê, no art. 7º, inciso IV, que o ETO deverá conter a "descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução", o que abrange as especificações técnicas dos itens a serem licitados.

179. Omissão mais clara no exame feito pela parecerista, e se restringindo à análise já realizada nas instruções precedentes, consiste na exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante e com firma reconhecida em cartório, que contrariavam a jurisprudência deste Tribunal. Mesmo assim, a questão não foi objeto da audiência da parecerista e a análise realizada nos itens 122 a 129 acima, embora tenha concluído pela rejeição das justificativas dos agentes públicos que conduziram o certame, não considerou erro grosseiro que justificasse a imputação de qualquer sanção pelo TCU.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

180. Deve-se levar em conta, ainda, que, nos termos do Acórdão 1.857/2011-TCU-Plenário, relator Ministro André de Carvalho, para a responsabilização de parecerista jurídico em processo licitatório é necessário que se comprove que, na emissão da opinião, houve erro grosseiro ou inescusável, com dolo ou culpa, o que não é possível concluir no presente caso.

*181. Isso posto, conclui-se por propor que **sejam acolhidas** as razões de justificativas da responsável em relação ao PE SRP 12/2020.*

Razões de justificativa apresentadas por** CAMILA DE ARAÚJO PEREIRA, pregoeira, em resposta ao Ofício **12363/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021 (peça 524):

***Irregularidade**: criação de critério subjetivo, não previsto no edital, de avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia a unidade responsável e sem eventual nova publicação do instrumento convocatório, com infringência ao disposto no art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/1990; Acórdão 310/2013-TCU-Plenário e Acordão 1.955/2014-TCU-Plenário, ambos do Ministro Relator Marcos Bemquerer.*

Razões de justificativa (peça 610):

a) a justificante foi designada pelo Boletim Interno do DPG 139, de 4/12/2020, para conduzir o PE SRP 12/2020 (peça 612). A atuação como pregoeira ocorreu desde a publicação do edital no Comprasnet, em 26/11/2020, bem como na abertura da sessão pública marcada para 8/12/2020;

b) antes da sessão pública, em 1º/12/2020, no prazo para esclarecimento, foi apresentado questionamento sobre as especificações das divisórias (peça 614). A justificante, em conjunto com a área técnica, respondeu ao licitante, no dia 3/12/2020, e, em seguida, deu ampla divulgação ao questionamento e à resposta técnica, com a transcrição tanto do questionamento como da resposta no sistema Comprasnet (peças 613 e 616);

c) na resposta ao pedido de esclarecimento foi utilizada a simples transcrição de regra do edital no sentido de que as especificações, em especial a espessura total das divisórias, poderia variar com uma margem de 5% para mais ou para menos, como de fato consta no edital;

d) não há regra de edital "secreta" ou tendente a favorecer ou desestimular qualquer licitante. Muito pelo contrário. Recebido o pedido de esclarecimentos, como previsto na regulamentação do pregão, o mesmo foi respondido juntamente com a área técnica e dada ampla e irrestrita publicidade aos licitantes;

e) o certame foi suspenso por determinação desse Tribunal, e posteriormente revogado pelo Ordenador de Despesas em 14 de janeiro de 2021 (peça 611);

f) em seguida, as justificativas passaram a discorrer sobre a competitividade do certame, com alegações de que não teria havido a suposta restrição por conta de exigências no edital;

g) quanto à pequena participação de interessados em apresentar propostas e disputar os itens pela oferta de sucessivos lances, destacou que nem a Lei 10.520, de 2002 e nem o Decreto 10.024, de 2019, trazem "qualquer limitação quantitativa acerca da necessidade de apresentação de propostas válidas ou de disputa na fase de lances por todos os licitantes, não havendo como supor o pregoeiro que não poderá dar seguimento ao certame em razão destas questões numéricas"; e

h) requer o acolhimento das justificativas e o arquivamento do feito.

Análise:

182. Deve-se consignar que a responsável acima nominada está sendo representada neste processo pela Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, com as razões de justificativas subscritas pelo Sr. Wilson de Castro Júnior, advogado da União, consoante autorizado pelo Parecer 403/2021/CONJUR-EB/CGU/AGU (peça 588).

183. A resposta da pregoeira ao pedido de esclarecimento formulado por uma empresa – no que toca às especificações dos itens licitados - não criou um critério subjetivo de avaliação, consoante apontado na audiência (peças 613 e 616). Na verdade, fez referência a um critério estabelecido no edital, mais precisamente,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

na observação "b" da descrição técnica constante do termo de referência, Anexo I ao edital (peça 513, p. 528), por força do despacho do Chefe da Seção de Licitações e Contratos do Gabinete do Comandante do Exército (Salc) (peça 513, p. 281).

184. Ademais, o termo de referência, com essa alteração, foi aprovado pelo Ordenador de Despesas do DGP, ou seja, tal regra já era do conhecimento da Autoridade Competente, que, inclusive, homologou o certame (peça 513, p. 631).

185. Em relação à exigência de atendimento a certificações dos produtos licitados, também em sede de pedido de esclarecimentos foi questionado que, em relação às divisórias, deveria ser exigido apenas o atendimento à norma ABNT NBR 15141-2008 (peça 615). A respeito, o pregoeiro esclareceu o seguinte (peça 616):

> *Quanto às exigências de certificações: Em relação ao termo "mobiliário", explica-se que ao longo de todo o processo ele foi empregado em lato sensu. Caso alguma das exigências seja considerada equivocada, solicitamos que a empresa não deixe de participar da licitação, mas que envie junto com a proposta um documento explicando as razões por que deixou de apresentar. Posteriormente, isso será levado para um profissional da área que vai prestar apoio à decisão do pregoeiro.*

186. Nesse caso, pode sim ter havido uma falha do pregoeiro, que deveria submeter a questão à área técnica do DGP para se manifestar, consoante previsto no parágrafo único do art. 17 e no art. 23, § 1º do Decreto 10.024/2019. Não há registro nos autos de que isso tenha sido feito. Aliás, o pedido de esclarecimentos e a resposta nem constam no processo administrativo, o que consiste em outra falha do DGP, tendo sido obtidos por esta Unidade Técnica no Comprasnet e por meio da resposta da pregoeira (peças 613 a 616 e 636).

187. Registre-se que o atendimento à ABNT NBR 15141:2008 constou do termo de referência (peça 513, p. 519), contudo, o atendimento a diversas outras normas também foram exigidas, a exemplo das NBR ABNT 8094:1983, 8095:2015, 14020:2002 e 14024:2002, sem nenhuma justificativa específica para cada norma.

188. A irregularidade relativa à exigência injustificada de atendimento a diversas normas técnicas já foi devidamente analisada nos itens 105 a 122 desta instrução.

189. A conduta da pregoeira não implicou que se estivesse criando um critério subjetivo para sua decisão de mérito no curso do certame, mas sim, que, caso houvesse um questionamento acerca das exigências de atendimento a normas técnicas constantes do edital, a matéria seria submetida à área técnica do DGP, procedimento que seria o correto e esperado. Contudo, consoante já mencionado acima, essa conduta já deveria ter sido adotada quando do pedido de esclarecimento, inclusive por ser o momento mais adequado para eventual revisão dos termos do edital.

190. A outra conduta irregular imputada à pregoeira foi de ao "verificar a anormalidade da disputa (baixa competitividade), não ter adotado medida no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior" (peça 520, p. 42).

191. As justificativas apresentadas são no sentido de que nem a Lei 10.520/2002 e nem o Decreto 10.024/2019 estipulam "qualquer limitação quantitativa acerca da necessidade de apresentação de propostas válidas ou de disputa na fase de lances por todos os licitantes, não havendo como supor o pregoeiro que não poderá dar seguimento ao certame em razão destas questões numéricas";

192. De fato, não há previsão, dentre as atribuições do pregoeiro, previstas no art. 17 do Decreto 10.024/2019, de avaliar a competitividade do certame e, em decisão subjetiva, por falta de critério normativo, suspender o certame e submeter a questão à autoridade competente. Contudo, pelo princípio da razoabilidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração, compete ao(à) pregoeiro(a) zeloso(a), avaliar a competitividade do certame e submeter a a questão à autoridade competente para avaliação.

193. Nessa linha, e consoante já assinalado na instrução precedente, por meio do Acordão 1.955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, este Tribunal considerou recomendável que o pregoeiro, diante de indícios de falta de competitividade, como ausência de lances para muitos itens de bens e serviços ou de comportamentos das licitantes que indiquem simulação de disputa, suspenda o pregão e encaminhe a questão para avalição da autoridade superior, para que se examine a possibilidade de revogar ou anular o certame e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta das licitantes.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

194. No caso, foi observada, de fato, a baixa competividade do certame na fase de lances, quando as empresas não fizeram ofertas, salvo lances isolados da empresa que veio a se sagrar vencedora (peça 633). Diante desse quadro, e à luz da posição deste Tribunal a respeito, deveria a pregoeira ter suspendido o pregão e submetido a matéria à avaliação da autoridade competente. Nada obstante, não se pode olvidar que cabia à autoridade competente, quando da homologação do processo licitatório, proceder o controle sobre a regularidade de todo o procedimento, inclusive quanto à eventual baixa competitividade do certame, o que também não ocorreu

195. Deve-se considerar, contudo, que a única irregularidade descrita na proposta de audiência da pregoeira e na matriz de responsabilização foi a da "criação do critério subjetivo não previsto no edital de avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia a unidade responsável e sem eventual nova publicação do instrumento convocatório" (peça 520, p. 38 e 48). A questão da suposta baixa competitividade do certame e que caberia a pregoeira ter alertado a autoridade superior, foi consignada como uma conduta da pregoeira, e não como uma irregularidade que lhe estivesse sendo imputada.

196. Ademais, registra-se, ainda, que, em momento posterior à ciência da decisão cautelar desta Corte para suspender o certame, a autoridade competente do DGP decidiu por revogar o processo licitatório, o que leva à perda de objeto da cautelar.

197. Propõe-se, assim, considerando que não há elementos para se concluir que a pregoeira tenha agido com erro grosseiro – embora desconhecesse o precedente deste Tribunal a respeito da avaliação da competitividade do pregão pelo pregoeiro – ou com culpa grave, que as justificativas apresentadas pela Sra. Camila de Araújo Pereira sejam ***acolhidas***

Conclusão em relação ao PE SRP 12/2020 do Departamento Geral de Pessoal

198. As razões de justificativas apresentadas em conjunto pelos responsáveis, Srs. Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia, devem ser rejeitadas, com exceção das relativas ao item IV das audiências, porquanto não elidiram as irregularidades verificadas no edital e anexos do PE SRP 12/2020, afastando-se proposta de aplicação de sanção, por não ter sido verificada a atuação com erro grosseiro e/ou culpa grave.

199. Propõe-se, ainda, que sejam acolhidas as justificativas da Sra. Mariane Kuster e da Sra. Camila de Araújo Pereira.

200. Em relação à medida cautelar adotada, considerando que o PE SRP 12/2020 foi revogado em pela Administração em 13/1/2021, após a notificação de oitiva pelo TCU, consoante evidenciado às peças 513, p. 655-657; 514, p. 9; 596, 611 e 635), deve-se considerar pela ocorrência da perda de objeto.

Pregão Eletrônico SRP 20/2020 – Gabinete do Comandante do Exército

Razões de justificativa apresentadas por *VALMIR PICINATO DA SILVA, CÉSAR SOUSA DE OLIVEIRA e ALDENIR COSTA DOS SANTOS, integrantes da equipe de planejamento da contratação, e MARCELO CRISTIANO MATTOS TEIXEIRA, Ordenador de Despesas, em resposta aos ofícios* ***12375/2021, 12365/2021, 12362/2021, 12372/2021-TCU/Seproc, respectivamente, todos de 20/3/2021, relacionadas ao PE SRP 20/2020:***

I - Agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU;

II - Detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e

III - grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 1-SEF, de 27 de janeiro de 2014 e ainda art. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.

Contextualização:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

201. Pertinente registrar que o PE SRP 20/2020, que estava em andamento quando da elaboração da instrução inicial (peça 12), e na situação homologado e suspenso pelo TCU quando da instrução precedente (peça 520), foi revogado por decisão administrativa do Gabinete do Comandante do Exército de 15/7/2021 (peças 632 e 637).

202. Com isso, há perda de objeto da cautelar emitida por este Tribunal.

<u>Razões de justificativa dos responsáveis</u> (peça 591):

a) o PE SRP 20/2020 visa à aquisição de bens comuns, sendo regra a aquisição por itens e o agrupamento, a exceção, conforme dispõe a Súmula TCU 247;

b) aplica-se a esse certame a IN Seges/ME 40/2020, que em seu art. 6º prevê que "os ETP serão elaborados conjuntamente por servidores da área técnica e requisitante, ou quando houver, pela equipe de planejamento da contratação". A requisição foi formulada pelo Setor de Serviços Gerais, pelo seu chefe, Sr. Valmir Picinato, pelo integrante técnico, Sr. César Oliveira, e pelo integrante administrativo, Sr. Aldenir Costa. Esse setor é responsável pela execução direta de reformas básicas nas instalações do GAB Cmt Ex;

c) esse grupo de militares acima referido considerou que seria necessária a formação de grupos para alguns itens por questões logísticas, de padronização e compatibilidade. O PE SRP 20/2020 conta com 36 itens divididos em dois grupos e nove itens licitados de forma avulsa – cadeiras e sofás – que, por sua natureza, poderiam ser agrupados. O questionamento do TCU envolve o grupo 1, composto por armários, mesas, gaveteiros e painéis divisórios para estações de trabalho. O grupo 2 (itens 20 a 27) não foi questionado, porque composto de painéis de divisórias e respectivas portas que devem ter as mesmas especificações, por questão de compatibilidade;

d) acerca do Grupo 1 (itens 1 a 19) é esclarecido que as estações de trabalho são compostas por mesas, gaveteiros e armários, para atendimento do projeto de layout juntado aos autos, esclarecendo-se que tais estações de trabalho são fixadas nos citados painéis divisórios. Não há compreensão de qual parecer técnico é exigido para justificar esse agrupamento, posto já existir nos autos, com a referência à necessária compatibilidade do mobiliário indicada no ETP;

e) por se tratar de agente público competente para a prática do ato, e estando fundamentado, não havendo qualquer demonstração de que tenha havido qualquer irregularidade no agrupamento formalizado, ou que tenha se constituído em ato antieconômico, o mérito administrativo, ou seja, a margem de discricionariedade que o legislador concedeu aos agentes públicos, deve prevalecer na exata forma da decisão administrativa consubstanciada nos autos. Os agrupamentos formalizados são regularmente utilizados pela Administração e atendem às regras de mercado, não havendo qualquer motivo que leve a se concluir pelo direcionamento da licitação, tal como aventado na instrução deste processo no TCU;

f) não há qualquer regra específica que defina de forma concreta se é possível agrupar ou não poltronas diversas entre si entre outros materiais do gênero;

g) em relação à alegada falta de interesse dos competidores no PE SRP 20/2020, não se considera que tenha relação com o agrupamento de itens, posto que os itens individualizados tiveram a mesma participação. No caso do PE 18/2020, do TRT/18, citado a título de comparação, destinava-se à aquisição de cadeiras, poltronas e sofás, com as cadeiras e sofás reunidos em lote único, aspecto não questionado;

h) o Pregão 20/2020 pode não ter sido tão atrativo porque não tratava de volume de material expressivo, não tendo sido aberta IRP para participação de outros órgãos e sequer autorizava adesões posteriores à ARP. Também não pode ser desconsiderado que o PE SRP 20/2020 (assim como os outros dois pregões citados – PE SRP 18/2020 – TRT/18 e 44/2020-TJES), são para Sistema de Registro de Preços, o que exige dos interessados o compromisso de realizar vendas a preços fixos e irreajustáveis pelo prazo de doze meses;

i) a realização da licitação ocorreu no final de 2020, ano em que se iniciou a pandemia do COVID-19, com grave prejuízo à indústria e ao comércio mundial. É razoável supor que algumas empresas possam ter restringido a participação em ARPs, para não se vincularem a valores fixos de produtos por doze meses. É público e notório que vários produtos "sumiram" do mercado em razão da pandemia, tendo seus preços sido

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

bastante majorados. Por isso, não há que se falar em sobrepreço ou restrição de competitividade em razão das decisões técnicas adotadas pelos militares ora representados;

j) sagraram-se vencedoras as empresas Modilac Indústria e Comércio de Móveis Ltda. para o Grupo 1 (mesas, armários e gaveteiros); Espaço e Forma Móveis e Divisórias Ltda. para o Grupo 2 (divisórias e portas); e, para as cadeiras licitadas de forma avulsa, as empresas 2TLB Comércio e Serviços Eireli para os itens 28, 31 e 34, Forma Style Seating Ergonomic Ltda. apenas para o item 30 e Cercato Emer Indústria de Móveis Eireli para os itens 35 e 36, restando desertos os itens 29, 32 e 33 (poltronas);

k) seis empresas participaram do Grupo 1, o mais questionado, sendo que a empresa Forma Office, indicada como favorecida no processo no TCU, não se sagrou vencedora, nem deste, nem de nenhum grupo ou item. Quatro empresas participaram do Grupo 2;

l) concluem, acerca do item I das audiências:

> *(...) que foi justificada tecnicamente a formação dos grupos no caso concreto por quem de direito e na forma prevista na legislação, não havendo cerceamento de participação no certame ou direcionamento para quem quer que seja, motivo pelo qual requer-se o arquivamento dos presentes autos e a revogação da cautelar para que, se ainda houver interesse por parte dos licitantes classificados em primeiro lugar, seja dada a continuidade ao certame.*

*m) em relação ao **item II** das audiências, consideram que não foi contrariada qualquer jurisprudência do TCU, uma vez que não são excessivas as descrições dos bens pretendidos e sequer indicada determinada marca ou fabricante como referência de qualidade. Os requisitos fixados atenderam exclusivamente critérios técnicos de compatibilidade com divisórias que já vem sendo instaladas no Quartel-General do Exército e demais Organizações Militares do Comando do Exército;*

n) o alegado excessivo grau de detalhes incompatíveis com o art. 9º, inc. I do Decreto 7.892/2013 não veio acompanhado de qualquer indicação de quais elementos da descrição dos bens objeto do Pregão 20/2020 seriam excessivos;

o) da mesma forma que para a questão da formação de grupos, o tema da descrição suficiente (e não excessiva) dos materiais perpassa pelo tema da competitividade, que, nos termos da Carta Federal de 1988, deve prestigiar a "igualdade entre todos os concorrentes". E exercitar o princípio da igualdade não é tratar da mesma forma aqueles que são desiguais;

p) a descrição das especificações do item 30 do PE 20/2020 foi comparada com a do item 3 do grupo 2 do PE 31/2020-TRT/18, mas as especificações de ambos possuem o mesmo detalhamento;

q) conclui que não houve detalhamento excessivo na descrição dos materiais pretendidos pela Administração, não havendo cerceamento de participação no certame ou direcionamento para quem quer que seja;

*r) no tocante ao **item III** das audiências, alegam que nem todos os militares chamados à audiência possuem domínio da gestão do Gabinete do Comandante do Exército. O citado Gabinete possui a gestão de suas necessidades, não sendo razoável inferir-se qualquer irregularidade, falta de controle ou atividades reprováveis na gestão dos recursos públicos em razão das manifestações da OM nos três pregões citados nestes autos;*

s) o Gabinete do Comandante do Exército dá apoio logístico à própria OM, bem como ao Centro de Comunicação Social do Exército e à Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, órgão da AGU, mas com suporte administrativo da Força Terrestre, como ocorrem em todas as demais Pastas. São quase setecentos militares além do quadro jurídico da AGU, e agentes públicos que trabalham diretamente com o Comandante do Exército;

t) o Pregão 12/2020-DGP tratava apenas de divisórias e o Pregão 9/2020-CMB previa a licitação de mobiliário em geral (estações de trabalho, mesas, armários, gaveteiros etc.), além de poltronas e sofás;

u) em razão da existência do GCALC, já referido como uma das boas práticas implementadas nas compras ordinárias do Comando do Exército, o Gabinete do Comandante do Exército apresentou interesse na participação da IRP 7/2020, do Colégio Militar de Brasília (CMB), em 26/6/2020. Foram indicados os itens e quantitativos necessários à substituição/readequação mínima do GAB CMT EX para o período de doze meses;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

v) o mobiliário pretendido e informado quanto à participação no SRP 9/2020 do CMB decorreu da intenção de realizar as substituições de mobiliário que não estivessem em condições de uso para manter o funcionamento das atividades, com economia para administração em centralizar a aquisição;

w) em julho de 2020 foram concluídos os projetos para a readequação das instalações do Bloco J, que comporta parte da Seção de Licitações e Contratos e da CONJUR-EB, e do Estado-Maior Pessoal do Comandante do Exército, que foi elaborado com auxílio de arquiteta militar da Base de Administração do Quartel General do Exército. Em razão de o Departamento-Geral do Pessoal ter aberto Intenção de Registro de Preços para licitação de divisórias, o Gabinete, em 8/9/2020, demonstrou seu interesse na participação naquele certame;

x) considerando que parte das reformas já haviam sido iniciadas, com a realocação provisória e temporária dos agentes públicos afetados pelas modificações previstas no projeto – fato que se mantém até os dias de hoje – foi consultada a Diretoria de Gestão Orçamentária quanto à descentralização dos créditos para a execução do projeto específico já indicado e que não se confunde com a substituição de móveis nas demais dependências do GabCmtEx, do CCOMSEx e da CONJUR-EB. A resposta foi de que o crédito para aquele mobiliário seria encaminhado ainda em 2020, atendendo às expectativas da OM;

z) diante da informação do DGP, de que o PE 12/2020 somente seria finalizado no final de 2020 e início de 2021, o que não permitia garantir as aquisições necessárias com os recursos descentralizados para a reforma já iniciada, foi providenciado o Pregão 20/2020 do Gabinete do Comandante do Exército;

aa) a despeito de todas as alternativas legais empregadas pelo Gabinete do Comandante do Exército, os recursos que efetivamente chegaram como programado para empenho em 2020 não puderam ser empregados nas aquisições programadas, restando as reformas inacabadas até o momento;

ab) a intenção de participação em pregões de outras organizações militares é faculdade do Gestor, não havendo qualquer vedação para que assim o faça. Esta faculdade deve ser exercitada de forma coerente com o planejamento da OM, e mediante a estrita necessidade dos serviços ou aquisições, o que foi observado no caso concreto; e

ac) requer o arquivamento do feito e a revogação da cautelar.

Análise:

203. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas por Valmir Picinato da Silva, César Sousa de Oliveira, Aldenir Costa dos Santos e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, elas serão analisadas conjuntamente.

204. Registre-se que os responsáveis acima nominados estão sendo representados no processo pela Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, com as razões de justificativas subscritas pelo Sr. Wilson de Castro Junior, Consultor Jurídico, nos termos dos pareceres constantes às peças 581, 585 e 589.

*205. Em relação **ao item I das audiências**, que questiona o suposto agrupamento injustificado de itens que poderiam ser licitados separadamente, para melhor aproveitar as particularidades do mercado, as justificativas esclarecem que as estações de trabalho são compostas por mesas, gaveteiros e armários, para atendimento do projeto de layout juntado aos autos, e que tais estações de trabalho são fixadas nos citados painéis divisórios.*

206. Alegam não compreender qual parecer técnico é exigido para justificar esse agrupamento, posto já existir nos autos justificativa relacionada à necessária compatibilidade do mobiliário indicada no ETP.

207. O parcelamento do objeto, nos termos do art. 15, inciso IV, e do art. 23, § 1º, da Lei 8.666/1993, deve ocorrer, sempre que possível, com vistas ao melhor aproveitamento das peculiaridades e dos recursos disponíveis no mercado e à ampliação da competitividade, não se tratando, contudo, de regra absoluta, vez que deve ocorrer sempre que for técnica e economicamente viável e sem que implique a perda da economia de escala, de sorte que, por tais razões, as vantagens do não parcelamento devem estar devidamente justificadas nos autos e os ganhos de escala devidamente demonstrados, o que não se deu, todavia, no presente caso.

208. O parcelamento do objeto é a regra nas licitações públicas. A matéria está sumulada no âmbito deste Tribunal, na Súmula TCU 247, que assim dispõe:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

> *É obrigatória a admissão da adjudicação por item e não por preço global, nos editais das licitações para a contratação de obras, serviços, compras e alienações, cujo objeto seja divisível, desde que não haja prejuízo para o conjunto ou complexo ou perda de economia de escala, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes que, embora não dispondo de capacidade para a execução, fornecimento ou aquisição da totalidade do objeto, possam fazê-lo com relação a itens ou unidades autônomas, devendo as exigências de habilitação adequar-se a essa divisibilidade.*

209. O ETP do PE SRP 20/2020 apresenta justificativas para o parcelamento ou não da solução (objeto) (peça 272, p.63), a exemplo das abaixo descritas:

> *O parcelamento da solução é a regra devendo a licitação ser realizada por item. Tal preceito é abarcado no caso dos itens 28 ao 36 deste instrumento. Assim, sempre que o objeto for divisível, desde que se verifique não haver prejuízo para o conjunto da solução ou perda de economia de escala, visa-se propiciar a ampla participação de licitantes, que embora não disponham de capacidade para execução da totalidade do objeto, possam faze-lo com relação a itens ou unidades autônomas.*
>
> *Isto posto, encontra-se aplicável na demanda dos itens 28 ao 36 não sendo vislumbradas no momento, motivações para a não adoção do parcelamento dos itens.*
>
> *Ademais, vê-se a necessidade por parte da contratante do agrupamento dos itens pertencentes ao Grupo 01 (do item 01 ao 19) e ao Grupo 02 (do item 20 ao 27) em lote, uma vez que, os equipamentos enquadrados nos referidos grupos, possuem inter-relação entre si, ficando assim, inviável a contratação dos itens separadamente. Esta excepcionalidade prende-se a necessidade de integração e padronização dos materiais, cujos agrupamentos obedecem aos critérios de especificidades dos mesmos.*

210. A instrução técnica precedente (peça 520) considerou, no caso do Grupo 1 do PE SRP 20/2020, composto por armários, mesas, gaveteiros e painéis divisórios para estações de trabalho, que por envolver itens independentes entre si, poderiam ser contratados de empresas diferentes, de cada ramo de atuação mercadológica.

211. Nas justificativas apresentadas (item "c" acima) foi alegado que a equipe designada para o planejamento da contratação considerou que seria necessária a formação de grupos para alguns itens por questões logísticas, de padronização e compatibilidade.

212. Em relação à necessidade de padronização do mobiliário, ratifica-se o entendimento à instrução precedente (peça 520), de que deve ser demonstrada, conforme exigido no art. 15, inc. I, da Lei 8.666/1993, a "compatibilidade de especificações técnicas e de desempenho", o que não se verificou nos autos. O ETP também não informa quais problemas de padronização poderiam advir da criação de grupos menores e mais específicos do que os formados no certame.

213. Também foi destacado na instrução precedente que na resposta à oitiva que lhe foi dirigida a respeito da atuação como ente participante dos PE SRP 9/2020, do CMB, e 12/2020, realizado pelo DGP, o Gabinete do Comandante do Exército afirmou que como unidade participante não teve ingerência nas especificações técnicas dos produtos a serem adquiridos e que os parâmetros seriam definidos pelo gerenciador (o DGP e o CMB) (peça 214, p. 5). Ou seja, essa informação fragiliza a justificativa de que o agrupamento de itens e a definição das especificações obedecem à padronização do mobiliário do Gabinete do Comandante do Exército.

214. Quanto às questões logísticas relacionadas ao agrupamento do objeto em itens (recebimento, assistência técnica, garantia e fiscalização do contrato), vale mencionar excerto do voto que resultou no Acórdão 861/2013-TCU-Plenário (Ministra Ana Arraes), em que a relatora assim se posicionou:

> *7. Outro argumento utilizado foi evitar a ampliação do número de fornecedores, com vistas a preservar o máximo possível a rotina das unidades, que são afetadas por eventuais descompassos no fornecimento dos produtos por diferentes fornecedores (p.26, peça 20). Nessa linha, acrescento que,*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

de fato, lidar com um único fornecedor diminui o custo administrativo de gerenciamento de todo o processo de contratação: fornecimento, vida útil do móvel e garantias dos produtos. O aumento da eficiência administrativa do setor público passa pela otimização do gerenciamento de seus contratos de fornecimento. Essa eficiência administrativa também é de estatura constitucional e deve ser buscada pela administração pública.

8. Cabe observar, ainda, que segundo jurisprudência do TCU, "inexiste ilegalidade na realização de pregão com previsão de adjudicação por lotes, e não por itens, desde que os lotes sejam integrados por itens de uma mesma natureza e que guardem relação entre si" (acórdão 5.260/2011-1ª Câmara).

215. A relatora foi precisa em destacar que nada obsta o agrupamento do objeto em lotes, desde que "sejam integrados por itens de uma mesma natureza e guardem relação entre si".
216. Diante do quadro acima, considera-se que não se verificou que o parcelamento tenha sido desarrazoado, a ponto de prejudicar a competitividade do certame
217. Os itens que compõem o grupo 1 têm natureza semelhante, características construtivas próximas, e nada indica que não possam ser fabricados/fornecidos por uma mesma fabricante/empresa. Não se identificou que o agrupamento realizado tenha sido causa da suposta restrição à competição e/ou ensejado aumento nos preços dos itens. Vale citar que para os itens licitados isoladamente acudiram menos interessados.
218. Deve-se considerar, também, que os itens foram reunidos em dois grupos com poucos itens (dezenove no grupo 1 e oito no grupo 2), e que quase um terço dos itens licitados (nove itens) não foram agrupados.
219. Ainda em relação às apurações em curso neste Tribunal, decorrentes da denúncia apurada no TC 022.372/2019-9, e na qual este processo se insere, deve-se registrar que não foi autorizada a intenção de registro de preços (para entes participantes) e nem a adesão por entes não participantes, ficando a contratação – já revogada - restrita ao Gabinete do Comandante do Exército.
220. Outro ponto que merece registro, relacionado à apuração acima referida, é de que a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) não se sagrou vencedora de nenhum item, e a empresa Forma Style Seating Ergonomic Ltda. (CNPJ 26.365.896/0001-04) teve adjudicado apenas um item isolado.
221. Isso posto, considerando que o ETP buscou justificar adequadamente o agrupamento de itens; que o agrupamento não se revelou desarrazoado; que não há elementos que indiquem que possa ter restringido a competição e/ou influenciado nos preços adjudicados e, por fim, que o PE SRP 20/2020 foi revogado pelo Gabinete do Comandante do Exército, conclui-se por propor ***que as justificativas sejam acolhidas****.*
222. O ***item II das audiências*** *questiona o suposto detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item I da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.*
223. As justificativas dos responsáveis estão alinhadas com a resposta à oitiva dirigida ao Gabinete do Comandante do Exército (peça 520, p. 25). Consideram que não foi contrariada qualquer jurisprudência do TCU e que as especificações dos produtos não são excessivas, não tendo sido sequer indicada determinada marca ou fabricante como referência de qualidade.
224. Alegam que os requisitos fixados atenderam exclusivamente a critérios técnicos de compatibilidade com divisórias que já vêm sendo instaladas no Quartel-General do Exército e demais Organizações Militares do Comando do Exército. Questionam que o alegado excessivo grau de detalhes incompatíveis não veio acompanhado de qualquer indicação de quais elementos da descrição dos bens objeto do Pregão 20/2020 seriam excessivos.
225. Acerca das especificações dos itens a serem licitados, consta no ETP que a "aquisição desses materiais visa atender a manutenção do padrão do mobiliário existente bem como bens incorporáveis que comporão os novos ambientes do Gab Cmt Ex, em especial a CONJUR-EB, EMP e a SALC" (peça 272, p. 59).
226. De fato, deve-se considerar que é uma tarefa complexa proceder a definição das especificações dos itens de mobiliário a serem adquiridos. Esse trabalho exige uma avaliação técnica de cada item, de modo a se definir um detalhamento suficiente das especificações. Por um lado, o detalhamento deve ser suficiente para não

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

permitir a seleção de produtos inadequados ou que não tenham a qualidade mínima exigida. De outro, não pode se exceder a ponto de restringir a competição e/ou direcionar o objeto do certame a determinado(s) competidor(es).

227. Ainda em relação à padronização, a instrução precedente já deixou assente que a jurisprudência do TCU é clara ao entender que a opção por determinada marca ou fabricante, para fins de padronização, exige comprovação inequívoca de ordem técnica de que marcas similares não têm qualidade equivalente e que somente a escolhida atende às necessidades da Administração, conforme Acórdão 2.664/2007-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer (peça 520, item 98).

228. Quanto ao questionamento dos justificantes de que não teria sido apontado qual(is) item(ns) teria(m) descrição(ões) excessiva(s), a instrução técnica preambular, disponibilizada aos responsáveis, reproduziu o detalhamento das especificações definidas para o item 30 – poltrona giratória com apoio de cabeça, e destacou que foram indicados "(...) aspectos de detalhamento construtivo e construções textuais de produto pronto", tais como: "o suporte lombar e os botões ajustáveis de acionamento são feitos de polipropileno na cor preta, com curso de 100 mm (...)" e "(...) com acabamento em zíper através de 03 parafusos (BSW ¼" ou M6) distanciados padrão 55 x 55, com curso de deslocamento de 15 mm" (peça 12, p. 6-7).

229. Na mesma instrução foi registrado que a ilustração contida no Anexo I ao ETP (peça 272, p. 129), para o modelo do item 30 - poltrona giratória com apoio de cabeça, é idêntica à fornecida pela Forma Style, conforme catálogo do modelo Trendy (peça 9, p. 4). A Forma Style foi a vencedora desse item (peça 642, p. 7).

230. No item 14 - mesa de reunião (peça 272, p. 97), a instrução inicial apontou "que é exatamente o modelo Nóbile da fabricante Fortline (peça 10, p. 9), ofertado pela empresa Forma Office no certame" (peça 12, p. 8). Neste caso, no entanto, a vencedora foi a empresa Modilac Indústria e Comércio de Móveis Ltda (peça 642, p. 4), sem que se tenha verificado indícios de direcionamento.

231. Os apontamentos acima, que poderiam indiciar o direcionamento para certas empresas, não foram refutados nas justificativas dos responsáveis. Contudo, a presente representação apura supostas irregularidades em licitações com indícios de direcionamento às empresas Forma Office e Forma Style. No caso do item 30 - poltrona giratória, único vencido pela Forma Style, não constou no ETP e nem no TR informações sobre as empresas aptas a fornecer o produto com as especificações definidas.

232. O ETP não informa de onde foram extraídas as fotografias utilizadas como referência no descritivo dos itens. Mesmo que a foto seja a mesma do catálogo, não haveria óbice que ela fosse acostada no edital como uma referência do produto a ser adquirido, desde que as especificações não direcionem o produto exclusivamente àquela marca. O Catálogo do produto da Forma Style juntado à peça 9, não permite concluir que as especificações indicadas no TR sejam direcionadoras.

233. Quanto às especificações excessivas, as justificativas não informam como foram elaboradas ou de onde foram extraídas. Há referência à utilização como parâmetro, no levantamento de mercado, aos pregões 10/2020 (UASG 200023) e 100/2020 (UASG 155008) (peça 272, p. 61). Entretanto, pesquisa nos editais desses pregões verificou que os itens licitados têm menor nível de detalhamento, e apenas o PE SRP 10/2020 utilizou fotos de móveis como referência.

234. Não se pode desconsiderar a possibilidade de a OM ter se utilizado de modelo de especificações adotado por outro ente público em processo licitatório exitoso. Contudo, isso não afasta a responsabilidade do órgão promotor da licitação de proceder a análise das características técnicas dos itens a serem licitados e promover as devidas adequações.

235. É certo que a inclusão de detalhamento excessivo do objeto licitado, sem indicar a fonte de informações e sem parecer técnico e estudo de viabilidade econômico-financeira que justifiquem a adoção de cada aspecto técnico fixado para o objeto, a exemplo de medidas, percentuais, formatos de colunas, inclinações e demais características construtivas definidas pelo demandante, pode ter sido um dos motivos para a baixa competitividade observada no certame, que contou com o reduzido número de interessados (seis licitantes).

236. Ademais, conforme destacado na instrução pretérita, o objeto envolve itens de mobília usuais no mercado, que não requisitam detalhamentos exacerbados, que direcionem para determinado fabricante, mas tão somente aqueles que garantam a adequação, a qualidade e a resistência do produto. Por essa razão, não se pode desconsiderar o efeito que o excesso de detalhamento possa ter tido na falta competitividade do certame.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

237. A respeito, o TCU já decidiu, ao tratar de denúncia relacionada a objeto semelhante ao examinado nesta representação, que a Administração deve fundamentar tecnicamente quaisquer exigências de especificações ou condições com potencial de restringir o universo de competidores, assim como evitar o detalhamento excessivo do objeto, de modo a não direcionar a licitação (Acórdão 2.407/2006-TCU- Plenário, Relator Benjamin Zymler).

238. Entretanto, não se pode descartar o efeito, na mais baixa competição no PE SRP 20/2020, do fato de o certame ter sido realizado no período da pandemia do Covid-19, que provocou notória falta de insumos e materiais no mercado e uma elevação nos preços. Deve-se considerar, também, que não foi permitida a entrada de outros órgãos como participantes, tampouco futuras adesões de não participantes, o que possivelmente reduz o interesse das empresas.

239. Em relação aos preços adjudicados no PE SRP 20/2020, a instrução preambular à peça 12 apontou, de forma exemplificativa, a situação de três itens cujos valores – quando comparados com os de outros pregões lá indicados – foram mais elevados, supostamente em razão do detalhamento dos itens no PE SRP 20/2020 e da baixa competitividade.

240. Entretanto, deve-se considerar que os preços adjudicados situaram-se na média daqueles obtidos na estimativa realizada no planejamento da contratação. Ao contrário do relatado no item 105 da instrução à peça 520, os preços utilizados não foram baseados apenas na pesquisa com fornecedores. Essa foi a situação da primeira pesquisa feita (peça 272, p. 63). Pesquisa posterior realizada pelo órgão utilizou a média dos preços obtidos no Painel de Preços do Ministério da Economia e junto a fornecedores (peça 272, p. 225-251).

241. Por meio do Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues, este Tribunal se posicionou no sentido de que a Administração somente estabeleça especificações técnicas que decorram de necessidades identificadas em estudos prévios ao certame licitatório. Ou seja, não é vedado que haja especificações rigorosas, mas o fato de elas não serem resultado de estudos prévios que garantam ser a melhor alternativa para a demanda da Administração não foi observado no caso em análise.

242. De modo geral, nas especificações dos 36 itens do PE SRP 20/2020 não se apuraram indícios do direcionamento do certame. O presumido excesso de detalhamento das especificações dos móveis parece decorrer da falta da efetiva padronização do mobiliário de cada instituição, de uma definição dos tipos de mobiliário que possuam semelhantes processos construtivos e que possam ser agrupados para fins de licitação e, em parte, do próprio mercado de mobiliário.

243. Em trabalhos recentes realizados por este Tribunal, relativamente a licitações para compra de mobiliários, observou-se a recorrência de detalhamento excessivo das especificações em pregões para compra de mobiliários por Organizações Militares, a exemplo dos casos abaixo exemplificados:

Certame licitatório	***Unidade jurisdicionada***	***Processo no TCU***
PE SRP 1/2019	*Comando da 11ª Região Militar*	*TC 022.372/2019-9*
PE SRP 11/2018	*Comando de Operações Terrestres*	*TC 022.372/2019-9*
PE SRP 6/2020	*57º Batalhão de Infantaria Motorizado*	*TC 038.160/2020-0*
PE SRP 12/2020	*Departamento Geral de Pessoal*	*TC 047.378/2020-4*
PE SRP 20/2020	*Gabinete do Comandante do Exército*	*TC 047.378/2020-4*
PE SRP 9/2020	*Colégio Militar de Brasília*	*TC 047.378/2020-4*
PE SRP 26/2019	*Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve*	*TC 045.260/2020-6*

244. Nesse ponto, revela-se premente a necessidade de que uma instituição do porte do Exército Brasileiro, com um significativo número de unidades distribuídas por todo o Brasil, tenha uma melhor governança das suas aquisições de mobiliário, que envolvem licitações milionárias. Primeiro, porque não se justifica que diversas unidades militares realizem compras de mobiliário com editais contendo especificações e exigências excessivas sem justificativas técnicas, em certames muitas vezes realizados quase de forma simultânea; segundo, que o

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

Exército não disponha de um catálogo de especificações de mobiliário e de minutas de edital e termo de referência padrões, com a definição das exigências relativas às normas técnicas, certificações, declarações e garantias, o que traria evidentes ganhos de eficiência, eficácia e economicidade.

245. Deve-se considerar, ainda, que o art. 19 da Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações) já apresenta parte da solução para as questões acima analisadas, ao dispor:

> *Art. 19. Os órgãos da Administração com competências regulamentares relativas às atividades de administração de materiais, de obras e serviços e de licitações e contratos deverão:*
>
> *I - instituir instrumentos que permitam, preferencialmente, a centralização dos procedimentos de aquisição e contratação de bens e serviços;*
>
> *II - criar catálogo eletrônico de padronização de compras, serviços e obras, admitida a adoção do catálogo do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*
>
> *III - instituir sistema informatizado de acompanhamento de obras, inclusive com recursos de imagem e vídeo;*
>
> *IV - instituir, com auxílio dos órgãos de assessoramento jurídico e de controle interno, modelos de minutas de editais, de termos de referência, de contratos padronizados e de outros documentos, admitida a adoção das minutas do Poder Executivo federal por todos os entes federativos;*
>
> *V - promover a adoção gradativa de tecnologias e processos integrados que permitam a criação, a utilização e a atualização de modelos digitais de obras e serviços de engenharia.*
>
> *§ 1º O catálogo referido no inciso II do caput deste artigo poderá ser utilizado em licitações cujo critério de julgamento seja o de menor preço ou o de maior desconto e conterá toda a documentação e os procedimentos próprios da fase interna de licitações, assim como as especificações dos respectivos objetos, conforme disposto em regulamento.*
>
> *§ 2º A não utilização do catálogo eletrônico de padronização de que trata o inciso II do caput ou dos modelos de minutas de que trata o inciso IV do caput deste artigo deverá ser justificada por escrito e anexada ao respectivo processo licitatório.*

246. Diante da imposição legal acima disposta, que deve resolver a maior parte da problemática evidenciada nas licitações para aquisição de mobiliário pelas organizações militares, deixa-se de propor determinação e/ou recomendação deste Tribunal, ainda que se evidencie necessário o acompanhamento por esta Corte do cumprimento desse dever legal no âmbito da Administração Pública Federal.

247. Vale acrescentar que outra solução para a participação de órgãos militares em mais de uma ata de registro de preços simultaneamente, também vem da Lei 14.133/2021, que na seção que trata do Sistema de Registro de Preços, no art. 82, inciso VIII, estabelece:

> *Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:*
>
> *VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;*

*248. Dessarte, conclui-se, em relação ao **item II** das audiências, que, embora as justificativas não tenham*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

elidido as irregularidades indicadas, acerca do detalhamento excessivo e injustificado das especificações dos itens licitados, mas considerando que não há elementos que indiquem uma ação deliberada para favorecer determinado(s) licitante(s) e/ou que caracterizem erro grosseiro, e nem para se mensurar o peso do detalhamento das especificações na redução da competitividade e/ou nos preços adjudicados e, por fim, que o PE SRP 20/2020 foi revogado pelo Gabinete do Comandante do Exército, conclui-se por propor que as justificativas não sejam acolhidas, mas sem a aplicação de sanção aos responsáveis.

*249. O **item III** das audiências questionou a suposta grave deficiência de planejamento da unidade em afronta o princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como a adequado planejamento das contratações, consoante art. 12 da Portaria 1-SEF/2014, e ainda os arts. 1º e 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.*

250. Para contextualizar a situação, deve-se citar que a instrução inicial neste feito concluiu pela necessidade de realização de oitiva do Gabinete do Comandante do Exército para se manifestar sobre o seguinte (peça 12, p. 17):

> *Justificativa para a participação em outros pregões SRP de mobiliários em geral nos quais tenham sido licitados itens de mesas, cadeiras, poltronas, sofás, armários, gaveteiros, divisórias, entre outros, e seus acessórios, nos últimos dois anos, especialmente os realizados em período concomitante, a exemplo do pregão SRP 9/2020 do Colégio Militar de Brasília (UASG 160064) e 12/2020 do Departamento Geral de Pessoal (UASG 160070), assim como adesões realizadas no período citado, apresentando lista de todos os certames que gerenciou, participou e/ou aderiu, com quadro comparativo dos itens registrados e adquiridos, bem como as respectivas justificativas alusivas ao planejamento de suas aquisições, diante da possibilidade de sobreposição e/ou duplicidade nas demandas.*

251. Em sua resposta, o citado Gabinete aduziu (peça 520, p. 27):

> *a) se faz necessária uma substituição/readequação mínima de mobiliário anualmente, ante a estrutura do órgão, e ainda em virtude da ampliação e reforma das instalações da CONJUR e a reforma completa das instalações da Seção de Aquisições, Licitações e Contratos; para fevereiro de 2021 irá ocorrer à reforma e adequação das instalações do alojamento e gabinete do Cmt Ex e reforma e adequação das instalações do Estado-Maior Pessoal do Cmt Ex. Dessa maneira, houve a necessidade da realização do certame em análise e da participação nos demais pregões eletrônicos, contendo uma previsão do mobiliário necessário para atendimento dessas demandas (peça 214, p. 4);*
>
> *b) após análise das IRP divulgada pelo CMB e DGP, constatou-se que as mesmas atendiam às instalações. Em seguida, a partir dos modelos de documentos disponibilizados pela UG gerenciadoras, foi elaborado o Termo de Referência "Manifestação de Interesse na Intenção de Registro de Preço" (peça 214, p. 4); e*
>
> *c) justifica a participação em outros pregões SRP de mobiliários, especialmente os Pregões Eletrônicos 12/2020 - DGP e 9/2020 - CMB, em virtude das atividades das seções envolvidas (SALC, EMP e CONJUR) estarem sendo realizadas em locais provisórios e em condições inadequadas. Assim, esta Administração resolveu participar dos pregões que apresentassem como objeto itens similares às suas necessidades, considerando a possibilidade de não obter sucesso no seu próprio pregão (peça 214, p. 7).*

252. A análise da resposta realizada na instrução à peça 520 considerou ter havido duplicidade de esforços da OM, a falta de adequado planejamento da contratação e de eficiência na utilização dos recursos públicos. Asseverou que se a OM considerava que o seu pregão, após os estudos técnicos preliminares, iria atender suas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

necessidades, não se justificava a decisão para aderir a outros. Ponderou, ainda, que se os outros pregões de registros de preços continham objetos adequados à sua demanda, não havia necessidade de realizar um certame próprio, implicando em gastos públicos desnecessários.

253. Por isso, concluiu a instrução que houve ofensa ao princípio da eficiência administrativa e do adequado planejamento da contratação, com ofensa ao disposto no art. 12 da Portaria 1-SEF, de 27/1/2014 e nos arts. 1º e 18 da IN Seges/ME 1/2019. E acrescentou (peça 520, p. 28):

> *112. Reprovável ainda é a prática afirmada de que se resolveu participar dos pregões que apresentassem, como objeto, itens similares às suas necessidades, considerando a possibilidade de não obter sucesso no seu próprio pregão (peça 214, p. 7). Esse tipo de medida não encontra respaldo legal, pelo contrário, atenta contra os institutos do devido processo licitatório que visa justamente a realização de certames adequados e que por consequência possam ser exitosos. Ademais, não há justificativa quanto a peculiaridade ou complexidade de objeto que pudesse sugerir esse tipo atitude recorrente que tem o potencial de gerar distorções quanto aos quantitativos e margens de adesão e criando expectativas infundadas no mercado fornecedor.*

254. Foi, então, proposta a audiência dos agentes públicos que realizaram o ETP e o edital do PE SRP 20/2020, bem como do ordenador despesas que autorizou a realização e homologou o certame, que apresentaram as justificativas acima sintetizadas.

255. O PE SRP 9/2020, com 101 itens, foi iniciado em maio/2020. O Gabinete do Comandante do Exército manifestou, em 22/7/2020, a intenção de participar da aquisição de 94 dos 101 itens (peça 414, p. 326-331). A estimativa da quantidade necessária foi baseada em estudo realizado para atender às demandas da Consultoria Jurídica do Exército, Assessorias, Divisão, e Seções do Gab Cmt Ex e CCOMSEx (peça 414, p. 330).

256. O PE 12/2020, com quinze itens, basicamente de divisórias, também foi deflagrado em maio/2020 (peça 513, p. 42-48). O Gabinete do Comandante do Exército manifestou, em 4/9/2020, a intenção de participar da aquisição de todos os quinze itens (peça 513, p. 443-446), indicando que os produtos seriam destinados ao Gabinete do Comandante do Exército (Gab Cmt Ex), em especial a Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB), Estado-Maior Pessoal do Comandante do Exército (EMP) e a Seção de Licitações e Contratos do Gabinete do Comandante do Exército (SALC) (peça 513, p. 445).

257. Já o PE 20/2020 teve sua realização requisitada em 7/10/2020 (peça 272, p. 7-11). Nas justificativas para sua realização foi assentado que o mobiliário se destina "para compor os novos ambientes da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB), Estado-Maior Pessoal do Comandante do Exército (EMP) e a Seção de Licitações e Contratos do Gabinete do Comandante do Exército (SALC)" (peça 272, p. 11).

258. Observa-se, portanto, que tanto o Pregão 20/2020, deflagrado pelo Gabinete do Comandante do Exército, quanto a sua participação em outros pregões realizados por outras organizações militares, todos para a compra de mobiliário e em datas próximas, visavam suprir as necessidades das mesmas unidades administrativas.

259. Deve-se considerar, nada obstante os responsáveis tenham silenciado a respeito, que na resposta à oitiva, o Ordenador de Despesas do Gabinete do Comandante do Exército, Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, afirmou, conforme reproduzido no item 250 acima, que a participação nos outros pregões (9/2020-CMB e 12/2020-DGP), que apresentavam objetos similares às suas necessidades, seria devido à "possibilidade de não obter sucesso no seu próprio pregão" (peça 214, p. 7).

260. Não há impedimento legal para tal prática – realizar um pregão e atuar como ente participante de outro para o mesmo objeto -, até porque a participação em ARP não gera a obrigação de contratar. Da mesma forma, pode-se considerar que a manifestação da IRP não demanda maiores esforços, posto que a demanda já está definida. No entanto, a utilização injustificada e corriqueira dessa prática contraria o Princípio da Eficiência e pode até acarretar dano ao erário.

261. Contudo, consoante assinalado na instrução precedente, "como medida de contenção do risco de insucesso do Pregão 20/2020, por exemplo, e apenas excepcionalmente, haveria a possibilidade de adesão tardia aos referidos certames, em vez de apresentar intenção de participar, elevando artificialmente os quantitativos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

dos demais pregões, sem a real intenção de adquirir o mobiliário".

262. Vale consignar, por fim, que não constam nos documentos relativos à Intenção de Registro de Preços do Gabinete do Comandante do Exército aos pregões 9/2020-CMB e 12/2020-DGP, registro da participação dos senhores César Sousa de Oliveira e Aldenir Costa dos Santos. Por se tratar de agentes públicos em que se comprovou terem atuado apenas no planejamento do PE 20/2020, não podem ser corresponsabilizados por decisões da Administração da Organização Militar relativas à participação em outros pregões para o mesmo objeto, em que não se evidenciou sua participação.

263. Assim, deve ser afastada a responsabilidade dos srs. César Sousa de Oliveira e Aldenir Costa dos Santos em relação a esse item das audiências.

264. Aplica-se, a este caso, a mesma análise e conclusão lançadas nos itens 156 a 162 supra, quanto a ocorrência semelhante no PE SRP 12/2020, inclusive quanto ao ***acolhimento das razões de justificativas dos responsáveis****.*

Razões de justificativa apresentadas por *Emerson Moreira de Freitas e Ricardo Cardoso Barboza, em resposta aos ofícios* ***12367/2021 e 12374/2021-TCU/Seproc, respectivamente, ambos de 20/3/2021, relacionadas ao PE SRP 20/2020****.*

Irregularidade*: criação de critério subjetivo, não previsto no edital, de avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia a unidade técnica e eventual nova publicação do instrumento convocatório.*

Razões de justificativa dos responsáveis (peça 597):

a) foi apontada a ausência da individualização das condutas, posto que um pregão não pode ter dois pregoeiros atuando concomitantemente, razão pela qual já requerem o arquivamento do processo;

b) no Boletim Interno do Gabinete do Comandante do Exército 130, de 16 /11/2020, consta a designação do Sr. Ricardo Barboza para conduzir o Pregão 20/2020 (peça 598, p. 1-2). Este pregoeiro conduziu o pregão em questão no Comprasnet desde a publicação do edital (4/11/2020), bem como na abertura da sessão pública (2611/2020), quando foram apresentadas as propostas dos licitantes, realizada a etapa competitiva com abertura para apresentação de lances e demais atos relacionados ao andamento do certame;

c) em razão de férias do acima referido pregoeiro, no período de 7/12/2020 a 5/1/2021 (peça 600, p. 2), foi designado o Sr. Emerson Moreira para substituir o pregoeiro na condução do PE SRP 20/2020 no período acima (peça 601). Essa substituição foi registrada no Sistema Comprasnet em 7/12/2020 (peça 602), tendo o pregoeiro substituto completado os atos relativos à habilitação das empresas classificadas em primeiro lugar, adjudicação dos itens aos respectivos licitantes vencedores e envio do processo à Autoridade Competente;

d) não caberia o chamamento à audiência em conjunto por fatos e atos que são perfeitamente individualizados, não havendo, com o devido respeito, qualquer motivo para a audiência do Sr. Emerson Moreira;

e) não se vislumbra nas condutas de cada um dos militares que atuaram como pregoeiros do certame qualquer irregularidade, mas sim, extrema diligência na atuação;

f) antes da sessão pública, no prazo para pedido de esclarecimentos e impugnações, foi solicitado por uma empresa, em 9/11/2020, pelo e-mail do pregoeiro, Sr. Ricardo Barboza, questionamento sobre normas aplicadas aos grupos 1 e 2 (peça 603, p. 2), o qual foi encaminhado de imediato para o setor técnico para conhecimento e providências (peça 603, p. 1);

g) com a resposta da área técnica – Seção de Serviços Gerais – em 10/11/2020, foi dada divulgação ao questionamento e à resposta técnica, com a transcrição tanto do questionamento quanto da resposta no sistema Comprasnet (peças 604-605);

h) a Administração decidiu, em razão desses esclarecimentos, retificar o edital e republicá-lo com a correção das normas tratadas no pedido de esclarecimento, o que se deu em 16/11/2020 (peça 606);

i) não há regra "secreta" no edital ou tendente a favorecer ou desestimular qualquer licitante. Muito pelo contrário, recebido pedido de esclarecimentos, como previsto na regulamentação do pregão, o mesmo foi encaminhado para resposta pela área técnica e dada ampla e irrestrita publicidade aos licitantes, republicando-

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

se o edital com a correção deste aspecto, até mesmo para se evitarem novos questionamentos;

j) quanto ao questionamento na audiência acerca da conduta dos pregoeiros de verificarem a anormalidade da disputa (baixa competitividade) e não terem adotado medidas no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior, os justificantes aduzem que o certame não possui qualquer vício, não havendo qualquer indício de ilegalidade na formação de grupos ou mesmo detalhamento excessivo como demonstrado pelos agentes públicos chamados à audiência em razão da fase interna do pregão;

k) a Lei 10.520, de 2002 e o Decreto 10.024, de 2019, não trazem qualquer limitação quantitativa acerca da necessidade de apresentação de propostas válidas ou de disputa na fase de lances por todos os licitantes, não havendo como o pregoeiro supor que não poderia dar seguimento ao certame em razão destas questões numéricas;

l) o Pregão SRP 20/2020 pode não ter sido tão atrativo porque não tratava de volume de material expressivo, não tendo sido aberta IRP para participação de outros órgãos e nem autorizadas adesões posteriores à ARP. Além disso, em razão dos efeitos e incertezas gerados pela pandemia do Covid-19, em 2020, pode ser que muitas empresas tenham evitado assumir compromissos de preços fixos por doze meses. Além disso, nessa época houve escassez de certos produtos e altas nos preços;

m) na licitação promovida pelo Gabinete do Comandante do Exército, sagrou-se vencedora a empresa Modilac Indústria e Comércio de Móveis Ltda. para o Grupo 1 (mesas, armários e gaveteiros); a Espaço e Forma Móveis e Divisórias Ltda. para o Grupo 2 (divisórias e portas); e, para as cadeiras licitadas de forma avulsa, as empresas 2TLB Comércio e Serviços Eireli para os itens 28, 31 e 34, a Forma Style Seating Ergonomic Ltda. apenas para o item 30 e a empresa Cercato Emer Indústria de Móveis Eireli para os itens 35 e 36, restando desertos os itens 29, 32 e 33 (poltronas); e

n) requer que sejam acolhidas as justificativas e o arquivamento do processo.

Análise:

265. Considerando a identidade entre as razões de justificativa apresentadas por Emerson Moreira de Freitas e Ricardo Cardoso Barboza, serão analisadas conjuntamente.
266. Registre-se que os responsáveis acima nominados estão sendo representados no processo pela Advocacia-Geral da União, por meio da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército, com as razões de justificativas subscritas pelo Sr. Wilson de Castro Junior, Consultor Jurídico, nos termos dos pareceres constantes às peças 577 e 582.
267. As supostas irregularidades objeto da audiência dos dois pregoeiros que atuaram no PE SRP 20/2020 decorreram da análise abaixo lançada na instrução técnica à peça 520, p. 30:

> *124. Por fim, cabe analisar a responsabilidade do pregoeiro nas referidas ocorrências. As irregularidades apontadas atingem fundamentalmente a fase de planejamento das contratações, a qual não está, em princípio, inclusa no plexo de competências do pregoeiro (Acórdão 3213/2019-TCU-Primeira Câmara, Ministro Relator Benjamin Zymler).*
>
> *125. No entanto, nos termos do Acórdão 1.729/2015-TCU-Primeira Câmara, Ministro Relator Bruno Dantas, imputa-se responsabilidade a pregoeiro quando ele contribui com a prática de atos omissivos e comissivos na condução de certame cujo edital contenha cláusulas sabidamente em desacordo com as leis de licitações públicas, porque compete ao pregoeiro, na condição de servidor público, caso tenha ciência de manifesta ilegalidade, recusar-se ao cumprimento do edital e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

representar à autoridade superior (art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90).

126. No presente caso, houve um pedido de esclarecimento no Pregão 20/2020 a respeito da aplicabilidade da NBR 13964/2003 aos itens/grupos do certame, cuja resposta do pregoeiro, sem consulta prévia à área técnica, foi no sentido de informar expressamente a quais itens a referida norma se aplicava e a quais não se aplicava (peça 516). Esse esclarecimento demonstra que o pregoeiro detinha noção, não só das extensas especificações contidas no edital, mas também sobre cada norma que deveria ser aplicada aos itens da licitação, informação essa inclusive diferente das condições publicadas no Termo de Referência (peça 5, p. 10), que indicava em sua cláusula 6.6 "como requisito geral dos itens caberá à empresa participante o atendimento irrestrito às seguintes normas", sem fazer distinção da aplicabilidade delas por itens.

127. Não parece razoável supor que os possíveis licitantes, ao lerem somente o edital e o termo de referência, teriam o mesmo entendimento repassado pelo Pregoeiro, o que pode ter contribuído para afastar eventuais interessados e introduzir critério subjetivo e secreto ao julgamento de propostas (Acórdão 310/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Walton Alencar Rodrigues).

128. Sobre a fase de disputa, o certame foi dividido em dois grupos e itens isolados. Para o grupo 1 cinco empresas disputaram, que teve baixo índice de lances, com média de cerca de um lance por licitante em quatorze dos dezenove itens. O grupo 2 foi disputado por quatro empresas, duas das quais sequer ofertaram lances. Já os itens disputados individualmente foram compostos por nove itens de cadeiras, poltronas e sofás (itens 28 a 36). Os itens 29, 32 e 33 foram desertos e os demais itens foram disputados por pequeno número de licitantes, que variou de dois a cinco empresas interessadas.

129. Nota-se, portanto, a baixa participação de licitantes e a falta de ânimo em ofertar lances. Esses fatores deveriam também ser considerados pelo pregoeiro como indícios de anormalidade da disputa, visto que, segundo o Acordão 1.955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, é recomendável que o pregoeiro, diante de indícios de falta de competitividade, como ausência de lances para muitos itens de bens e serviços ou de comportamentos das licitantes que indiquem simulação de disputa, suspenda o pregão e encaminhe a questão para avalição da autoridade superior, para que se examine a possibilidade de revogar ou anular o certame e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta das licitantes.

268. A conduta irregular dos pregoeiros, consoante descrito na instrução precedente, teria sido a de não submeter à unidade técnica competente pedido de esclarecimento sobre o edital e apresentado resposta, o que, na prática, teria criado novo critério de avaliação das propostas. Também foi imputada a conduta de verificar a anormalidade da disputa (baixa competitividade) e não ter adotado medida no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior.

269. Quanto à falta de individualização das penas, assiste razão aos justificantes. O pregoeiro Ricardo Barboza conduziu o pregão desde a publicação do edital (4/11/2020), bem como na abertura da sessão pública (2611/2020) e no encerramento da fase de lances (26/11/2020) (peça 642). Foi, portanto, o responsável pelos atos inquinados na audiência.

270. O sr. Emerson Moreira substituiu o pregoeiro na condução do PE SRP 20/2020 no período de 7/12/2020 a 5/1/2021 (peça 600, p. 2 e peça 601), tendo completado os atos relativos à habilitação das empresas classificadas em primeiro lugar, adjudicação dos itens aos respectivos licitantes vencedores e envio do processo à Autoridade Competente (peça 642). Não cabe, portanto, que lhe sejam imputadam as supostas irregularidades, devendo ser proposta sua exclusão da relação processual.

271. Em relação à condução do pedido de esclarecimentos formulado por uma empresa, pertinente elucidar melhor os fatos. O item 6.6 do Termo de Referência, que tratava do atendimento a norma técnicas pelos itens a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

serem licitados, previa, no subitem 6.6.6, que se aplicava a ABNT NBR 13964/2003, que comprovava a estabilidade, resistência e durabilidade de divisória tipo painel (peça 273, p. 106).

272. A empresa que solicitou esclarecimentos questionou que no caso dos itens 20 a 27 do grupo 2, teria sido exigido o atendimento a essa norma técnica, embora não se trate de divisórias tipo painel (baixa), mas sim, de divisórias tipo piso teto, para as quais se aplicava a ABNT NBR 15141:2008 (peça 603, p. 2).

273. Embora os justificantes aleguem que submeteram o questionamento à análise da área técnica, não há evidência dessa consulta e nem da resposta nos autos, o que pode evidenciar uma falha na condução do certame ou na remessa dos documentos a este Tribunal pelo Gabinete do Comandante do Exército. Contudo, não há razão para se duvidar que a matéria tenha, de fato, sido submetida à área técnica, até porque, posteriormente, o TR foi alterado e o pregão republicado em 16/11/2020 - antes da autuação deste processo -, o que a Administração não faria sem o devido respaldo técnico.

274. Na resposta ao pedido esclarecimento, o pregoeiro informou (peça 603, p. 1, e peça 605):

> *Referente a norma NBR 13964/2003, que comprova a estabilidade, resistência e durabilidade de divisória tipo painel, refere-se aos seguintes itens:*
>
> *GRUPO 1:*
>
> *Item Nº 9 - Painel divisório, dimensões C x L x A: 600 x 70 x 1100mm, com placas de 15mm de espessura, na cor Cerezo Leon.*
>
> *Item Nº 10 - Painel divisório, nas dimensões C x L x A: 700 x 70 x 1100mm, com placas de 15mm de espessura, na cor Cerezo Leon.*
>
> *Item Nº 11 - Painel divisório, nas dimensões C x L x A: 800 x 70 x 1100mm, com placas de 15mm de espessura, na cor Cerezo Leon.*
>
> *GRUPO 2:*
>
> *ITEM Nº 20 - Divisória painel até a altura de 1.100mm o restante será vidro duplo e a altura não chega até o teto.*
>
> *ITEM Nº 21 - Divisória painel até a altura de 1.100mm o restante será vidro duplo e basculante.*
>
> *Cabe ressaltar que no caso dos itens nº 22 e 23 não será exigido a referida norma.*

275. Em seguida, a Administração decidiu republicar o edital, com vistas a evitar que as alterações procedidas com a resposta ao pedido de esclarecimento pudessem ocasionar prejuízo a algum interessado (peça 606). Tal medida está em consonância com o disposto no § 4º do art. 21 da Lei 8.666/1993 e com o enunciado do Acórdão 702/2014-TCU-Plenário, da relatoria do Ministro Valmir Campelo:

> *É necessária a republicação do edital nos casos em que as respostas aos pedidos de esclarecimentos de licitantes, ainda que publicadas em portal oficial, impactem na formulação das propostas, em conformidade com o disposto no art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993.*

276. Vale relembrar que os esclarecimentos prestados pela Administração no curso do processo licitatório têm efeito vinculante, sob pena de violação ao instrumento convocatório. Assim prescrevem diversos enunciados jurisprudenciais desta Corte, abaixo exemplificados:

> *Os esclarecimentos prestados pela Administração ao longo do certame licitatório possuem natureza*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

vinculante, não sendo possível admitir, quando da análise das propostas, interpretação distinta, sob pena de violação ao instrumento convocatório.

Acórdão 179/2021-Plenário | Relator: RAIMUNDO CARREIRO

Assertiva de pregoeiro, em sede de esclarecimentos, tem efeito vinculante para os participantes da licitação. A inobservância, pelo pregoeiro, da vinculação de sua resposta ao instrumento convocatório pode levar a sua responsabilização perante o TCU.

Acórdão 915/2009-Plenário | Relator: JOSÉ JORGE

esclarecimento, pela Administração, de dúvida suscitada por licitante que importe na aceitação de propostas com exigências distintas das previstas no edital não supre a necessidade de republicação do instrumento convocatório (art. 21, § 4º, da Lei 8.666/1993).

Acórdão 548/2016-Plenário | Relator: JOSÉ MUCIO MONTEIRO

277. Isso posto, inexiste a irregularidade imputada aos justificantes, devendo ser acolhidas as justificativas em relação a esse tópico.
278. A outra suposta conduta irregular imputada ao pregoeiro foi de, ao "verificar a anormalidade da disputa (baixa competitividade), não ter adotado medida no sentido de suspender o pregão e encaminhar a questão para avaliação da autoridade superior" (peça 520, p. 30).
279. As justificativas apresentadas são no sentido de que nem a Lei 10.520/2002 e nem o Decreto 10.024/2019 estipulam "qualquer limitação quantitativa acerca da necessidade de apresentação de propostas válidas ou de disputa na fase de lances por todos os licitantes, não havendo como supor o pregoeiro que não poderá dar seguimento ao certame em razão destas questões numéricas";
280. De fato, não há previsão, dentre as atribuições do pregoeiro, previstas no art. 17 do Decreto 10.024/2019, de avaliar a competitividade do certame e, em decisão subjetiva, por falta de critério normativo, suspender o certame e submeter a questão à autoridade competente.
281. Contudo, aplica-se ao caso a análise lançada nos itens 192 a 194 acima, que tratam do exame de conduta semelhante pela pregoeira do PE SRP 12/2020.
282. Mesmo não havendo comando normativo a respeito, compete ao pregoeiro, com base no princípio da razoabilidade e da busca da proposta mais vantajosa para a Administração, avaliar a participação dos licitantes no certame e, diante de indícios de falta de competitividade, submeter a questão à autoridade competente para avaliação.
283. Nessa linha, e consoante já assinalado na instrução precedente, por meio do Acordão 1.955/2014-TCU-Plenário, Ministro Relator Marcos Bemquerer, este Tribunal considerou recomendável que o pregoeiro, diante de indícios de falta de competitividade, como ausência de lances para muitos itens de bens e serviços ou de comportamentos das licitantes que indiquem simulação de disputa, suspenda o pregão e encaminhe a questão para avalição da autoridade superior, para que se examine a possibilidade de revogar ou anular o certame e/ou de instaurar processo administrativo para apurar a conduta das licitantes.
284. No caso, uma menor competividade do certame na fase de lances foi verificada mais apenas em alguns itens licitados isoladamente, como os itens 28 a 31 (peça 642). O fato de o certame ter se realizado no período da pandemia do Covid-19, que afetou o fornecimento de produtos de modo geral, impede uma avaliação mais embasada da matéria. Por isso, considera-se não estarem presentes indícios flagrantes de falta de competitividade ou de outra situação irregular que justificasse a suspensão do pregão pelo pregoeiro.
285. Por não ter havido a homologação do certame, também não houve a avaliação pela autoridade competente sobre a regularidade de todo o procedimento, inclusive quanto à eventual baixa competitividade do certame. O pregão foi revogado antes da homologação.
286. Assim, não se vislumbra que a conduta do pregoeiro se caracterize como erro grosseiro ou culpa grave, a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

ponto de ensejar na responsabilização e penalização do agente público.
287. Propõe-se, assim, que as justificativas apresentadas pelos responsáveis ***sejam acolhidas****.*

Razões de justificativa apresentadas por *MARIANE KUSTER, parecerista jurídica, em resposta aos Ofício* ***12373/2021-TCU/Seproc, de 20/3/2021*** *(Peça 527)*

Irregularidade*: Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência dos Pregões Eletrônico SRP 12/2020 (UASG 160070) e SRP 20/2020 (UASG 160086) sem a presença de análise ou fundamentação técnica acerca da solução escolhida, das excessivas e imotivadas especificações do objeto e exigências editalícias em afronta à legislação, notadamente o inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e art. 3º do Decreto 7.892/2013.*

Razões de justificativas: vide as razões de justificativas lançadas pela mesma responsável acima (páginas 37 e 38)

288. O parecer jurídico referente ao edital do PE SRP 20/2020, lavrado em 28/10/2020, consta à peça 273, p. 61-71. Na instrução à peça 520, itens 121 a 123, considerou-se ser de "fácil percepção" que o detalhamento das especificações contido no termo de referência era excessivo e que não correspondiam apenas à caracterização suficiente do objeto. A respeito, cita como exemplo, o item 30 – poltrona giratória com apoio de cabeça, que teve especificações excessivas, desacompanhadas de motivação técnica.
289. Na mesma instrução, cita que a Conjur requisitou a aquisição de mesa padrão escritório, que descreve com especificações básicas e ainda aceita similar (peça 290, p. 223), mas no termo de referência todas as mesas possuem especificações exaustivas.
290. A respeito dessa questão, observa-se que a parecerista relata a necessidade, na elaboração dos Estudos Técnicos Preliminares, de observância das regras estabelecidas na IN Seges/ME 40/2020. Refere-se aos elementos obrigatórios previstos no art. 7º, incisos I a XII, do citado normativo, e que deverá ser objeto de justificativa no caso de não inclusão (peça 273, p. 65-67).
291. Indica a localização nos autos do ETP e seus anexos, e ressalta que o Anexo I apresenta a descrição técnica dos bens pretendidos, conforme determina o art. 7º da IN Seges/ME 40/2020.
292. Nas justificativas acima sintetizadas, a parecerista assevera não caber ao Órgão Consultivo, nas análises e manifestações jurídicas nos respectivos processos administrativos destinados à aquisição de mobiliário e divisórias, imiscuir-se no mérito administrativo, tanto no que diz respeito à oportunidade e conveniência da própria contratação, como no que se refere aos seus aspectos técnicos.
293. Ressalva a hipótese dos casos em que nos juízos reservados ao administrador há flagrante ilegalidade ou irregularidade, oportunidade em que deverá, de forma devidamente fundamentada, manifestar-se apenas de modo opinativo.
294. A justificante considera não ter havido a fixação de especificações excessivas no edital questionado, e que as descrições visaram adquirir bens de qualidade e que atendessem às necessidades da Administração. Refuta a indicação de que não havia estudo técnico preliminar consistente nos autos, o que não foi apontado pela parecerista.
295. Explicita que no seu entendimento, os documentos referidos foram efetivamente apreciados nos seus aspectos jurídicos, mas não se encontraram considerações necessárias a tecer.
296. O fato de a requisição de compra de mesa feita pela Chefia de Gabinete do Comandante do Exército e dirigida à Divisão Administrativa indicar apenas a descrição básica do móvel contrastar com o detalhamento das especificações das mesas inseridas no Termo de Referência, ao contrário do alegado na instrução precedente, não se constitui em irregularidade. Obviamente que o ente requisitante não detém a competência para definir o detalhamento das especificações do mobiliário. Se assim fosse, haveria irregularidade também na requisição da Seção de Serviços Gerais de todos os itens licitados (peça 272, p. 7-11).
297. Cabe à parecerista se manifestar acerca da existência, no ETP, elaborado em 19/10/2020 (peça 272, p. 51-67), ou seja, quando já vigente a IN Seges/ME 40/2020, de informações acerca da descrição dos requisitos necessários e suficientes à escolha da solução, com a previsão de critérios e práticas de sustentabilidade,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

consoante exigido no art. 7º, inciso II, da referida norma. A avaliação quanto à suficiência e adequação dos requisitos, por se tratar de matéria técnica, é que seria uma manifestação subjetiva, opinativa, . Nada impede que a parecerista requeira justificativa no caso de uma especificação claramente excessiva, extravagante, mas, como a justificante afirmou, tal situação não foi por ela identificada no processo do PE SRP 20/2020.

298. Isso posto, considerando as competências para atuação do parecerista jurídico em casos da espécie, conclui-se que as justificativas da Sra. Mariane Kuster ***devam ser acolhidas****.*

Conclusão em relação ao PE SRP 20/2020 do Gabinete do Comandante do Exército

299. As razões de justificativas apresentadas em conjunto pelos responsáveis, Srs. Valmir Picinato da Silva, César Sousa de Oliveira, Aldenir Costa dos Santos e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, podem ser acolhidas, com exceção das relativas aos itens I e II das audiências, porquanto não elidiram as irregularidades verificadas no edital e anexos do PE SRP 20/2020, afastando-se, no entanto, proposta de aplicação de sanção.

300. Propõe-se, ainda, que sejam acolhidas as justificativas da Sra. Mariane Kuster e do Sr. Ricardo Cardoso Barboza, e que seja excluído o Sr. Emerson Moreira de Freitas da presente relação processual.

301. Em relação à medida cautelar adotada, considerando que o PE SRP 20/2020 foi revogado por decisão administrativa do Gabinete do Comandante do Exército, de 15/7/2021 (peças 632 e 637), conclui-se pela sua perda de objeto.

302. Por fim, na instrução inicial à peça 12, foi relatado que os documentos do ETP – Estudo Técnico Preliminar 1.1 e 2.2 (peças 6 e 7), que contêm toda a descrição detalhada dos itens licitados, anexos ao termo de referência do edital, incluídos no sistema Comprasnet, estão em formato de imagem, o que dificulta a transparência, contraria a política nacional de dados abertos e fere o inciso III, do § 3º, do art. 8º da Lei 12.527/2011, ao disponibilizar informação em formato que exige maior esforço de tratamento para alcançar legibilidade por máquina, consoante já deliberou este Tribunal (Acórdão 934/2021-TCU-Plenário – Ministro Bruno Dantas).

303. Isso posto, deve-se propor que seja dada ***ciência*** *ao Gabinete do Comandante do Exército de que a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011.*

G. Conclusão	
304. Considerando a proposta de ***acatamento parcial*** *das razões de justificativas dos responsáveis, nova matriz de responsabilização, ajustada à presente análise, será anexada ao final desta instrução.*	

H. Impacto dos Encaminhamentos Propostos	
Haverá impacto relevante *na Unidade Jurisdicionada* ***e/ou na sociedade, decorrente dos encaminhamentos propostos?***	***Não***

I. Pedido de Ingresso aos Autos, de Informações/Vistas/Cópias, e de Sustentação Oral	
Há pedido de ingresso aos autos feito por terceiros?	***Não***
Há pedido de informações/vistas/cópia do processo?	***Não***
Há pedido de sustentação oral feito por terceiros?	***Não***

J. Processos Conexos, de Contas e Apensos			
Há processos conexos noticiando possíveis irregularidades na contratação ora em análise?			***Sim***
Número do TC	***Descrição Sumária***	***Estado Atual***	***Situação***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

			Atual
TC 022.372/2019-9	*Denúncia acerca de supostas irregularidades relacionadas aos pregões eletrônicos SRP 11/2018 e 1/2019, do Comando da 11ª Região Militar e do Comando de Operações Terrestres, respectivamente.*	*Encerrado*	*Arquivado.*
Há processos de contas referentes ao(s) exercício(s) em que as irregularidades ocorreram?			***Não***
Há processos apensos?			***Não***

K. Proposta de Encaminhamento

305. Em virtude do exposto, propõe-se:

*305.1. **conhecer** da **representação**, satisfeitos os requisitos de admissibilidade constantes no **art. 113, § 1º, da Lei 8.666/1993, c/c o art. 237, inciso VI e parágrafo único,** do Regimento Interno/TCU, e no art. 103, § 1º, da Resolução - TCU 259/2014;*

305.2. no mérito, considerar a presente representação parcialmente procedente;

*305.3. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, **fixar prazo de 15 (quinze) dias** ao Colégio Militar de Brasília para que adote providências cabíveis com vistas **a anular** o Pregão Eletrônico SRP 9/2020, em razão das irregularidades abaixo relacionadas, ou, caso opte por dar continuidade ao referido processo licitatório, promova o saneamento das irregularidades no referido processo, abaixo alinhadas, antes da retificação e republicação do edital, cabendo informar ao TCU a decisão adotada, :*

305.3.1. estudos técnicos preliminares, termo de referência e edital contendo as seguintes lacunas/omissões e previsões/exigências sem a devida fundamentação técnica e com violação de disposições legais, princípios e jurisprudência do TCU, na forma a seguir descrita:

a) exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem contida no termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, em afronta ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002;

b) exigência de declaração de garantia formulada de modo a permitir que participassem do certame somente fabricantes e revendas autorizadas, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos Plenários 1.805/2015 e 1.350/2015;

c) detalhamento excessivo e injustificado dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002, que vedam especificações excessivas, irrelevantes, desnecessárias ou injustificadas, e com potencial de ocasionar restrição à competitividade no certame;

d) agrupamento injustificado de itens com certa heterogeneidade em um mesmo lote, os quais em princípio poderiam ser licitados separadamente, em desconformidade com a obrigação de parcelamento o objeto licitado, nos termos dos arts. 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei 8.666/1993, decisão que pode ter ocasionado restrição ao caráter competitivo do certame, na medida que requer maior capacidade produtiva dos licitantes, ou, alternativamente, sua atuação como fornecedores representantes de diferentes nichos do mercado;

e) exigência não justificada de apresentação pelos licitantes de declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", exigência com potencial restritivo à competitividade e que afronta ao disposto no art. 3º da Lei 10.520/2002;

f) exigência indevida de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17, seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002 e a jurisprudência deste Tribunal (a exemplo do Acórdão 2.472/2019-TCU-1ª Camara – Ministro-Substituto, Augusto Sherman);

g) estimativa de preços de mercado sem observância das regras estabelecidas na IN Seges/MP 5/2014 (atual IN Seges/ME 73/2020), em especial quanto à priorização dos itens I e II do art. 2º da referida norma (art. 5º da IN Seges/ME 73/2020), e sem submeter aos fornecedores consultados as especificações integrais constantes do termo de referência, o que prejudica a adequada formação dos preços pelos fornecedores; e,

h) estimativa de preços realizada junto a apenas três fornecedores, quando deveria alcançar número significativo da amostra, o que prejudica a identificação da melhor proposta para a Administração, em dissonância com a orientação constante dos Acórdão 492/2012 e 1.893/2017-TCU-Plenário, da relatoria dos Ministros Walton Alencar Rodrigues Bruno Dantas, respectivamente;

305.4. ***considerar*** *prejudicadas as medidas cautelares determinadas nestes autos, em relação ao PE SRP 12/2020 e ao PE SRP 20/2020, ante a perda de seus objetos, dadas as revogações das licitações pelo Departamento Geral de Pessoal e pelo Gabinete do Comandante do Exército, respectivamente;*

305.5. ***acolher*** *as razões de justificativa apresentadas por Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (CPF: 007.617.657-60), Gilmar Antônio de Souza (CPF: 483.608.300-10) e Diego Rodrigues Amaral (CPF: 468.608.300-10), em relação ao item IV das audiências referentes ao PE SRP 9/2020;*

305.6. ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas por Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (CPF: 007.617.657-60), Gilmar Antônio de Souza (CPF: 483.608.300-10) e Diego Rodrigues Amaral (CPF: 468.608.300-10), em relação aos itens I, II, III, V, VI e VII das audiências relacionadas com o PE SRP 9/2020, deixando, excepcionalmente, de lhes aplicar a multa legal, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal, e diante do fato de que o certame foi suspenso administrativamente após a apresentação de impugnações ao edital e antes da oitiva deste Tribunal;*

305.7. ***acolher*** *as razões de justificativa apresentadas por Josué Mendes Gonçalves (CPF: 933.669.650-53), Francisco Wellington Siqueira Paes (CPF: 549.110.283-00) e Elton Azevedo Maia (CPF: 654.783.809-97), em relação ao item IV das audiências referentes ao PE SRP 12/2020;*

305.8. ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas por Josué Mendes Gonçalves (CPF: 933.669.650-53), Francisco Wellington Siqueira Paes (CPF: 549.110.283-00) e Elton Azevedo Maia (CPF: 654.783.809-97) em relação aos itens I, II e III das audiências referentes ao PE SRP 12/2020, deixando, excepcionalmente, de propor a aplicação da multa legal, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal, e por não ter sido constatada a ocorrência de culpa grave e/ou dolo dos responsáveis;*

305.9. ***acolher*** *as razões de justificativa apresentadas por Mariane Kuster (CPF: 933.669.650-53), em relação aos itens das audiências referentes ao PE SRP 12/2020 e ao PE SRP 20/2020;*

305.10. ***acolher*** *as razões de justificativa apresentadas por Camila de Araújo Pereira (CPF: 573.599.891-91), em relação aos itens das audiências referentes ao PE SRP 12/2020;*

305.11. ***acolher*** *as razões de justificativa apresentadas por Valmir Picinato da Silva (CPF: 667.188.219-34), César Sousa de Oliveira (CPF: 010.614.001-90), Aldenir Costa dos Santos (CPF: 696.612.192-49) e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira (CPF: 021.591.137-78), em relação ao item III das audiências referentes ao PE SRP 20/2020;*

305.12. ***rejeitar*** *as razões de justificativa apresentadas por Valmir Picinato da Silva (CPF: 667.188.219-34), César Sousa de Oliveira (CPF: 010.614.001-90), Aldenir Costa dos Santos (CPF: 696.612.192-49) e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira (CPF: 021.591.137-78), em relação aos itens I e II das audiências referentes ao PE SRP 20/2020, deixando, excepcionalmente, de propor a aplicação da multa legal, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, diante dos elementos de convicção até aqui obtidos pelo Tribunal, e por não ter sido constatada a ocorrência de culpa grave e/ou dolo dos responsáveis;*

305.13. ***acolher*** *as razões de justificativa apresentadas por Ricardo Cardoso Barboza (CPF: 091.710.877-*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

96), em relação aos itens das audiências referentes ao PE SRP 20/2020;
*305.14. **excluir** Emerson Moreira de Freitas (CPF: 031.991.336-81) da presente relação processual de responsáveis;*
*305.15. dar **ciência** ao Gabinete do Comandante do Exército, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no PE SRP 20/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011;

*305.16. **informar** ao Colégio Militar de Brasília (UASG 160064), ao Departamento Geral de Pessoal (UASG 160070) e ao Gabinete do Comandante do Exército do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*
*305.17. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (CPF: 007.617.657-60), Gilmar Antônio de Souza (CPF: 483.608.300-10), Diego Rodrigues Amaral (CPF: 468.608.300-10), Josué Mendes Gonçalves (CPF: 933.669.650-53), Francisco Wellington Siqueira Paes (CPF: 549.110.283-00) e Elton Azevedo Maia (CPF: 654.783.809-97), Mariane Kuster (CPF: 933.669.650-53), Camila de Araújo Pereira (CPF: 573.599.891-91), Valmir Picinato da Silva (CPF: 667.188.219-34), César Sousa de Oliveira (CPF: 010.614.001-90), Aldenir Costa dos Santos (CPF: 696.612.192-49), Marcelo Cristiano Mattos Teixeira (CPF: 021.591.137-78), Ricardo Cardoso Barboza (CPF: 091.710.877-96) e Emerson Moreira de Freitas (CPF: 031.991.336-81), bem como aos seus respectivos representantes legais;*
305.18. determinar à Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) que realize o monitoramento da determinação proferida no item 305.3 acima;
305.19. arquivar os presentes autos, nos termos art. 169, II, do Regimento Interno deste Tribunal."

É o Relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760327.

VOTO

Cuidam os autos de representação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) noticiando possíveis irregularidades em certames licitatórios conduzidos por organizações militares, os quais são discriminados na tabela a seguir:

Certame	Órgão Promotor da Licitação	Objeto	Valor Estimado da Contratação
Pregão Eletrônico SRP 9/2020	Colégio Militar de Brasília	Registro de preços para eventual aquisição de mobiliários em madeira e assentos em geral, composto por 101 itens divididos em dois grupos, um com 68 itens de mobiliário em geral (armários, estantes, gaveteiros, mesas, painéis, cabine de estudo, suporte para CPU, biombo divisor de ambiente, rack e aparador), e outro com 33 itens de assentos em geral (poltronas, cadeiras, sofás, longarinas e poltronas de auditório).	R$ 26.382.386,55
Pregão Eletrônico SRP 12/2020	Departamento-Geral de Pessoal do Exército	Registro de preços para aquisição e instalação de divisórias, compostas em lote único de 15 itens.	R$ 28.342.080,00
Pregão Eletrônico SRP 20/2020	Gabinete do Comandante do Exército	Registro de preços para a aquisições de mobiliários em geral para os setores do Gabinete.	R$ 1.422.874,21

2. Nesta etapa processual, são examinadas as razões de justificativa dos responsáveis, bem como as respostas às oitivas dos órgãos envolvidos nas contratações em tela e da empresa interessada.

3. Insta salientar que, segundo informado pela unidade técnica, os dois últimos certames **supra** foram revogados, não tendo resultado em contratações, ao passo que a primeira licitação indicada na tabela acima foi suspensa por decisão administrativa do pregoeiro em 15/12/2020, antes, portanto, da decisão cautelar desta Corte, em razão do provimento parcial de impugnação de licitante.

4. A empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. sagrou-se vencedora do Pregão Eletrônico SRP 12/2020, logrando adjudicação do lote único ao valor total de R$ 24.991.064,00, o que representa um desconto de 11,8% em relação ao preço de referência da Administração. O resultado da licitação tinha sido homologado em 9/12/2020, antes de ser suspenso por conta da expedição de medida cautelar pelo TCU.

5. A instrução inicial da Selog apontou indícios de irregularidades semelhantes nos três pregões e concluiu que estes foram marcados pela ausência de competitividade, o que se traduz pelo fato de que, em muitos itens, nem sequer houve oferta de lances na fase competitiva da disputa, em que justamente se esperava uma concorrência mais acirrada entre os licitantes para a obtenção de um preço mais vantajoso para a administração pública. Segundo apurado pela unidade técnica, essa ausência de competitividade decorreria das seguintes condutas:

> a) inobservância das regras de parcelamento para objeto, uma vez que os grupos reuniam itens heterogêneos, que, em princípio, poderiam ter sido licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, inciso IV, da Lei 8.666/1993, e a Súmula 247 do TCU;
> b) exigência de certificações, declarações de qualidade, atendimento de normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade sem justificativa técnica adequada para sua

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

adoção, que, além de pouco usuais no mercado, ampliaram as exigências editalícias para além do necessário à obtenção da contratação mais vantajosa;
c) exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante com reconhecimento de firma em cartório, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas;
d) direcionamento a produto ou a fabricante específico, com detalhamentos e especificações semelhantes/idênticos aos catálogos de produtos de determinados fabricantes/fornecedores interessados nos certames; e
e) participação excessiva das organizações militares (com promoção, gerência e adesão a atas de registro de preços), nos últimos dois anos, em certames para aquisição de móveis, sem a devida justificativa ou planejamento do volume demandado em face ao adquirido/contratado.

6. A Selog considerou que, como consequência dessa falta de competitividade, nos Pregões 12/2020 e 20/2020, os preços adjudicados seriam superiores aos identificados em certames similares realizados por outros órgãos.

7. Ante o exposto, com amparo no disposto no art. 276, § 1º, do Regimento Interno do TCU, houve expedição de medida cautelar aos órgãos gerenciador e participantes para que suspendessem todos os atos dos Pregões 12/2020, promovido pelo Departamento-Geral de Pessoal do Exército (DGP); 20/2020, promovido pelo Gabinete do Comandante do Exército; e 9/2020, promovido pelo Colégio Militar de Brasília, assim como de todos os atos deles decorrentes, incluindo as atas de registro de preços eventualmente assinadas, não permitindo aquisições e/ou adesões, até ulterior decisão de mérito desta Corte de Contas sobre os indícios de irregularidades em apuração neste feito.

8. Outrossim, foi acolhida a proposta de realizar as diligências necessárias e as oitivas da empresa interessada e dos órgãos envolvidos nas contratações ora em exame.

9. Posteriormente, a medida cautelar mencionada acima foi referendada pelo Acórdão 62/2021-Plenário.

10. Em nova apreciação do feito, com base em instrução da Selog inserta à peça 520, autorizei a realização das audiências propostas pela unidade técnica, sintetizadas na tabela a seguir:

Irregularidade	Responsáveis	Condutas
Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 09/2020 contendo as seguintes previsões/exigências sem a devida fundamentação técnica: a) exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados, conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002; b) exigência da "declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma	Srs. Gilmar Antônio de Souza e Diego Rodrigues Amaral, corresponsáveis pelos estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência	Confeccionaram os Estudos Técnicos Preliminares e o Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 09/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro", em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002; c) exigência de que o laudo referente à Norma Regulamentadora NR-17 seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002; d) exigências de declarações referentes às fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA e licença de operação, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (e.g. Acórdãos 3.368/2015 e 1.498/2020, ambos do Plenário), por estabelecerem obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada; e) exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1.805/2015-Plenário e 4547/2020-1ª Câmara); f) agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 9/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993 e a Súmula 247 do TCU; e g) detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.	Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, ordenador de despesas e corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência	Aprovou os Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 09/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário.
Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 contendo as seguintes previsões/exigências sem a devida fundamentação técnica: a) exigência de atendimento a normas NBR, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados, conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, se afigurando excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade	Sr. Josué Mendes Gonçalves, responsável pelos Estudos Técnicos Preliminares e Edital	Confeccionou os Estudos Técnicos Preliminares e Edital do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002; b) exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, assim como de seu reconhecimento em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida da autenticidade da assinatura (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1.301/2015, ambos do Plenário); c) detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame.; e d) grave deficiência de planejamento da unidade, em afronta ao princípio da eficiência administrativa esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como ao adequado planejamento das contratações, consoante o art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014, e, ainda, os arts. 1º e 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.		inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário.
	Sr. Francisco Wellington Siqueira Paes, responsável pelo Termo de referência	Confeccionou o Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário.
	Elton Azevedo Maia, ordenador de despesa e corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares e Termo de Referência	Aprovou os Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário.
Criação de critério subjetivo não previsto no Edital do Pregão Eletrônico SRP 12/2020, relativo à avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia à unidade técnica e sem eventual nova publicação do instrumento convocatório.	Sra. Camila de Araújo Pereira, pregoeira.	Não realizou as diligências necessárias para garantir a clareza e a adequação das exigências editalícias, bem como, ao responder a esclarecimento de licitante, introduziu critério subjetivo de julgamento de propostas, em afronta ao art. 116, incisos IV, VI e XII e parágrafo único, da Lei 8.112/90; Acórdão 310/2013-Plenário e Acordão 1.955/2014-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

Estudos Técnicos Preliminares e Termos de Referência do Pregão Eletrônico SRP 12/2020 e do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 sem a presença de análise técnica acerca da solução escolhida, especificações do objeto e exigências editalícias, em afronta à legislação, notadamente o inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e art. 3º do Decreto 7.892/2013.	Sra. Mariane Küster, Parecerista Jurídica	Permitiu a continuidade dos certames com Estudos Técnicos Preliminares, Termos de Referência e Minutas de Editais com flagrante presença de irregularidades, em afronta ao art. 38, parágrafo único, da Lei 8.666/93.
Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 contendo as seguintes previsões/exigências sem a devida fundamentação técnica: a) agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico – SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente, a fim de melhor aproveitar as particularidades do mercado, conforme o art. 15, IV, da Lei 8.666/1993, e a Súmula 247 do TCU; b) detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame; e c) grave deficiência de planejamento da unidade em afronta ao princípio da eficiência administrativa, esculpido no art. 37 da Constituição Federal, bem como ao adequado planejamento das contratações, consoante o art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27 de janeiro de 2014, e, ainda, os arts. 1º e art. 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019.	Srs. Valmir Picinato da Silva, César Sousa de Oliveira, Aldenir Costa dos Santos, corresponsáveis pelos estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital	Confeccionaram os Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário
	Sr. Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, ordenador de despesa e corresponsável pelos estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital.	Aprovou os Estudos Técnicos Preliminares, Termo de Referência e Edital do Pregão Eletrônico SRP 20/2020 sem os elementos regulamentares necessários, especialmente a ausência de pareceres técnicos que suportassem as escolhas realizadas, as especificações descritas e as exigências estipuladas, em afronta inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, art. 9º, inciso I, do Decreto 7.892/2013, c/c art. 6º, inciso IX, da Lei 8.666/93 e Acórdão 2.407/2006-Plenário.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

Criação de critério subjetivo não previsto no Edital do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, relativo à avaliação técnica das propostas dos licitantes, sem consulta prévia à unidade técnica e sem eventual nova publicação do instrumento convocatório.	Srs. Emerson Moreira de Freitas e Ricardo Cardoso Barboza, pregoeiros.	Ao responderem a esclarecimento de licitante, introduziram critério subjetivo e não previsto no edital ao julgamento de propostas (Acórdão 310/2013-Plenário), bem como não realizaram as diligências necessárias quando verificada a baixa competitividade do certame.

11. Após as apresentações das respostas às oitivas e audiências realizadas, a Selog instruiu o mérito do feito (peça 643), propondo, em pareceres uníssonos: (i) julgar esta representação parcialmente procedente; (ii) fixar prazo para que o Colégio Militar de Brasília anule o Pregão Eletrônico SRP 9/2020; (iii) considerar prejudicadas as medidas cautelares determinadas nestes autos, em relação aos Pregões Eletrônicos SRP 12/2020 e SRP 20/2020, ante a perda de seus objetos, dadas as revogações das licitações; (iv) cientificar os órgãos envolvidos das irregularidades apuradas; (v) acolher as razões de justificativa apresentadas por alguns responsáveis por certos fatos; e (vi) rejeitar as defesas apresentadas por outros agentes, sem, contudo, aplicar-lhes sanções, em sintonia com o princípio administrativo da proporcionalidade, e por não ter sido constatada a ocorrência de culpa grave e/ou dolo dos aludidos responsáveis.

II – Do exame das manifestações relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 9/2020

12. Feita a devida contextualização dos fatos, passo a tratar do exame das manifestações encaminhadas pelos órgãos jurisdicionados e responsáveis em relação ao Pregão Eletrônico SRP 9/2020.

13. A respeito da resposta à oitiva do Colégio Militar de Brasília, adoto como razões de decidir o exame realizado pela instrução à peça 520, que concluiu que a manifestação do órgão jurisdicionado não saneou as irregularidades apontadas. Adicionalmente, entendo pertinente apresentar uma série de considerações nos parágrafos seguintes.

14. Iniciando a apreciação das razões de justificativa dos responsáveis, realizada por meio da instrução à peça 643, a Selog propôs acolher manifestações apresentadas pelos Srs. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Gilmar Antônio de Souza e Diego Rodrigues Amaral em relação a um dos tópicos da audiência desses agentes, que trata da exigência de declarações referentes aos fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA e licença de operação ambiental, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (**v.g.** Acórdãos 3.368/2015 e 1.498/2020, ambos do Plenário), por estabelecerem obrigações de apresentação de documentos em nome de terceiros alheios à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada.

15. A título de exemplo, foram exigidos os seguintes documentos dos licitantes:

a) certificado de registro de pessoa jurídica do fabricante do produto;
b) licença de operação do fabricante;
c) documento do fabricante para comprovação de tratamento de resíduos líquidos;
d) documento do fabricante referente ao plano de gerenciamento de resíduos sólidos;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

e) certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou Cerflor, em nome do fabricante do mobiliário, comprovando a procedência da madeira proveniente de manejo florestal responsável ou de reflorestamento
f) certificado do fabricante de regularidade perante o IBAMA; e
g) documento que comprove pintura isenta de materiais pesados, apresentado em papel timbrado do fabricante da tinta.

16. Como se observa, as exigências **supra** são voltadas aos fabricantes, que não necessariamente serão os contratados, ou seja, atingem relação alheia ao universo de possíveis licitantes, o que estaria em desacordo com a jurisprudência do TCU.

17. Na derradeira instrução produzida nos autos (peça 643), a Selog reviu sua posição anteriormente manifestada (peça 520), empregando a seguinte motivação para acolher as razões de justificativa dos responsáveis:

> *"55. A reanálise das exigências, considerando as características dos fornecedores de mobiliário ao Poder Público, revela que não são alheias à relação entre o ente contratante e a futura contratada. De início, deve-se considerar que muitas das empresas licitantes são elas próprias as fabricantes dos móveis que fornecem e são diretamente alcançadas pelas exigências.*
> *56. As exigências ambientais estão relacionadas à utilização da madeira na fabricação do mobiliário a ser fornecido, ou seja, têm relação com o objeto licitado, e devem ser respeitadas por toda a cadeia produtiva e comercial, inclusive pelos revendedores, distribuidores ou comerciantes em geral que pretendam comercializar o produto por meio de licitações públicas, sob pena de ineficácia da política pública de proteção ambiental. Não se trata, assim, de obrigação alheia aos interesses do Poder Público contratante e nem da contratada.*
> *57. A respeito, pertinente trazer a colação excerto do voto condutor do Acórdão 6.047/2015-TCU-2ª Câmara, da relatoria do Ministro Raimundo Carreiro:*
>
> > *Reproduzo novamente neste Voto excerto da Ementa do Agravo de Instrumento 837832 MG:*
> > *16. (...) No exercício de sua competência regulamentar, o Poder Executivo poderá exigir a apresentação de licenciamento ambiental para habilitação de empresa em licitação para aquisição de bens móveis, já que se afigura exigência de qualificação técnica que não implica discriminação injustificada entre os concorrentes, assegura a igualdade de condições entre eles e retrata o cumprimento do dever constitucional de preservação do meio ambiente."*
> > *17. Ao decidir, o Relator, Ministro Gilmar Mendes, deixou também assentado:*
> > *"O acórdão recorrido, portanto, está em sintonia com a jurisprudência da Corte, no sentido de que exigências de qualificação técnica e econômica podem ser estipuladas, desde que indispensáveis à garantia do cumprimento das obrigações. Nesse sentido: ADI nº 2716, Rel. Min. Eros Grau, Tribunal Pleno, DJe 7.3.2008 e ADI nº 3070, Rel. Min. Eros Grau, DJe 19.12.2007.*
>
> *58. No relatório da decisão acima foi mais bem explicitada a questão decidida pelo STF:*
>
> > *Ultrapassada essa questão, no que diz respeito à exigência de apresentação de licenciamento ambiental para a compra de produtos derivados de madeira e insumos pela Administração Pública Direta e Indireta do Estado de Minas Gerais, prevista no Decreto nº 44.122/05 e no Edital do Pregão em tela, o acórdão recorrido assim assentou:*
> > *"Na verdade, foi lançado mão desta competência que o Estado expediu o Decreto impugnado pela apelante, que sem estipular exigências discriminatórias, mas no intuito de conferir segurança e eficácia ao projeto de política ambiental, afinando-o com o interesse*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

público, dispôs que a Administração Pública Estadual somente poderá adquirir produtos derivados de madeira se o fornecedor demonstrar certidão de regularidade ambiental.

Tal exigência não ofende a igualdade de condições entre os concorrentes, permite a competitividade entre os interessados, imprescindível na licitação, e abarca os princípios da impessoalidade e igualdade ou isonomia, a serem observados pelo administrador público.

Sendo assim, a exigência hostilizada pela apelante não atenta contra os princípios que regem a atividade licitatória; pelo contrário, tende a promover a defesa e preservação do meio ambiente, que é um dever precípuo do Poder Público e da coletividade (art. 225 da CF/88), de competência comum a todos os entes federados (art. 23, VI da CF/88)".

59. Ademais, a acertada preocupação com a sustentabilidade ambiental também está demonstrada em outras exigências, como no caso do certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou Cerflor, em nome do fabricante do mobiliário, comprovando a procedência da madeira proveniente de manejo florestal responsável ou de reflorestamento, a exemplo do exigido no item 38 – Mesa de Trabalho Reta (peça 107, p. 197).

60. Consoante disposto no portal do Inmetro (http://inmetro.gov.br/qualidade/cerflor_ normas Brasileiras.asp):

O Cerflor visa à certificação do manejo florestal sustentável e da cadeia de custódia de produtos de base florestal, segundo o atendimento de princípios, critérios e indicadores - aplicáveis para todo o território nacional - prescritos nas normas elaboradas no fórum nacional de normalização e integradas ao Sistema Brasileiro de Avaliação da Conformidade e ao Inmetro.

61. Observa-se que a exigência acima também envolve condição do fabricante do mobiliário, mas não foi considerada alheia à relação jurídica entre o contratante e a futura contratada. O mesmo se aplica às exigências relativas ao atendimento a normas técnicas, ergonômicas, que também são relativas ao fabricante e inerentes ao objeto a ser adquirido, e, por isso, não podem ser desconsideradas.

62. Ainda a respeito dessa exigência, vale registrar que o TCU já reconheceu a importância das compras públicas como indutoras da política ambiental brasileira. No voto condutor do Acórdão 2.995/2013-TCU-Plenário, Ministro Relator Valmir Campelo, foi apreciada a questão de exigência de apresentação, em pregão para compra de mobiliário, de certificado florestal de cadeia de custódia emitida pelo fabricante da madeira utilizada nos produtos da empresa. Naquela ocasião, divergindo do posicionamento da Unidade Técnica, o relator considerou possível a referida exigência.

63. Registre-se que a análise acima, basicamente nos mesmos termos, foi lançada na última instrução no TC 043.160/2020-4, que trata do PE SRP 4/2020, do Comando Militar da 12ª Região, para a compra de mobiliário, e teve a anuência expressa do corpo diretivo da Selog e tácita do Relator do Acórdão 934/2021-TCU-Plenário, Ministro Bruno Dantas.

64. Assim, nada obstante as justificativas apresentadas não tenham enfrentado diretamente a matéria posta, conclui-se que as exigências editalícias objeto deste item das audiências não se constituem em obrigações alheias à relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada."

18. Discordo do posicionamento da unidade técnica quanto a esse ponto da análise. Há de se entender que o rol exaustivo de elementos previstos no art. 27 a 31 da Lei 8.666/1993, para habilitação dos licitantes, referem-se aos documentos do próprio interessado em participar do certame, e não de terceiros estranhos ao processo licitatório e à relação contratual superveniente.

19. Entendo ser muito difícil, quiçá impossível, que um revendedor ou empresa varejista que comercialize mobiliário obtenha algum documento comprovando que a pintura do móvel é isenta de materiais pesados, apresentando declaração em papel timbrado do próprio fabricante da tinta. Há de se

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

convir ser inviável identificar visualmente o fabricante da tinta a partir da inspeção do mobiliário fornecido, exigindo que o fornecedor do item obtenha tal informação com o seu fabricante. A partir daí, o licitante ainda teria que contactar o fabricante da tinta (que pode ser inclusive uma empresa estrangeira), com vistas a obter a declaração solicitada.

20. Não se pode olvidar que o fabricante da tinta pode simplesmente se negar a fornecer tal documento ou direcioná-lo a apenas um grupo de interessados em participar do certame licitatório, restringindo ilegalmente a ampla competição, bem como criando custos desnecessários para outros licitantes ofertarem suas propostas (que possivelmente serão repassados ao poder público).

21. Ademais, a administração não dispõe de meios para verificar se o conteúdo da referida declaração é materialmente verdadeiro, pois tal checagem exigiria a realização de testes de laboratório com equipamentos sofisticados.

22. Quanto às outras exigências de cunho ambiental, considero que todas são inaplicáveis para empresas que apenas vendem móveis, atividade que não se encontra listada no anexo 1 da Resolução Conama 237/1997, que relaciona as atividades sujeitas ao licenciamento ambiental. Se, por um lado, a fabricação de móveis efetivamente requer o licenciamento ambiental, nos termos do referido ato normativo, a mera comercialização do mobiliário não exige a obtenção de licença ambiental, sendo desarrazoado que se requeira do revendedor a documentação do licenciamento ambiental atinente à outra pessoa jurídica, o fabricante do móvel.

23. Não desconheço que o Decreto 7.746/2012, que estabelece critérios e práticas para a promoção do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações realizadas pela administração pública federal, contém as seguintes disposições:

> *"Art. 5º A administração pública federal direta, autárquica e fundacional e as empresas estatais dependentes poderão exigir no instrumento convocatório para a aquisição de bens que estes sejam constituídos por material renovável, reciclado, atóxico ou biodegradável, entre outros critérios de sustentabilidade.*
> *(...)*
> *Art. 8º A comprovação das exigências apresentadas no instrumento convocatório poderá ser feita por meio de certificação emitida ou reconhecida por instituição pública oficial ou instituição credenciada ou por outro meio definido no instrumento convocatório.*
> *§ 1º Em caso de inexistência da certificação referida no caput, o instrumento convocatório estabelecerá que, após a seleção da proposta e antes da adjudicação do objeto, o contratante poderá realizar diligências para verificar a adequação do bem ou serviço às exigências do instrumento convocatório.*
> *§ 2º Caso o bem ou serviço seja considerado inadequado em relação às exigências do instrumento convocatório, o contratante deverá apresentar razões técnicas, assegurado o direito de manifestação do licitante vencedor."*

24. Ocorre que as disposições do edital do Pregão Eletrônico SRP 9/2020 de plano não se amoldam à sistemática prevista nos artigos reproduzidos acima, além de trazerem obrigações que não estão amparadas no Decreto 7.746/2012.

25. Além disso, há de se observar que tais dispositivos devem ser aplicados com razoabilidade, pois uma postura exacerbada na aplicação desse regulamento levaria a situações de inconstitucionalidade, uma vez que teríamos restrições de competitividade vedadas pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

26. Não se questiona a importância crescente do princípio do desenvolvimento nacional sustentável nas contratações públicas, mas há de se observar que os contratos administrativos não são instrumentos vocacionados para implementar políticas públicas, como a proteção ao meio ambiente. Para isso, o poder público dispõe de outros instrumentos mais efetivos, como o poder de polícia exercido pelos órgãos de fiscalização ambiental.

27. Há de se ter extrema cautela em solicitar inúmeros documentos dos fabricantes do objeto licitado, exigência que, além incrementar os preços dos produtos ofertados à administração, poderia inviabilizar a participação de licitantes, notadamente os que não são fabricantes dos produtos, mas somente seus revendedores.

28. O princípio do desenvolvimento nacional sustentável também não pode se sobrepor aos demais princípios elencados no art. 3º da Lei 8.666/1993. Cabe salientar que, com relativa frequência, vários princípios são aplicáveis às situações concretas com as quais se defrontam os gestores públicos.

29. Nessas hipóteses, é necessário ponderar esses princípios, o que implica dizer que eles serão aplicados em graus diferentes, mas não serão afastados de todo. Afinal, conforme exposto por Robert Alexy [Teoria dos Direitos Fundamentais. Tradução de Virgílio Afonso da Silva. São Paulo: Malheiros, 2008. Páginas 90-91]:

> *"...Princípios são, por conseguinte, mandamentos de otimização, que são caracterizados por poderem ser satisfeitos em graus variados e pelo fato de que a medida devida de sua satisfação não depende somente das possibilidades fáticas, mas também das possibilidades jurídicas".*

30. Ademais, a aplicação dos princípios demanda um processo de concretização sucessiva, até alcançar o grau de densidade próprio das regras (legais ou infralegais). Durante esse processo de densificação, será verificado o grau de aplicação de cada um deles.

31. Assim, os princípios trazidos pela Lei 8.666/1993 são compatíveis ou se identificam com os princípios gerais regedores da administração pública como um todo, em especial com aqueles previstos no **caput** do art. 37 da Constituição Federal.

32. Haverá situações de contraposição entre eles, cuja solução consiste não na exclusão de nenhum deles da ordem jurídica, mas em um adequado procedimento de ponderação, segundo o peso e importância de cada um. Ou seja, a solução será dada pelo caso concreto de acordo com as suas circunstâncias e com a máxima compatibilização possível dos valores envolvidos.

33. Com relação ao princípio do desenvolvimento nacional sustentável, observa-se que o direito ao meio ambiente ecologicamente equilibrado está expressamente previsto no texto constitucional, segundo o qual compete ao Poder Público, além da coletividade, defendê-lo e preservá-lo para as presentes e futuras gerações.

34. De forma a assegurar a efetividade desse direito, a Constituição Federal atribuiu ao Poder Público diferentes obrigações e erigiu a defesa do meio ambiente como um dos princípios de orientação da atividade econômica nacional (artigos 170 e 225).

35. A leitura desses dispositivos indica que o Estado não só pode como deve fomentar a adoção de tecnologias e procedimentos ambientalmente sustentáveis. Para tanto, o próprio texto constitucional estabelece a possibilidade de se conceder tratamento diferenciado a produtos e serviços em função do impacto ambiental gerado.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

36. Assim, revela-se plenamente possível que o Poder Público, ante os comandos constitucionais mencionados, estabeleça critérios de sustentabilidade nas contratações que realizar, com os objetivos de reduzir o impacto ambiental gerado pela máquina pública e induzir mudanças no setor produtivo.

37. Contudo, a interpretação da lei não pode ocorrer de forma isolada apenas com base no princípio do desenvolvimento nacional sustentável, pois os princípios licitatórios estão inter-relacionados, sendo possível, em linhas gerais, afirmar que as contratações devem ocorrer:

a) em um ambiente em que sejam fornecidas iguais condições para todos quantos quiserem participar (princípio da igualdade);

b) consoante os procedimentos previstos no instrumento convocatório (princípio da vinculação ao instrumento convocatório);

c) de forma a serem evitados quaisquer favorecimentos ou preferências pessoais por parte dos administradores públicos (princípios da impessoalidade e do julgamento objetivo);

d) buscando-se a proposta mais vantajosa para a entidade e que melhor atenda ao interesse público (princípios da moralidade, da probidade administrativa, da eficiência e da economicidade).

38. Feita a devida ponderação dos princípios ao caso em exame, é inevitável a conclusão de que as exigências editalícias não se amoldam aos aludidos princípios, notadamente da igualdade entre as licitantes, do julgamento objetivo, da impessoalidade, da moralidade, da probidade administrativa e da seleção da proposta mais vantajosa.

39. A escolha feita pela Administração Pública não pode ser arbitrária, ao contrário, deve ser motivada. Em suma, a licitação exige, necessariamente, algum tipo de restrição, pois, no momento em que se definem as características do produto desejado, afasta-se a possibilidade de participação das empresas que não detêm os bens com as características estipuladas. O que não se admite, e assim prevê tanto o art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal como o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, é o estabelecimento de condições que restrinjam o caráter competitivo das licitações em razão de circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

40. Com base no exposto, por considerar injustificadas e exacerbadas todas as exigências realizadas que exijam a apresentação de documentos de terceiros estranhos ao processo licitatório, rejeito as razões de justificativa dos responsáveis quanto ao referido ponto da audiência.

41. No que tange aos demais itens das audiências endereçadas aos Srs. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Gilmar Antônio de Souza e Diego Rodrigues Amaral, o exame da Selog concluiu pela rejeição das razões de justificativa, sem, contudo, aplicar sanção aos responsáveis, tendo em vista que o certame foi suspenso administrativamente após a apresentação de impugnações ao edital e antes da oitiva deste Tribunal.

42. Embora eu acompanhe a posição de rejeitar as razões de justificativa dos três responsáveis, considero que todo o conjunto de atos praticados pelos referidos agentes revestem-se de elevado nível de reprovabilidade e indicam no mínimo a ocorrência de culpa grave, ensejando a aplicação de sanção por esta Corte de Contas, nos termos que exporei em seguida.

43. Com relação ao primeiro tópico da audiência que tratou das especificações técnicas excessivamente detalhadas dos itens de mobiliário a serem adquiridos, a Selog considerou que a referida impropriedade não foi elidida.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

44. Acolho integralmente o exame da unidade técnica quanto a esse ponto, adotando-o como razão de decidir. Em linha com a Selog, considero que tal prática, além de caracterizar possível direcionamento da licitação, infringe o art. 3º do Decreto 10.024/2019, que regulamenta o pregão eletrônico no âmbito da administração pública federal, **in verbis**:

> *"Art. 3º Para fins do disposto neste Decreto, considera-se:*
> [...]
> *XI - termo de referência - documento elaborado com base nos estudos técnicos preliminares, que deverá conter:*
> *a) os elementos que embasam a avaliação do custo pela administração pública, a partir dos padrões de desempenho e qualidade estabelecidos e das condições de entrega do objeto, com as seguintes informações:*
> *1. a definição do objeto contratual e dos métodos para a sua execução, vedadas especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias, que limitem ou frustrem a competição ou a realização do certame".*

45. Além disso, o art. 3º, §1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, veda aos agentes públicos a previsão de condições que comprometam, restrinjam ou frustrem o caráter competitivo da licitação, aí incluída qualquer outra circunstância impertinente ou irrelevante para o específico objeto do contrato.

46. Também acolho a minuciosa análise promovida pela Selog quanto às audiências sobre a exigência editalícia do atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados.

47. Não olvido que diversas leis contêm previsão de aplicação das normas da ABNT às contratações governamentais, tal como a Lei 4.150/1962, que estabelece a observância dessas normas técnicas nos contratos de obras e compras do serviço público. A própria Lei 8.666/1993, em seu art. 6º, inciso X, prevê a elaboração do projeto executivo de acordo com as normas da ABNT. O Código de Defesa do Consumidor, por sua vez, veda ao fornecedor de produtos ou serviços colocar, no mercado de consumo, qualquer produto ou serviço em desacordo com as normas expedidas pelos órgãos oficiais competentes ou, se não existirem normas específicas, pela Associação Brasileira de Normas Técnicas ou por outra entidade credenciada pelo Conselho Nacional de Metrologia, Normalização e Qualidade Industrial (Conmetro).

48. Inclusive, a nova Lei de Licitações também traz previsão, no seu art. 42, de que a prova de qualidade de produto apresentado pelos proponentes como similar ao das marcas eventualmente indicadas no edital será admitida pela comprovação de que o produto está de acordo com as normas técnicas determinadas pelos órgãos oficiais competentes, pela ABNT ou por outra entidade credenciada pelo Inmetro.

49. As disposições legais acima devem ser interpretadas e relativizadas, principalmente tendo em vista a imensa quantidade de normas técnicas hoje existentes. As leis devem ser interpretadas não só de forma literal, mas também a partir de uma visão sistêmica e teleológica que decorra também da evolução do quadro da realidade. Uma postura exacerbada na aplicação desses diplomas legais levaria a situações de inconstitucionalidade, uma vez que teríamos restrições de competitividade vedadas pelo art. 37, inciso XXI, da Constituição Federal.

50. De acordo com o art. 6º, inciso X, da Lei 8.666/1993, aplicada subsidiariamente ao pregão, o projeto executivo é definido como "*o conjunto dos elementos necessários e suficientes à execução completa da obra, de acordo com as normas pertinentes da Associação Brasileira de Normas*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

Técnicas – ABNT". O termo "pertinentes" é um adjetivo de dois gêneros que significa concernente ou que pertence. Também designa algo oportuno ou apropriado.

51. Assim, conforme me manifestei ao apreciar o Acórdão 1.668/2021-Plenário, no qual foram analisadas exigências semelhantes adotadas em outros pregões para aquisição de mobiliário, estou convicto de que a indicação do atendimento de normas da ABNT, na descrição do objeto licitado, é matéria totalmente discricionária, cabendo um indispensável juízo de conveniência e oportunidade ao indicar o atendimento à determinada norma técnica na especificação do produto a ser adquirido, exigindo, por conseguinte, a devida motivação pelo gestor.

52. Além disso, a licitação conduzida pelo Colégio Militar de Brasília também exigiu o atendimento a condicionantes de normas internacionais da **ASTM** (**American Society for Testing and Materials**), sem que houvesse previsão legal para tanto ou motivação demonstrada no termo de referência para tais requisitos.

53. Mesmo a previsão de normas da ABNT parece ter ocorrido sem absolutamente nenhum juízo crítico que demonstrasse a sua pertinência ao objeto licitado, consoante exposto no seguinte excerto da instrução inserta à peça 520 (grifos acrescidos):

> *"11. Diante desse cenário e considerando a informação da unidade jurisdiciona de que o estabelecimento dessas normas não se deu pela presença de parecer técnico ou condição técnica essencial objetivamente relacionada à finalidade pretendida, resta latente que, nesse caso, não está justificado o estabelecimento das referidas certificações.*
>
> *12. E mesmo que essa condição pudesse ser superada, ao analisar a adequação dessas normas verifica-se que existe contradição dos requisitos que certifica com o as características do ambiente da contratação, como é o caso das normas - ABNT NBR 8094/1983 - Materia1 Metálico Revestido e Não Revestido - Corrosão por exposição à névoa salina; ABNT NBR 8095/2015 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição a atmosfera úmida saturada; e ABNT NBR 8096/1983 - Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição ao dióxido de enxofre (peça 11, p. 62).*
>
> *13. Essas normas apresentam-se inaplicáveis se considerarmos o contexto ambiental de Brasília, cidade sede da unidade gestora. Isso porque visam a aprovar o objeto de prova contra corrosão por exposição à maresia e componentes encontrados em ambientes de litoral. Se não bastasse, ainda se exige apresentação de laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1.152 horas conforme norma NBR sem que haja qualquer documento técnico a sustentar essa quantidade de horas exigidas. Pondera-se, ainda, a onerosidade para a licitante que, visando ofertar o produto que deva atender a uma série de normas, cuja necessidade não está tecnicamente demonstrada nos autos, ainda precisa custear a confecção de laudos, o que contribui para diminuir a participação de empresas do mercado e restringir sobremaneira o certame.*

54. Ainda que se defenda que a exigência de diversas certificações vise assegurar a qualidade dos bens fornecidos ao órgão promotor da licitação, é possível afirmar que a certificação de acordo com normas da ABNT não é a única maneira de o órgão contratante assegurar-se de que o produto licitado possui determinados requisitos de qualidade e de desempenho, havendo diversos outros meios mais efetivos para tal fim, tais como (i) a realização prévia de procedimento de pré-qualificação objetiva; (ii) a exigência de amostras dos produtos ofertados pela licitante que esteja provisoriamente classificada em primeiro lugar; ou (iii) a indicação de uma cesta de marcas e modelos de móveis que atendam às exigências do órgão licitante, admitindo-se, em qualquer caso, a oferta de outros produtos similares ou de melhor qualidade.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

55. A unidade técnica também sugeriu que o catálogo eletrônico de padronização, previsto no art. 19 da nova Lei 14.133/2021, também possa ser uma forma de garantir a qualidade almejada sem prejudicar a padronização e a compatibilidade do mobiliário a ser adquirido.

56. A exigência de certificação não pode ser entendida como um processo absolutamente infalível para obter o desempenho requerido do objeto contratado, pois, ainda que o participante do certame entregue o documento requerido, em diversas situações os agentes públicos não dispõem de meios ou qualificação para verificar se o bem entregue corresponde ao produto que foi atestado pela entidade certificadora.

57. Ilustro tal assertiva com outro tópico da audiência dos responsáveis, ouvidos por preverem a apresentação de "*declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que a mesma é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro*". Parece ser indiscutível que os órgãos/entidades promotores da licitação não teriam condições de atestar o conteúdo material de tal declaração, visto que tal verificação exigiria ensaios específicos em laboratório.

58. Dito de outra forma, a apresentação de certificação de atendimento a tais normas pode se referir a produto diverso daquele que está sendo efetivamente entregue ao órgão contratante.

59. Portanto, vejo com ressalvas a exigência de atendimento a todas as certificações, declarações de qualidade, normas técnicas, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados, na medida em que tais instrumentos, em última análise, não garantem a qualidade dos produtos ofertados à administração, mas criam vários custos e entraves para a oferta de propostas vantajosas ao poder público.

60. A busca pela qualidade não pode ocorrer em prejuízo da economicidade e da ampliação da competitividade das licitações, devendo ser avaliado, em cada caso, se as exigências e as condições estabelecidas são pertinentes em relação ao objeto licitado, inclusive no intuito de garantir que o produto a ser fornecido tenha a qualidade desejada. É exatamente nesse ponto que reside a importância de haver a adequada motivação de todos os requisitos a serem cumpridos pelos produtos a serem fornecidos, o que não ocorreu no âmbito da licitação em tela.

61. A grande diversidade de testes e ensaios a serem realizados no objeto licitado, somada aos gastos incorridos com entidades certificadoras, além incrementar os preços dos produtos ofertados à administração, poderia inviabilizar a participação de licitantes, notadamente os que não são fabricantes dos produtos, mas somente seus revendedores.

62. Sobre as justificativas apresentadas para a exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, dirigida ao Colégio Militar de Brasília, indicando a licitante como sua revendedora, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas, convém repisar que tal previsão se encontra estipulada no caderno de especificações em anexo ao edital do Pregão Eletrônico SRP 9/2020, abaixo transcrito (peça 11, p. 63):

> *"G. Apresentar Declaração de Garantia, emitida pelo fabricante do mobiliário, específica para este processo licitatório, assinada por responsável devidamente acreditado, de no mínimo 05 (cinco) anos contra eventuais defeitos de fabricação (Caso licitante seja também o fabricante);*
> *H. Caso o licitante seja uma revenda autorizada, apresentar declaração de autorização de comercialização dos produtos emitida pelo fabricante do mobiliário, específica para este processo licitatório, assinada por responsável devidamente acreditado garantindo também por*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

no mínimo 05 (cinco) anos o mobiliário contra eventuais defeitos de fabricação;

63. A exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, fazendo menção a um processo licitatório específico, pode restringir o universo de competidores a fabricantes e revendedores autorizados ou, ainda, propiciar, de forma indireta, que algum fabricante direcione para qual de seus representantes comerciais será conferido o referido certificado de garantia.

64. O dispositivo, além de contrariar o art. 3º, § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993, ainda possibilitaria transferir ao fabricante um poder de seleção que deveria caber à administração. Na prática, o resultado da licitação seria determinado pela vontade do fabricante, caso ele fornecesse a aludida declaração a apenas um de seus distribuidores.

65. Assim, a forma de apresentação da exigência de declaração de garantia pode ter limitado o universo de competidores aos fabricantes e revendedores autorizados, alijando do certame outros potenciais fornecedores. Não se trata de reprovar propriamente a exigência de declaração de garantia, mas sim a forma como tal requisito foi descrito no instrumento convocatório.

66. No que tange às manifestações sobre a reunião de itens heterogêneos em um mesmo grupo, sem o devido parcelamento, alinho-me às conclusões da Selog, no sentido de que as justificativas apresentadas não elidiram o indício de irregularidade nem motivaram devidamente a forma de parcelamento adotada no pregão em exame.

67. Os 101 itens que compõem o objeto licitado foram divididos apenas em dois grupos, com alta heterogeneidade no critério de agrupamento empregado, sendo um com 68 itens de mobiliário em geral (armários, estantes, gaveteiros, mesas, painéis, cabine de estudo, suporte para CPU, biombo divisor de ambiente, rack e aparador), e outro com 33 itens de assentos em geral (poltronas, cadeiras, sofás, longarinas e poltronas de auditório).

68. As justificativas apresentadas pelos responsáveis registraram que a AGU, no parecer emitido acerca do edital, já havia recomendado ao Colégio Militar de Brasília que verificasse a possibilidade de rever a formação de grupos (peça 415, p. 49). Contudo, por meio de despacho, o ordenador de despesas manteve a divisão do objeto em dois grupos, alegando que uma maior divisão poderia prejudicar a economia de escala e gerar outros custos relacionados a diversos contratos, "*além de potencializar riscos e dificuldades na gestão de uma pluralidade de contratos autônomos para atendimento da mesma pretensão contratual*" (peça 415, p. 181).

69. É forçoso observar que tal divisão ocorreu em evidente desconformidade com a obrigação de parcelar o objeto licitado, nos termos dos arts. 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei 8.666/1993. O potencial lesivo desse tipo de irregularidade é amplificado pelo fato de se tratar de uma ata de registro de preços, que contou com outros vários participantes, além de permitir a adesão de "caronas".

70. Na licitação por menor preço global do grupo/lote, a vantajosidade para a administração somente se verifica quando é adquirido do licitante o lote integral dos itens, razão por que tal modelagem de licitação deve ser empregada apenas nos casos em que o Poder Público deseje contratar a totalidade dos itens ou, ao menos, manter a proporção entre os quantitativos dos itens pertencentes ao grupo, a fim de assegurar a manutenção da economicidade do certame.

71. Ressalto que, em 16/2/2018, a Secretaria de Gestão do extinto Ministério do Planejamento, Desenvolvimento e Gestão (Seges/MP) emitiu orientação aos órgãos integrantes do Sistema de Serviços Gerais (Sisg), nos seguintes termos:

"No âmbito das licitações realizadas sob a modelagem de aquisição por preço global de grupo

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

de itens, somente será admitida as seguintes hipóteses:
a) aquisição da totalidade dos itens de grupo, respeitadas as proporções de quantitativos definidos no certame; ou
b) aquisição de item isolado para o qual o preço unitário adjudicado ao vencedor seja o menor preço válido ofertado para o mesmo item na fase de lances.
Constitui irregularidade a aquisição (emissão de empenho) de item de grupo adjudicado por preço global, de forma isolada, quando o preço unitário adjudicado ao vencedor do lote não for o menor lance válido ofertado na disputa relativo ao item, salvo quando, justificadamente, ficar demonstrado que é inexequível ou inviável, dentro do modelo de execução do contrato, a demanda proporcional ou total de todos os itens do respectivo grupo".

72. Além disso, o agrupamento heterogêneo de extenso volume de itens, com características construtivas distintas, é prática potencialmente restritiva, pois exige maior capacidade produtiva das licitantes ou, alternativamente, que consigam atuar como fornecedoras representantes de diferentes nichos do mercado.

73. Em sua resposta, o órgão gerenciador da ata de registro de preços declarou que o critério de agrupamento atendeu à necessidade de padronização do mobiliário que iria compor as suas dependências, entretanto, a unidade técnica apontou que tal alegação seria contraditória em relação à resposta dada à oitiva de que a unidade possui peculiaridades que precisam ser atendidas, como é o caso da Educação Especial Inclusiva, sem, contudo, dispor de corpo técnico para elaboração de documento sobre as especificações pretendidas, razão pela qual foram replicadas de outros certames.

74. Ademais, os móveis licitados foram excessivamente especificados e deveriam estar em conformidade com diversas normas técnicas, fato que garantiria a padronização desejada do conjunto de itens a serem fornecidos, permitindo o seu parcelamento em um número maior de grupos homogêneos. Enfim, corroboro o entendimento da Selog de que, quanto maior a divisão do objeto nas aquisições de mobiliário, maior a competitividade e mais ampla a chance de obtenção de melhores preços.

75. Associada à ausência do adequado parcelamento do objeto, temos outra impropriedade consistente na previsão do termo de referência para a aquisição de itens isolados que foram licitados por grupo, conforme se depreende da leitura da minuta da ata de registro de preços (peça 11, fl. 53). Trata-se de modelagem de contratação que vem sendo coibida pela jurisprudência desta Corte de Contas, conforme demonstram os precedentes abaixo relacionados:

> *"Em licitações para registro de preços, é obrigatória a adjudicação por item como regra geral, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas. A adjudicação por preço global é medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de ser incompatível com a aquisição futura por itens."* (Acórdão 737/2015-Plenário).

> *"É indevida a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados – incluindo o próprio gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes – para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço na licitação."* (Acórdão 1.893/2017-Plenário).

76. Diante do exposto, rejeito integralmente as razões de justificativa dos Srs. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Gilmar Antônio de Souza e Diego Rodrigues Amaral. De forma diversa ao

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

propugnado pela unidade técnica, entendo que as condutas observadas são extremamente reprováveis e ensejam a aplicação da sanção aos aludidos agentes.

77. A suspensão do certame licitatório, antes da notificação acerca da decisão cautelar do TCU, não atenua o nível de reprovabilidade das condutas, pois os fatos impugnados pelos licitantes não guardam uma correlação exata com o extenso rol de impropriedades verificadas na licitação. Além disso, foi o pregoeiro quem tomou a decisão de suspender a licitação, e não os responsáveis ouvidos em audiência (peça 627).

78. Também não acolho o entendimento da unidade técnica no sentido de que a aplicação das sanções poderia ser afastada considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelos agentes públicos e as exigências para a boa e regular condução dos processos licitatórios a seu cargo, em sintonia com o previsto no art. 22 do Decreto-lei 4.657/1942. Todo o conjunto de exigências ilegais, imotivadas e restritivas estabelecidas no termo de referência são absolutamente incompatíveis com a conduta de um gestor médio que atue na área de contratações governamentais.

79. A atuação dos três responsáveis pode ser tipificada no mínimo como erro grosseiro, pois foram alertados de algumas falhas pela assessoria jurídica e, ainda assim, optaram por prosseguir com a licitação sem realizar os devidos ajustes. Ao atuar dessa forma, os responsáveis conheciam e assumiram o risco de restringir indevidamente o caráter competitivo do certame, conduta que pode ser equiparada ao dolo eventual.

80. Embora haja dificuldade de aferir condutas dolosas no âmbito dos processos de controle externo, além da circunstância acima indicada, entendo que algumas das exigências realizadas na especificação do objeto, tais como a declaração de usual fornecedor de poliamida, afastam-se demasiadamente do conhecimento médio de um agente público e de disposições que são exigidas em outros certames licitatórios para aquisição de mobiliário, de forma que constituem em forte indício de atuação deliberada dos agentes para direcionar a licitação ou restringir o caráter competitivo do certame.

81. Chama a atenção também a inclusão de vários documentos no certame licitatório com datas anteriores ao dia da instauração do processo. Tal constatação é demonstrada nos seguintes excertos da instrução da unidade técnica:

> *"39. Aliás, sobre isso, vale destacar a informação contida no parecer jurídico de que "a formação dos presentes autos não atende as regras de gestão de documentos na sua integralidade. Observe-se que a autuação se deu apenas em 29/6/2020, sendo que praticamente todos os documentos lhe são anteriores. A própria Requisição 346 (fls. 07) já inicia os autos com a consolidação de todo o IRP e valores de referência, ou seja, sequer trata da demanda da OM licitante. (...) Registre-se que o processo administrativo deve conter em ordem cronológica TODOS os documentos que foram utilizados para a formalização da licitação, de forma a garantir ao Ordenador de Despesas que os procedimentos internos da contratação foram seguidos e justificando as decisões administrativas então adotadas" (peça 415, p. 46).*
> [...]
> *88. Ocorre que a determinação para abertura do processo licitatório e designação da equipe de planejamento da contratação para realizar, dentre outros, a pesquisa de preços, somente ocorreu em 26/6/2020, data posterior aos documentos acima referidos (peça 414, p. 11-12).*
> *89. Na época da apresentação das propostas acima referidas, vigorava a IN Seges/MP 5/2014, que determinava, em seu art. 3º, que "quando a pesquisa for realizada com os fornecedores, estes deverão receber solicitação formal de cotação". Não há nenhuma solicitação nos autos.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

Nem os documentos das empresas fazem referência a alguma solicitação do CMB e nem a quem teria solicitado as propostas obtidas."

82. Considero, ainda, que o elevado vulto da contratação em análise deveria exigir um nível de diligência extraordinário dos envolvidos na especificação do objeto licitado, o que não se verificou no caso em apreciação.

83. Portanto, cabe a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos três gestores, cujo valor fixo em R$ 15.000,00 para cada responsável.

84. Diante do exposto, julgo a presente representação inteiramente procedente em relação ao Pregão Eletrônico SRP 9/2020 e acolho a proposta de fixar prazo para que o Colégio Militar de Brasília adote as providências cabíveis para anular o referido certame.

85. Há outras irregularidades constatadas posteriormente pela Selog relacionadas com a pesquisa de mercado que não foram objeto de oitiva da entidade promotora da licitação e, por conseguinte, não podem ser motivo para que esta Corte de Contas as utilize como fundamento para a anulação do certame. Contudo, entendo que o TCU deve dar ciência de tais impropriedades ao Colégio Militar de Brasília.

III – Do exame das manifestações relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 12/2020

86. Abordo neste tópico os indícios de irregularidade observados no Pregão Eletrônico SRP 12/2020, que teve como vencedora a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., tendo ocorrido a assinatura da ata de registro de preços, no valor de R$ 28.342.000,00, em 11/12/2020 (peças 513, p. 640-645). Ressalte-se que esse pregão não admitia a adesão de entes não participantes (caronas).

87. A decisão cautelar adotada pelo TCU foi proferida em 21/12/2020 (peça 14), e o DGP foi cientificado em 28/12/2020 (peça 66). O PE SRP 12/2020 foi revogado pelo DGP em 13/1/2021 (peça 513, p. 655-657, e peças 611 e 635).

88. Dessa forma, não partilho da opinião da Selog de que ocorreu a perda de objeto da medida cautelar em relação ao aludido pregão, pois o certame já produziu os efeitos com a assinatura da ata de registro de preços dele decorrente. Ademais, há indícios de que a revogação da licitação foi irregular, pois não observou o disposto nos arts. 38, 49 e 109, inciso I, alínea "c", da Lei 8.666/1993:

"Art. 38. O procedimento da licitação será iniciado com a abertura de processo administrativo, devidamente autuado, protocolado e numerado, contendo a autorização respectiva, a indicação sucinta de seu objeto e do recurso próprio para a despesa, e ao qual serão juntados oportunamente:
(...)
IX - despacho de anulação ou de revogação da licitação, quando for o caso, fundamentado circunstanciadamente;
[...]
Art. 49. A autoridade competente para a aprovação do procedimento somente poderá revogar a licitação por razões de interesse público decorrente de fato superveniente devidamente comprovado, pertinente e suficiente para justificar tal conduta, devendo anulá-la por ilegalidade, de ofício ou por provocação de terceiros, mediante parecer escrito e devidamente fundamentado.
[...]

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

§ 3o No caso de desfazimento do processo licitatório, fica assegurado o contraditório e a ampla defesa.
[...]
Art. 109. Dos atos da Administração decorrentes da aplicação desta Lei cabem:
I - recurso, no prazo de 5 (cinco) dias úteis a contar da intimação do ato ou da lavratura da ata, nos casos de:
[...]
c) anulação ou revogação da licitação;"

89. Observo que a singela motivação para a revogação da licitação consta do Siasg como "*processo revogado por decisão do Ordenador de Despesas, atendendo medida cautelar do Tribunal de Contas da União*". Tal motivação, além de não corresponder ao que esta Corte de Contas decidiu, não demonstra nenhum juízo de conveniência e oportunidade, bem como fato superveniente que justifique o cancelamento do certame. Ademais, havendo ilegalidades na licitação, a autoridade competente deve anulá-lo, e não proceder à sua revogação.

90. Em qualquer caso, é exigível a observância das disposições do art. 49, § 3º, da Lei 8.666/1993 (contraditório e ampla defesa), quando o procedimento licitatório, por ter sido concluído com a adjudicação do objeto, gera direitos subjetivos ao licitante vencedor.

91. Ao contrário da anulação da licitação, que gera a nulidade do contrato (art. 49, §2º), a revogação do certame licitatório não produz eficácia sobre o contrato ou sobre a ata de registro de preços decorrente, sendo necessário que se promova a rescisão do ajuste.

92. Assim, novamente me fundamentando no exame realizado pela instrução inserta à peça 520, julgo que deva ser determinado ao órgão promotor do certame que adote as medidas cabíveis para anular o Pregão Eletrônico SRP 12/2020, bem como a ata de registro de preços dele decorrente.

93. Quanto ao exame das razões de justificativa da Sra. Mariane Kuster, que atuou como parecerista jurídica no certame em tela, vou me basear no seguinte excerto da instrução da Selog para acolher a defesa apresentada, **in verbis**:

"176. Nada obstante as falhas já consignadas nesta instrução acerca da ausência de justificativas específicas para as exigências de atendimento a norma técnicas (itens 105 a 121 acima) e da suposta excessividade das especificações dos itens licitados (itens 130 a 148 acima), verifica-se não haver elementos nos autos para se imputar responsabilidade à parecerista.
177. Quanto à inserção, no TR, de especificações supostamente excessivas, considera-se não competir à parecerista adentrar na avaliação dessa matéria, por se tratar de questão estritamente técnica. Também não se verifica a existência de inconsistência flagrante que devesse ter chamado a atenção e que deveria ter sido objeto de sua manifestação.
178. No caso do atendimento dos produtos a normas técnicas, tanto os estudos preliminares quanto o TR justificaram o estabelecimento de exigências, ainda que forma genérica, consoante tratado nesta instrução. Também não se considera caber ao parecerista jurídico, adentrar na revisão do conteúdo dessa questão técnica, salvo flagrante irregularidade. Já a IN Seges/ME 40/2020, que entrou em vigor após a elaboração do parecer jurídico em questão, prevê, no art. 7º, inciso IV, que o ETO deverá conter a "descrição da solução como um todo, inclusive das exigências relacionadas à manutenção e à assistência técnica, quando for o caso, acompanhada das justificativas técnica e econômica da escolha do tipo de solução", o que abrange as especificações técnicas dos itens a serem licitados.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

179. Omissão mais clara no exame feito pela parecerista, e se restringindo à análise já realizada nas instruções precedentes, consiste na exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante e com firma reconhecida em cartório, que contrariavam a jurisprudência deste Tribunal. Mesmo assim, a questão não foi objeto da audiência da parecerista e a análise realizada nos itens 122 a 129 acima, embora tenha concluído pela rejeição das justificativas dos agentes públicos que conduziram o certame, não considerou erro grosseiro que justificasse a imputação de qualquer sanção pelo TCU."

94. Não obstante o exposto, entendo que as falhas diversas observadas no certame licitatório poderiam sim ter sido apontadas pela responsável, que inclusive atuou com um déficit em dois dos pregões ora em análise, proferindo os pareceres jurídicos tanto no Pregão Eletrônico SRP 12/2020 quanto no Pregão Eletrônico SRP 20/2020, os quais apresentaram falhas semelhantes.

95. No âmbito de licitações processadas sob a égide da nova Lei de Licitações e Contratos, Lei 14.133/2021, espera-se que a atuação do parecerista jurídico seja mais abrangente e realize um verdadeiro controle da legalidade de toda a etapa preparatória da licitação, conforme disposto no art. 53 da referida lei:

"Art. 53. Ao final da fase preparatória, o processo licitatório seguirá para o órgão de assessoramento jurídico da Administração, que realizará controle prévio de legalidade mediante análise jurídica da contratação.
§ 1º Na elaboração do parecer jurídico, o órgão de assessoramento jurídico da Administração deverá:
I - apreciar o processo licitatório conforme critérios objetivos prévios de atribuição de prioridade;
II - redigir sua manifestação em linguagem simples e compreensível e de forma clara e objetiva, com apreciação de todos os elementos indispensáveis à contratação e com exposição dos pressupostos de fato e de direito levados em consideração na análise jurídica;
III - (VETADO).
§ 2º (VETADO).
§ 3º Encerrada a instrução do processo sob os aspectos técnico e jurídico, a autoridade determinará a divulgação do edital de licitação conforme disposto no art. 54.
§ 4º Na forma deste artigo, o órgão de assessoramento jurídico da Administração também realizará controle prévio de legalidade de contratações diretas, acordos, termos de cooperação, convênios, ajustes, adesões a atas de registro de preços, outros instrumentos congêneres e de seus termos aditivos.
§ 5º É dispensável a análise jurídica nas hipóteses previamente definidas em ato da autoridade jurídica máxima competente, que deverá considerar o baixo valor, a baixa complexidade da contratação, a entrega imediata do bem ou a utilização de minutas de editais e instrumentos de contrato, convênio ou outros ajustes previamente padronizados pelo órgão de assessoramento jurídico.
§ 6º (VETADO)".

96. Assim, no âmbito da nova Lei 14.133/2021, houve nítida ampliação do papel do parecerista jurídico, que não se limita mais a examinar apenas as minutas dos editais, de forma que condutas semelhantes às observadas neste feito podem ensejar a sanção dos responsáveis pelo parecer jurídico.

97. Acompanho a posição da unidade técnica de acolher as razões de justificativa da Sra. Camila de Araújo Pereira, que atuou como pregoeira no certame em tela, em especial o trecho da instrução reproduzido a seguir:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

"185. Em relação à exigência de atendimento a certificações dos produtos licitados, também em sede de pedido de esclarecimentos foi questionado que, em relação às divisórias, deveria ser exigido apenas o atendimento à norma ABNT NBR 15141-2008 (peça 615). A respeito, o pregoeiro esclareceu o seguinte (peça 616):

> *Quanto às exigências de certificações: Em relação ao termo "mobiliário", explica-se que ao longo de todo o processo ele foi empregado em lato sensu. Caso alguma das exigências seja considerada equivocada, solicitamos que a empresa não deixe de participar da licitação, mas que envie junto com a proposta um documento explicando as razões por que deixou de apresentar. Posteriormente, isso será levado para um profissional da área que vai prestar apoio à decisão do pregoeiro.*

186. Nesse caso, pode sim ter havido uma falha do pregoeiro, que deveria submeter a questão à área técnica do DGP para se manifestar, consoante previsto no parágrafo único do art. 17 e no art. 23, § 1º do Decreto 10.024/2019. Não há registro nos autos de que isso tenha sido feito. Aliás, o pedido de esclarecimentos e a resposta nem constam no processo administrativo, o que consiste em outra falha do DGP, tendo sido obtidos por esta Unidade Técnica no Comprasnet e por meio da resposta da pregoeira (peças 613 a 616 e 636).

[...]

189. A conduta da pregoeira não implicou que se estivesse criando um critério subjetivo para sua decisão de mérito no curso do certame, mas sim, que, caso houvesse um questionamento acerca das exigências de atendimento a normas técnicas constantes do edital, a matéria seria submetida à área técnica do DGP, procedimento que seria o correto e esperado. Contudo, consoante já mencionado acima, essa conduta já deveria ter sido adotada quando do pedido de esclarecimento, inclusive por ser o momento mais adequado para eventual revisão dos termos do edital."

98. Portanto, creio que a falha imputada a essa responsável seja pontual e não esteja correlacionada com todas as diversas irregularidades que restringiram o caráter competitivo da licitação, de forma que seria de elevado rigor sancioná-la apenas por esse fato.

99. Sobre as audiências dos Srs. Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia, a Selog propôs rejeitar as razões de justificativa, porém considerou que as falhas imputadas aos aludidos responsáveis não poderiam ser consideradas erros grosseiros, de forma que se absteve de propor a aplicação das sanções pertinentes.

100. No Pregão Eletrônico SRP 12/2020, também se verificou excessivo nível de detalhamento do objeto, bem como a exigência de atendimento a normas técnicas pouco usuais no mercado, com rigorosa exigência de testes de resistência à corrosão por névoa salina, atmosfera úmida e até por exposição a dióxido de enxofre. Tais constatações decorrem da simples leitura das especificações de um dos itens licitados, **in verbis** (peça 3, fl. 41):

"DIVISÓRIA PISO-TETO CEGA, QUADRO DE VIDRO DUPLO E BANDEIRA CEGA ATÉ O TETO. Modulação horizontal nominal de 900mm permitindo a total intercambiabilidade entre os módulos - ou em conformidade com as especificações ou projeto. A Divisória deverá possuir 86 mm de espessura total em todo o seu comprimento, com fechamento da parte inferior cego até 935 mm do piso, duplo, em painéis de madeira aglomerada prensada, termo fundida, com densidade variando entre 685 kg/m³ e 733,3 kg/m³, tratadas contra fungos e insetos - com 56 mm de vão livre entre os painéis de fechamento. Painéis de fechamento da parte inferior e da bandeira superior em Placas de laminado melamínico tipo MDP madeirado padrão a definir, com 15 mm de espessura, cuidadosamente recortadas em maquinário específico - seguindo fielmente o dimensionamento definido e perfeitamente esquadrejadas - devem receber, em todo o seu perímetro, fitas de borda em PVC com 1,0 mm de espessura coladas a quente por

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

maquinário específico, pelo sistema hot-melt; pela face interna dos painéis deverá ser executada a usinagem de um friso guia, paralelamente às arestas verticais, para uniformizar e guiar a colocação dos ganchos de fixação em nylon, evitando distorções que prejudiquem o resultado final da montagem. Fechamento da parte central em quadros de vidro duplo, com 6 mm de espessura cada, incolores, temperados, encaixilhados em perfis exclusivos de alumínio com desenho levemente arredondado e sem rebaixos na face do perfil que poluam visualmente o conjunto, montados com ângulos de 45 graus (meia esquadria). A secção do perfil do quadro de vidro deverá ter no máximo 35mm de altura, para garantir a leveza estética do conjunto montado. Para acomodação dos vidros nos quadros serão utilizados perfis não aparentes tipo "vírgula" em PVC utilizados com o objetivo de eliminar qualquer atrito ou vibrações decorrentes de eventuais impactos no conjunto além de contribuir com o isolamento do som, e com a vedação acústica dos quadros. Painéis e quadros de vidro fixados à estrutura por encaixe de pressão ao conjunto estrutural - através de um sistema composto por clipes e niveladores de nylon, permitindo a praticidade do saque individual e frontal e proporcionando firmeza, uniformidade e facilidade no ajuste de alinhamento. Conjunto estrutural (interno e externo) totalmente em alumínio natural de múltipla face extrudado em perfis de formato exclusivo – proporcionando precisão e agilidade de montagem, onde a fixação firme e contínua dos painéis de fechamento à estrutura proporciona estabilidade dimensional, rigidez do conjunto e flexibilidade de composição. Estrutura interna composta por montantes verticais confeccionados em perfil de alumínio extrudado, tipo tubular, com parede de 1,3mm de espessura mínima, garantindo à peça a robustez e resistência necessárias para a estabilidade estrutural da divisória. O perfil do montante terá dois compartimentos tipo canaleta em cada face para acoplamento dos ganchos em nylon do sistema de fixação das placas de fechamento. Os montantes deverão estar plenamente fixados e travados ao piso e ao teto por meio de guias de piso e teto compostas por perfil de alumínio extrudado, secção "U", com altura de 55mm para permitir bom nivelamento das placas e absorver diferenças no pé direito na obra. Os perfis de guia deverão ter parede de 1,2mm de espessura mínima conferindo à peça a robustez e resistência necessárias para a estabilidade estrutural da divisória, e serão fixados por meio de parafusos e buchas ou fita dupla face no teto, paredes e piso. Para a composição do layout e interação entre as paredes de divisória serão utilizados conectores em "T" e conectores em "L" que devem possuir a mesma espessura total da divisória (86mm) conferindo uniformidade à instalação. Tiras de espuma autocolante aplicadas às calhas de piso, teto e paredes incrementam a acústica do conjunto e ajudam a corrigir pequenas imperfeições da superfície. Perfis em borracha com desenho exclusivo devem ser utilizados nos canais verticais de 8mm entre os painéis de fechamento em ambos os lados da divisória para aumento do desempenho acústico e complemento da estabilidade do fechamento. Acabamento da estrutura em pintura epóxi pó eletrostática ou anodizado no padrão alumínio natural acetinado, tratados com banhos químicos para desengraxe, fosqueamento e neutralização. Banhos eletrolíticos que promovam a formação de uma camada controlada e uniforme de óxido na superfície do alumínio para posterior coloração (deposição eletrolítica de sais metálicos) e selagem (hidratação do óxido de alumínio). O conjunto deve permitir passagem de cabeamento por todo o interior (incluindo o perímetro dos quadros de vidros) ou, opcionalmente, passagem de cabeamento por coluna. Apresentar juntamente com a proposta ajustada os documentos listados abaixo: Certificado de conformidade com a Norma ABNT NBR 15141:2008, emitido pela própria ABNT (Associação Brasileira de Normas Técnicas) ou outra empresa certificadora também acreditada pelo Inmetro. As informações constantes no certificado deverão ser suficientes para a correta identificação do produto ou vir acompanhado do seu respectivo laudo de avaliação emitido por laboratório acreditado pelo Inmetro; Laudo de profissional (engenheiro de segurança do trabalho, médico do trabalho ou Ergonomista) devidamente acreditado, atestando que o fabricante atende aos requisitos da Norma

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

Regulamentadora NR-17 (ergonomia) do Ministério do Trabalho, sendo que no caso de engenheiro deverá vir acompanhados dos documentos comprobatórios e ART do profissional assinante junto com o comprovante de pagamento de quitação do título CREA, para os casos de Ergonomista, deverá apresentar documento de comprovação técnica; Apresentar Laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1000 horas conforme norma NBR 8094/1983 – Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição à névoa salina, em corpos de prova que contenham uniões soldadas; Apresentar Laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 1000 horas conforme norma NBR 8095/2015 – Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição à atmosfera úmida saturada, em corpos de prova que contenham uniões soldadas; Apresentar Laudo de desempenho do produto de, no mínimo, 576 horas conforme norma NBR 8096/1983 – Material metálico revestido e não revestido - Corrosão por exposição ao dióxido de enxofre, em corpos de prova que contenham uniões soldadas; Apresentar comprovação de atendimento a NBR–14020:2002 e NBR–14024:2004, através do Certificado de conformidade emitido pela ABNT ou entidade devidamente acreditada pelo INMETRO da respectiva indústria fabricante dos mobiliários; Certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou CERFLOR, em nome do Fabricante do mobiliário comprovando a procedência da madeira proveniente de manejo florestal responsável ou de reflorestamento; Apresentar Declaração de Garantia, com firma reconhecida em cartório, emitida pelo fabricante do mobiliário assinada por responsável devidamente acreditado, de no mínimo 05 (cinco) anos contra eventuais defeitos de fabricação (Caso licitante seja também o fabricante); Apresentar Catálogo ou desenho ilustrativo do respectivo item, com identificação de marca, Linha/modelo, e caso haja código de certificação do produto, informá-lo para comprovação com a especificação técnica e documentação apresentada. (Variação máxima permitida de 5% nas medidas para mais ou para menos).'' (grifos acrescidos).

101. Dessa forma, todas as considerações já realizadas acerca da apreciação das razões de justificativa dos responsáveis pelo Pregão 9/2020 podem ser aproveitadas para o Pregão 12/2020, cabendo rejeitar as defesas apresentadas sobre os três primeiros tópicos das audiências.

102. O quarto e último tópico da audiência direcionada aos responsáveis versou sobre a deficiência de planejamento da unidade em afronta ao princípio da eficiência, bem como ao adequado planejamento das contratações.

103. Verificou-se que, entre 2014 e 2020, o Departamento-Geral de Pessoal do Exército (DGP) aderiu a doze pregões e participou de outros cinco pregões vencidos pelas empresas Forma Office e Forma Style.

104. As alegações apresentadas consideraram que a participação em pregões de outras unidades militares se constitui em boa prática e visa evitar que sejam redobrados esforços, bem como refutam que esteja ocorrendo a "reserva" de atas de registro de preços.

105. No entanto, o exame da Selog considerou que tem sido comum que os órgãos do Exército, aí incluído o DGP, realizem pregões ao mesmo tempo em que participam de outras licitações pelo SRP. Embora tal prática não se constitua propriamente em irregularidade, demonstra deficiência no planejamento das contratações do órgão, até porque não foi evidenciado, nas informações prestadas, que haja um controle das necessidades e das licitações utilizadas, de modo a evitar que um mesmo item seja objeto, ao mesmo tempo, de mais de um certame (como gerenciador ou participante).

106. A nova Lei 14.133/2021 pretende coibir a participação de órgão e entidades simultaneamente em diversas atas. Nesse sentido, o art. 82, inciso VIII, daquele diploma legal estabelece:

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

> *"Art. 82. O edital de licitação para registro de preços observará as regras gerais desta Lei e deverá dispor sobre:*
> [...]
> *VIII - a vedação à participação do órgão ou entidade em mais de uma ata de registro de preços com o mesmo objeto no prazo de validade daquela de que já tiver participado, salvo na ocorrência de ata que tenha registrado quantitativo inferior ao máximo previsto no edital;"*

107. Assim, alinho-me ao exame da Selog e deixo de propor especificamente qualquer determinação em relação à impropriedade verificada.

108. De qualquer forma, no presente caso, não se observou a perniciosa prática denominada "barriga de aluguel", jargão utilizado para definir a situação em que se geram atas de registro de preços com quantitativos desnecessários ou superestimados, unicamente com o intuito de favorecer determinado fornecedor, pois a ata em questão não permite a adesão por "caronas".

109. Com fundamento nessas considerações e no exame da unidade técnica, rejeito as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia. Todavia, entendo que os fatos irregulares a esses responsáveis denotam culpa grave e devem ser sancionados pelo TCU.

110. Cabe reiterar as considerações feitas no tópico anterior deste voto com relação aos responsáveis que foram sancionados por fatos semelhantes no âmbito do Pregão SRP 9/2020. No caso do Pregão 12/2020, o vulto do objeto também exigiria um maior cuidado da equipe de planejamento da contratação, e as falhas observadas foram decisivas para o baixo nível de competitividade que foi verificado no último certame.

111. Entretanto, entendo que a dosimetria da sanção a ser aplicada aos Srs. Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia deve observar alguns atenuantes nas condutas destes agentes, pois no Pregão 12/2020, tais agentes não foram previamente alertados das irregularidades pela assessoria jurídica, bem como a quantidade de impropriedades observadas é menor do que as observadas no Pregão SRP 9/2020.

112. Assim, aplico a multa capitulada no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 aos Srs. Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia, no valor de R$ 8.000,00 para cada responsável.

IV – Do exame das manifestações relacionadas ao Pregão Eletrônico SRP 20/2020

113. Preliminarmente, convém reconhecer a perda de objeto da medida cautelar referendada pelo Acórdão 62/2021-Plenário, tendo em vista a posterior revogação do certame ora em exame, cabendo considerar prejudicada a apreciação da manifestação encaminhada pelo órgão promotor da licitação em razão da oitiva que lhe foi endereçada com fundamento no art. 276, §3º, do Regimento Interno do TCU.

114. No que tange às razões de justificativa produzidas pelos responsáveis, a Selog mudou o entendimento externado na instrução inserta à peça 520 e, desta feita, entendeu descaracterizada a irregularidade relacionada com o agrupamento injustificado dos itens do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, uma vez que os grupos reúnem itens heterogêneos que, em princípio, poderiam ser licitados separadamente.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

115. Em um primeiro momento, a unidade técnica considerou que o grupo 1 do certame era composto por armários, mesas, gaveteiros e painéis divisórios para estações de trabalho, que, em princípio, por envolver itens independentes entre si, poderiam ser contratados de empresas diferentes, de cada ramo de atuação mercadológica.

116. Porém, em sua última manifestação, a Selog ponderou que os itens que compõem o grupo 1 têm natureza semelhante, características construtivas próximas, e nada indica que não pudessem ser fabricados/fornecidos por uma mesma fabricante/empresa. Além disso, não foi verificado que o agrupamento realizado tenha sido causa da suposta restrição à competição e/ou ensejado aumento nos preços dos itens. Vale citar que, para os itens licitados isoladamente, acudiram menos interessados.

117. A unidade instrutiva sopesou também que os itens foram reunidos em dois grupos com poucos itens (dezenove no grupo 1 e oito no grupo 2), e que quase um terço dos itens licitados (9 itens) não foram agrupados.

118. Embora eu tenda a concordar com a primeira posição da unidade técnica, no sentido de que o agrupamento verificado foi excessivo, notadamente por se tratar de uma licitação para constituição de ata de registro de preços, é forçoso reconhecer que há uma dúvida razoável sobre a pertinência ou não do agrupamento realizado.

119. A impropriedade verificada também é atenuada pelo menor vulto da contratação e pelo fato de o certame não admitir adesões (caronas) e de não haver outros órgãos participantes da intenção de registro de preços, situação que impossibilitaria a prática de adesões de itens isolados constantes de atas de registro de preços em que a adjudicação se deu por preço global ou por menor preço por lote, modelagem que vem sendo combatida por reiterados acórdãos desta Corte de Contas.

120. Assim, entendo que possam ser acolhidas as razões de justificativa dos Srs. Valmir Picinato da Silva, César Sousa de Oliveira, Aldenir Costa dos Santos e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira em relação ao primeiro ponto da audiência que lhes foi endereçada.

121. Por outro lado, os referidos responsáveis não lograram afastar a irregularidade relativa ao detalhamento excessivo dos itens licitados, cabendo a rejeição de suas razões de justificativa quanto a esse ponto. Em linha com a proposta da unidade técnica, deixo de aplicar qualquer sanção aos responsáveis em virtude dessa impropriedade, pois não se apuraram indícios do direcionamento do certame, e não ocorreram as demais práticas observadas nos outros dois pregões eletrônicos tratados nesta deliberação, tais como a exigência excessiva de atendimento a normas técnicas ou de declarações assinadas pelo fabricante dos móveis com firma reconhecida.

122. É bem possível que a equipe de planejamento da contratação tenha apenas copiado a especificação excessivamente detalhada de outro procedimento licitatório (o que é situação recorrente em certames para aquisição de mobiliários nas organizações militares), sendo demasiadamente rigoroso sancionar tais agentes apenas por conta dessa única irregularidade.

123. O terceiro tópico da audiência desses quatro responsáveis foi examinado nos seguintes termos pela Selog, análise com a qual estou de pleno acordo (grifos meus):

> *"255. O PE SRP 9/2020, com 101 itens, foi iniciado em maio/2020. O Gabinete do Comandante do Exército manifestou, em 22/7/2020, a intenção de participar da aquisição de 94 dos 101 itens (peça 414, p. 326-331). A estimativa da quantidade necessária foi baseada em estudo realizado para atender às demandas da Consultoria Jurídica do Exército, Assessorias, Divisão, e Seções do Gab Cmt Ex e CCOMSEx (peça 414, p. 330).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

256. O PE 12/2020, com quinze itens, basicamente de divisórias, também foi deflagrado em maio/2020 (peça 513, p. 42-48). O Gabinete do Comandante do Exército manifestou, em 4/9/2020, a intenção de participar da aquisição de todos os quinze itens (peça 513, p. 443-446), indicando que os produtos seriam destinados ao Gabinete do Comandante do Exército (Gab Cmt Ex), em especial a Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB), Estado-Maior Pessoal do Comandante do Exército (EMP) e a Seção de Licitações e Contratos do Gabinete do Comandante do Exército (SALC) (peça 513, p. 445).

257. Já o PE 20/2020 teve sua realização requisitada em 7/10/2020 (peça 272, p. 7-11). Nas justificativas para sua realização foi assentado que o mobiliário se destina "para compor os novos ambientes da Consultoria Jurídica Adjunta ao Comando do Exército (CONJUR-EB), Estado-Maior Pessoal do Comandante do Exército (EMP) e a Seção de Licitações e Contratos do Gabinete do Comandante do Exército (SALC)" (peça 272, p. 11).

258. Observa-se, portanto, que tanto o Pregão 20/2020, deflagrado pelo Gabinete do Comandante do Exército, quanto a sua participação em outros pregões realizados por outras organizações militares, todos para a compra de mobiliário e em datas próximas, visavam suprir as necessidades das mesmas unidades administrativas.

259. Deve-se considerar, nada obstante os responsáveis tenham silenciado a respeito, que na resposta à oitiva, o Ordenador de Despesas do Gabinete do Comandante do Exército, Marcelo Cristiano Mattos Teixeira, afirmou, conforme reproduzido no item 250 acima, que a participação nos outros pregões (9/2020-CMB e 12/2020-DGP), que apresentavam objetos similares às suas necessidades, seria devido à "possibilidade de não obter sucesso no seu próprio pregão" (peça 214, p. 7).

260. Não há impedimento legal para tal prática – realizar um pregão e atuar como ente participante de outro para o mesmo objeto -, até porque a participação em ARP não gera a obrigação de contratar. Da mesma forma, pode-se considerar que a manifestação da IRP não demanda maiores esforços, posto que a demanda já está definida. No entanto, a utilização injustificada e corriqueira dessa prática contraria o Princípio da Eficiência e pode até acarretar dano ao erário.

261. Contudo, consoante assinalado na instrução precedente, "como medida de contenção do risco de insucesso do Pregão 20/2020, por exemplo, e apenas excepcionalmente, haveria a possibilidade de adesão tardia aos referidos certames, em vez de apresentar intenção de participar, elevando artificialmente os quantitativos dos demais pregões, sem a real intenção de adquirir o mobiliário".

262. Vale consignar, por fim, que não constam nos documentos relativos à Intenção de Registro de Preços do Gabinete do Comandante do Exército aos pregões 9/2020-CMB e 12/2020-DGP, registro da participação dos senhores César Sousa de Oliveira e Aldenir Costa dos Santos. Por se tratar de agentes públicos em que se comprovou terem atuado apenas no planejamento do PE 20/2020, não podem ser corresponsabilizados por decisões da Administração da Organização Militar relativas à participação em outros pregões para o mesmo objeto, em que não se evidenciou sua participação.

263. Assim, deve ser afastada a responsabilidade dos srs. César Sousa de Oliveira e Aldenir Costa dos Santos em relação a esse item das audiências.

264. Aplica-se, a este caso, a mesma análise e conclusão lançadas nos itens 156 a 162 supra, quanto a ocorrência semelhante no PE SRP 12/2020, inclusive quanto ao ***acolhimento das razões de justificativas dos responsáveis****."*

124. Por derradeiro, dada a similitude das situações observadas nos Pregões Eletrônicos 12/2020 e 20/2020, acolho o posicionamento da Selog de afastar a responsabilização da parecerista jurídica, Sra. Mariana Kuster, e dos dois pregoeiros que conduziram o Pregão 20/2020, Srs. Emerson Moreira de Freitas e Ricardo Cardoso Barboza.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões Ministro Luciano Brandão Alves de Souza, em 15 de setembro de 2021.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760328.

ACÓRDÃO Nº 2129/2021 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 047.378/2020-4.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55).
3.2. Responsáveis: Aldenir Costa dos Santos (696.612.192-49); Camila de Araújo Pereira (573.599.891-91); Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos (007.617.657-60); Cesar Sousa de Oliveira (010.614.001-90); Diego Rodrigues Amaral (007.398.311-00); Elton Azevedo Maia (654.783.809-97); Emerson Moreira de Freitas (031.991.336-81); Francisco Wellington Siqueira Paes (549.110.283-00); Gilmar Antônio de Souza (483.608.300-10); Josué Mendes Goncalves (933.669.650-53); Marcelo Cristiano Mattos Teixeira (021.591.137-78); Mariane Kuster (616.350.149-72); Ricardo Cardoso Barboza (091.710.877-96); Valmir Picinato da Silva (667.188.219-34).
4. Órgãos/Entidades: Colégio Militar de Brasília; Departamento-Geral do Pessoal do Exército, 11º Depósito de Suprimento; 11º Grupo de Artilharia Antiaérea; 2º Centro de Geoinformação; Base de Administração do Quartel General do Exército; Batalhão da Guarda Presidencial; Colégio Militar de Fortaleza; Comando Logístico do Exército; Comando de Operações Terrestres do Exército; Comissão Regional de Obras da 11ª Região Militar; Departamento de Ciência e Tecnologia do Exército; Escola Superior de Guerra; Estado-Maior do Exército; Gabinete do Comandante do Exército; Polícia Civil do Distrito Federal; Secretaria de Economia e Finanças do Exército; Secretaria-Geral do Exército.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog).
8. Representação legal:
8.1. Wilson de Castro Junior (54845/OAB-MG), representando Aldenir Costa dos Santos, Camila de Araújo Pereira, Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Cesar Sousa de Oliveira, Diego Rodrigues Amaral, Emerson Moreira de Freitas, Elton Azevedo Maia, Francisco Wellington Siqueira Paes, Gilmar Antônio de Souza, Josué Mendes Goncalves, Marcelo Cristiano Mattos Teixeira e Ricardo Cardoso Barboza;
8.2. Márcio Lopes de Freitas Filho (29181/OAB-DF), José Eduardo Martins Cardoso (OAB/DF nº 54.244 e OAB/SP nº 67.291), Murilo Queiroz Melo Jacoby Fernandes (41.796/OAB-DF) e outros, representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação da Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) noticiando supostas irregularidades em pregões realizados por Organizações Militares do Exército, cujo objeto foi a aquisição de mobiliário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em Sessão do Plenário, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso VII e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, para, no mérito, considerá-la parcialmente procedente;

9.2. considerar prejudicada a medida cautelar determinada nestes autos em relação ao Pregão Eletrônico SRP 20/2020, ante a perda de seu objeto, dada a revogação da licitação pelo Gabinete do Comandante do Exército;

9.3. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Colégio Militar de Brasília que adote providências cabíveis com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 9/2020, em razão das irregularidades abaixo relacionadas, informando ao TCU as providências adotadas, no prazo de até 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação:

9.3.1. exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760337.

listagem contida no termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, afigurando-se excessivamente restritiva, em afronta ao art. 3º, incisos I a III, da Lei 10.520/2002;

9.3.2. exigência de declaração de garantia formulada de modo a permitir que participassem do certame somente fabricantes e revendedores autorizados, em desacordo com o inciso I do § 1º do art. 3º da Lei 8.666/1993 e com a jurisprudência desta Corte de Contas, a exemplo dos Acórdãos Plenários 1.805/2015 e 1.350/2015;

9.3.3. detalhamento excessivo e injustificado dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019 e ao art. 3º, I a III, da Lei 10.520/2002, que vedam especificações excessivas, irrelevantes, desnecessárias ou injustificadas, e com potencial de ocasionar restrição à competitividade no certame;

9.3.4. agrupamento injustificado de itens com certa heterogeneidade em um mesmo lote, os quais em princípio poderiam ser licitados separadamente, em desconformidade com a obrigação de parcelamento do objeto licitado, nos termos dos arts. 15, inciso IV, e 23, §1º, da Lei 8.666/1993, decisão que pode ter ocasionado restrição ao caráter competitivo do certame, na medida em que requer maior capacidade produtiva dos licitantes, ou, alternativamente, sua atuação como fornecedores representantes de diferentes nichos do mercado;

9.3.5. exigência não justificada de apresentação pelos licitantes de declaração de usual fornecedor de poliamida, em papel timbrado da empresa fornecedora, assinada por responsável acreditado, com firma reconhecida em cartório, declarando que esta é composta por 30% de material endurecedor fibra de vidro, exigência com potencial restritivo à competitividade e que afronta ao disposto no art. 3º da Lei 10.520/2002;

9.3.6. exigência indevida de que o laudo relativo à Norma Regulamentadora NR-17 seja referido a produto específico e identificado por foto, em detrimento da abordagem por linha de produto, assim como a exigência de que, caso o profissional signatário do laudo seja engenheiro, deverá apresentar ART e comprovante de pagamento de quitação do título do CREA, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002 e à jurisprudência deste Tribunal (a exemplo do Acórdão 2.472/2019-1ª Câmara);

9.3.7. exigência de declarações referentes aos fabricantes dos produtos ofertados, a exemplo de certificados de registro de pessoa jurídica e regularidade perante o IBAMA, licença de operação ambiental, certificado ambiental de cadeia de custódia do FSC ou Cerflor e documento que comprove pintura isenta de materiais pesados, apresentado em papel timbrado do fabricante da tinta, que restam em desacordo com a jurisprudência do TCU (Acórdãos 3.368/2015 e 1.498/2020, ambos do Plenário), por estabelecerem obrigações de apresentação de documentos emitidos por terceiros não participantes do certame licitatório e que não serão parte da relação jurídica entre o órgão contratante e a futura contratada;

9.4. com fundamento no art. 45 da Lei 8.443/1992, c/c o art. 71, inciso IX, da Constituição Federal, determinar ao Departamento-Geral de Pessoal do Exército que adote providências cabíveis com vistas a anular o Pregão Eletrônico SRP 12/2020, bem como a ata de registro de preços dele decorrente, em razão das irregularidades abaixo relacionadas, informando ao TCU as providências adotadas, no prazo de até 15 (quinze) dias a contar da ciência desta deliberação:

9.4.1. exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade contidos nas descrições dos itens licitados conforme listagem do termo de referência, sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto, afigurando-se excessivamente restritiva, o que foi corroborado pelo baixo nível de competitividade verificado no certame, em afronta ao art. 3º da Lei 10.520/2002;

9.4.2. exigência de declaração de garantia emitida pelo fabricante, em desacordo com a Jurisprudência desta Corte de Contas (e.g. Acórdãos 1.805/2015-Plenário e 4.547/2020-1ª Câmara), assim como de seu reconhecimento de firma em cartório, que resta em desacordo com a jurisprudência

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760337.

do TCU, que entende que a exigência de documentação com firma reconhecida em cartório restringe a competitividade das licitações e somente é justificável em caso de dúvida quanto à autenticidade da assinatura (e.g. Acórdãos 604/2015 e 1.301/2015, ambos do Plenário);

9.4.3. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame;

9.4.4. grave deficiência de planejamento da unidade em afronta ao princípio da eficiência administrativa, bem como ao adequado planejamento das contratações, consoante o art. 12 da Portaria 01-SEF, de 27/1/2014, e ,ainda, os arts. 1º e 18 da Instrução Normativa/Seges 1, de 10/1/2019;

9.5. rejeitar as razões de justificativa dos Srs. Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos, Gilmar Antônio de Souza, Diego Rodrigues Amaral, Josué Mendes Gonçalves, Francisco Wellington Siqueira Paes e Elton Azevedo Maia;

9.6. acolher as razões de justificativa dos Srs. Emerson Moreira de Freitas, Ricardo Cardoso Barboza, Mariane Kuster e Camila de Araújo Pereira;

9.7. acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Valmir Picinato da Silva, César Sousa de Oliveira, Aldenir Costa dos Santos e Marcelo Cristiano Mattos Teixeira.

9.8. aplicar aos responsáveis abaixo indicados a multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, nos valores a seguir discriminados, fixando-lhes o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para comprovarem, perante o Tribunal de Contas da União, o recolhimento da dívida ao Tesouro Nacional, sob pena de cobrança judicial do valor atualizado monetariamente, na forma da legislação em vigor, desde a data deste acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento:

Responsável	Valor individual da multa
Carlos Vinicius Teixeira de Vasconcelos	R$ 15.000,00
Gilmar Antônio de Souza	R$ 15.000,00
Diego Rodrigues Amaral	R$ 15.000,00
Josué Mendes Gonçalves,	R$ 8.000,00
Francisco Wellington Siqueira Paes	R$ 8.000,00
Elton Azevedo Maia	R$ 8.000,00

9.9. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendida a notificação, nos termos do art. 28, II, da Lei 8.443/1992;

9.10 com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução TCU 315/2020, dar ciência ao Gabinete do Comandante do Exército, sobre as seguintes impropriedades identificadas no Pregão Eletrônico SRP 20/2020, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:

9.10.1. a inserção de documentos das licitações no portal Comprasnet, em formato não editável, que não permita a busca de conteúdo no arquivo, conforme se verificou no Termo de Referência do Pregão Eletrônico SRP 20/2020, infringe a regra estabelecida no art. 8º, § 3º, inciso III, da Lei 12.527/2011;

9.10.2. detalhamento excessivo dos itens licitados, em afronta ao item 1 da alínea "a" do inciso XI do art. 3º do Decreto 10.024/2019, que é claro ao vedar "especificações excessivas, irrelevantes ou desnecessárias", o que contribuiu para a restrição à competitividade no certame;

9.11. determinar que a Selog monitore os subitens 9.3 e 9.4 deste Acórdão;

9.12. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao interessado e aos órgãos e entidades elencados em epígrafe, bem como ao Centro de Controle Interno do Exército.

10. Ata n° 36/2021 – Plenário.
11. Data da Sessão: 15/9/2021 – Telepresencial.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2129-36/21-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760337.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Ana Arraes (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Aroldo Cedraz, Raimundo Carreiro, Bruno Dantas, Vital do Rêgo e Jorge Oliveira.
13.2. Ministros-Substitutos presentes: Augusto Sherman Cavalcanti, Marcos Bemquerer Costa e André Luís de Carvalho.

(Assinado Eletronicamente)
ANA ARRAES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade, informando o código 68760337.