GRUPO II – CLASSE VII – Plenário
TC 025.955/2024-1
Natureza: Representação
Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
Interessados: Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda. (04.869.711/0001-58); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (10.882.594/0001-65); Studio e Office Design Corporativo Ltda. (45.339.218/0001-03); X-Office Servi Ltda. (15.362.598/0001-36)

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO COM PEDIDO DE MEDIDA CAUTELAR. INSTITUTO FEDERAL DE EDUCAÇÃO, CIÊNCIA E TECNOLOGIA DE SÃO PAULO. PREGÃO ELETRÔNICO DE REGISTRO DE PREÇOS. AQUISIÇÃO DE MOBILIÁRIO. POSSÍVEL DIRECIONAMENTO DA LICITAÇÃO E RESTRIÇÃO À COMPETITIVIDADE. OITIVAS. CONCESSÃO DA CAUTELAR. PROCEDÊNCIA DA REPRESENTAÇÃO. PERMISSÃO PARA EXECUÇÃO DAS ATAS, DESDE QUE HAJA ESTUDO TÉCNICO QUE COMPROVE A VANTAJOSIDADE E A ESSENCIALIDADE DAS AQUISIÇÕES. DETERMINAÇÕES. CIÊNCIA. REVOGAÇÃO DA CAUTELAR. ARQUIVAMENTO.

RELATÓRIO

Trata-se de representação, com pedido de medida cautelar, formulado pela empresa Office Max Indústria e Comércio de Móveis Sociedade Limitada Unipessoal acerca de possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 92500/2024, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) para aquisição de mobiliário geral.

2. Transcrevo, com ajustes de forma, a instrução elaborada pela Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) à peça 117:

> *"**INTRODUÇÃO***
>
> *1. Trata-se de representação a respeito de possíveis irregularidades ocorridas no Pregão Eletrônico 92500/2024, sob a responsabilidade do Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP), com valor estimado de R$ 56.231.611,19 (peça 8, p. 34 e 41; e peça 15), cujo objeto é a aquisição de mobiliário geral (peça 8, p. 1).*
>
> *2. O pregão em análise é regido pela Lei 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos) e a plataforma eletrônica utilizada para a seleção do contratado foi o Portal de Compras do Governo Federal.*
>
> *3. Seguem abaixo informações adicionais sobre o certame:*
>
> *a) situação: compra encerrada;*
>
> *b) valor homologado: R$ 55.028.687,88 (peças 9-13);*
>
> *c) a licitação em tela envolve registro de preço;*
>
> *d) as atas de registro de preços (ARP) 57/2024 (peça 11), 58/2024 (peça 12) e 59/2024 (peça 13), decorrentes da licitação, foram assinadas, em 12/11/2024; e*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

e) houve pedidos de impugnação do edital conforme peça 5 e informações que constam no Portal de Compras do Governo Federal.

HISTÓRICO

4. O representante alegou, em suma, a ocorrência das seguintes irregularidades:

a) direcionamento de licitação - excesso de especificações e de exigências de atendimentos de normas (peça 1, p. 2-5): *alega-se que o IFSP ignorou o pedido de impugnação interposto pelo denunciante, de tal sorte que não foram apresentadas as justificativas técnicas para as exigências consideradas como impertinentes, desnecessárias e exageradas que constam no edital;*

b) desrespeito ao direito de contraditório e de ampla defesa (peça 1, p. 5-7): *o representante afirma que, ao longo do processo licitatório, teve seu direito de contraditório e ampla defesa retirado pelo pregoeiro; e*

c) desrespeito ao princípio do formalismo moderado (peça 1, p. 7-12): *argumenta-se que o representante foi desclassificado mesmo após apresentar documentos que eram capazes de comprovar que seu material respeitava as normas exigidas em edital, por excesso de formalismo por parte do pregoeiro.*

5. Além das alegações feitas pelo representante, a análise empreendida por esta Unidade Técnica em instrução pretérita revelou relevantes indícios de ocorrência da seguinte irregularidade: direcionamento de licitação - fraude na pesquisa de preços (peça 19, p. 12-14).

6. Nesse contexto, após análise preliminar realizada por esta AudContratações, o seguinte foi proposto (peça 19, p. 15-16): conhecer da representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade; adoção de medida cautelar, tendo em vista a existência dos elementos necessários para tanto; realização de oitiva e diligência da Unidade Jurisdicionada; e realização de oitiva das sociedades empresárias envolvidas no caso em apreço.

7. O Ministro relator Jorge Oliveira, por meio de despacho (peça 22), não seguiu a íntegra dos encaminhamentos propostos, situação na qual decidiu realizar oitiva prévia e diligência da Unidade Jurisdicionada, nos moldes dos questionamentos levantados pela Unidade Técnica, sem, contudo, adotar as seguintes sugestões: conhecimento da representação; adoção de medida cautelar; e realização de oitiva das sociedades empresárias elencadas.

8. Realizadas as medidas determinadas pelo Ministro relator, esta AudContratações realizou apreciação das manifestações apresentadas, o que levou à seguinte proposta de encaminhamento (peça 49, p. 12-13): conhecer da representação, por estarem satisfeitos os requisitos de admissibilidade; adoção de medida cautelar, tendo em vista a existência dos elementos necessários para tanto; realizar construção participativa de deliberações; realizar oitiva de sociedades empresárias; e realizar diligência da Unidade Jurisdicionada.

9. Diante disso, em seu despacho (peça 52), o Ministro relator Jorge Oliveira decidiu por seguir as propostas apresentadas, conhecendo da representação, adotando a medida cautelar e determinando a realização das medidas sugeridas.

10. Promovidas as oitivas e as diligências quanto às alegações do representante e demais questões levantadas por esta Unidade Técnica, bem como a construção participativa de deliberações, passa-se a analisar as respostas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das oitivas realizadas:

11. Foram encaminhados, em 4/2/2025, os ofícios de oitiva às sociedades empresárias signatárias das ARP decorrentes do PE 92500/2024 (peças 64, 65 e 66), de tal sorte que a empresa X-Office Servi Ltda. (CNPJ 15.362.598/0001-36) apresentou sua manifestação por meio dos documentos acostados às peças 97-103, a empresa Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 04.869.711/0001-58) nas peças 107-110 e a Studio e Office Design Corporativo Ltda. (CNPJ 45.339.218/0001-03) nas peças 111-114.

12. Ademais, convém salientar que, diante das solicitações feitas por meio de diligência, a UJ também teceu comentários sobre as irregularidades verificadas ao longo deste processo, manifestações que serão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

consideradas nas análises a serem empreendidas na presente seção.

13. Isso posto, será efetuado o exame das irregularidades detectadas considerando todas as respostas apresentadas.

Irregularidade 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 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

Irregularidade 2: inclusão de detalhamento excessivo do objeto licitado sem parecer técnico e estudo de viabilidade econômico-financeiro que justificassem sua adoção no certame em tela

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 6º, inciso XII, art. 9º, inciso I, alínea 'a' e art. 27, todos da Lei 14.133/2021; art. 337-F do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); Acórdãos 2129/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, 1973/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Weder de Oliveira, 214/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, e 2829/2015-TCU Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

14. Inicialmente, o gestor afirma que o item 4 do Estudo Técnico Preliminar (ETP) apresenta a importância da exigência de certificados, normas e laudos para garantia da qualidade dos mobiliários a serem adquiridos, trazendo, inclusive, a transcrição do item supramencionado (peça 77, p. 2-4).

15. Além disso, o gestor apresenta maiores informações sobre as normas técnicas exigidas, informando o que cada norma assegura, reforçando a tese de que as normas exigidas garantem a qualidade do material a ser adquirido e são comumente demandadas pelos mais diversos órgãos públicos (peça 77, p. 4-6).

16. Sobre o excesso de detalhamento do descritivo dos itens, a UJ argumenta que as exigências técnicas previstas são razoáveis, legais e proporcionais, e visam garantir a qualidade dos itens pretendidos; também afirma que o alto número de desclassificações 'não representa nada, exceto que as empresas não atendiam às exigências editalícias', trazendo aos autos, de forma exemplificativa, outros certames com elevado número de desclassificações (peça 77, p. 6-13).

Manifestação sociedade empresária X-Office Servi Ltda. (CNPJ 15.362.598/0001-36):

17. A empresa X-Office inicia sua manifestação afirmando que teve seu contraditório comprometido pelo fato de terem sido adotados 'conceitos e critérios extraídos de peça de outro processo', que não foram juntados aos autos e que a empresa não possui acesso; apesar disso, defende que o caso concreto não guarda similaridade com os processos citados (peça 97, p. 2-6).

18. Também afirma que o contraditório 'demanda que os apontamentos sejam motivados de forma clara e explícita, evitando conclusões baseadas em presunção ou valores jurídicos abstratos', utilizando tal afirmação para argumentar que a comparação entre processos e a menção ao grande número de desclassificação de licitantes foram inadequadas (peça 97, p. 6).

19. Dando continuidade à sua manifestação, a empresa informa as razões pelas quais os normativos exigidos são importantes para a garantia da qualidade dos produtos pretendidos, apresentando, de forma detalhada, as justificativas técnicas para a exigência de cada norma técnica (peça 97, p. 6-14).

20. Nesse contexto, apresenta diversas ARP que possuem grau de exigência e de detalhamento semelhantes, enumerando os normativos exigidos em cada um dos certames (peça 97, p. 15-16), cuja documentação encontra-se acostada às peças 98, 99, 100 e 101.

Manifestação da sociedade empresária Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda (CNPJ 04.869.711/0001-58):

21. De forma semelhante à verificada na manifestação da empresa X-Office, a empresa Flexibase apresentou, de forma detalhada e técnica, as razões pelas quais cada norma exigida seria pertinente para a aquisição pretendida (peça 107, p. 2-10).

Manifestação da sociedade empresária Studio e Office Design Corporativo Ltda. (CNPJ 45.339.218/0001-03):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

22. A empresa realizou a apresentação de explicação técnica detalhada visando apresentar a necessidade da exigência das normas (peça 111, p. 2-15), procedimento semelhante ao adotado pelas outras sociedades empresárias ouvidas em sede de oitiva.

Análise:

23. Dando início à análise, destaca-se a manifestação da empresa X-Office, que alega que seu contraditório foi comprometido por terem sido citados outros processos e documentos que não foram juntados aos autos (e que possuem restrição de acesso).

24. Em relação a esta alegação, faz-se mister esclarecer que a citação de outros processos semelhantes tem, por único objetivo, assegurar e reforçar a unicidade de entendimentos por parte da Unidade Técnica, de sorte que a apreciação de casos semelhantes resultará em conclusões semelhantes, guardadas as especificidades relativas a cada caso.

25. Nesse contexto, é relevante ressaltar que a conclusão pela plausibilidade jurídica não se baseou em conceitos abstratos e/ou advindos de outros processos, pelo contrário, foi empreendida análise detalhada que considerou as características relativas ao caso em apreço.

26. Além disso, os documentos atinentes ao PE 29/2020, realizado pelo Gap-BQ e apreciado no TC 037.422/2021-9, são públicos, não havendo, portanto, qualquer impedimento para que sejam comparadas as exigências e detalhamentos de ambos os certames.

27. Portanto, ao contrário do sugerido pela empresa X-Office, o exame empreendido em instruções pretéritas (que levou ao entendimento pela ocorrência da irregularidade) não se baseou em conceitos abstratos ou em documentos restritos, razão pela qual não há que se falar em prejuízo ao contraditório.

28. Ressalta-se que nenhuma outra empresa (e tampouco a UJ) alegou ter havido prejuízo ao contraditório e que, apesar de ter citado tal fato, a empresa X-Office conseguiu apresentar, sem qualquer óbice, pertinentes comentários sobre as irregularidades em apreço, o que corrobora o fato de que não houve o prejuízo alegado.

29. Ademais, vale reforçar que a mera apresentação de certames que possuem nível de detalhamento semelhante ao caso em apreço não elide a ocorrência de irregularidade, já que essas licitações não foram apreciadas por esta Corte de Contas, de maneira que não há informações sobre a exposição de justificativa para as exigências inseridas, ponto crucial na irregularidade em destaque; a comparação seria válida caso os certames apresentados tivessem sido apreciados por esta Corte de Contas e houvesse decisão pela sua regularidade.

30. Logo, a existência de outros certames com características semelhantes não valida as exigências excessivas detectadas no caso em apreço, pelo contrário, apenas revela que outros órgãos da Administração Pública adotam procedimentos potencialmente irregulares quando da aquisição de mobiliários.

31. Nesse cenário, é pertinente informar que estão sendo apreciados neste TCU outros processos de aquisição de mobiliário que guardam grande semelhança com o caso em apreço (citam-se os TC 007.562/2022-5, 007.563/2022-1, 007.564/2022-8, 007.565/2022-4, 021.068/2022-4, 037.419/2021-8, 037.420/2021-6, 037.421/2021-2 e 037.422/2021-9), de tal sorte que, caso se queira realizar uma comparação entre licitações, que sejam utilizados como referência os editais/termo de referência dos certames apreciados nesses casos, considerando as decisões exaradas no âmbito de cada processo.

32. Superado tal fato, passa-se à análise dos demais pontos levantados pelas empresas e pela Unidade Jurisdicionada.

33. No que diz respeito à exigência de normas, laudos e/ou certificados, entende-se como pertinente que seja trazido, novamente, a jurisprudência que baliza o tema:

> ***Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler***
>
> *É irregular a exigência de atendimento a normas técnicas da ABNT, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e certificados de conformidade sem a demonstração da essencialidade dessas exigências para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto a ser contratado.*

34. Assim sendo, a jurisprudência, de fato, não obsta a inserção de exigência de atendimento a normas

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

técnicas, certificações, laudos e/ou certificados, contudo, faz-se necessário para tanto que seja demonstrada a sua essencialidade para se garantir a qualidade e o desempenho suficientes do objeto.

35. Nesse contexto, em sua manifestação, o gestor sustentou que o item 4 do ETP seria capaz de comprovar a essencialidade dos normativos, contudo, diversas normas exigidas sequer são citadas no mencionado item (na verdade verifica-se menção apenas à NR/TEM 17 e a certificados emitidos por entidades como FSC ou CERFLOR).

36. Em análise ao processo licitatório (peças 82, 83 e 84), não foi identificada qualquer explicação técnica específica/detalhada que demonstrasse a necessidade da exigência dos normativos demandados pelo órgão.

37. Ademais, na primeira resposta apresentada pela UJ, em sede de oitiva prévia (peça 34), o gestor não abordou, detalhadamente, a razão pela qual cada norma foi exigida, se limitando a afirmar que os normativos demandados tinham o objetivo de garantir a qualidade dos itens pretendidos.

38. Tal justificativa, contudo, não é adequada, haja vista que esse entendimento já está implícito na exigência, afinal, não se vislumbra qualquer outro motivo ensejaria exigências de normas técnicas que não seja o de atestar a qualidade do material a ser adquirido.

39. Em função disso, em sede de resposta à diligência (peça 77), o gestor apresentou, desta vez, alguns aspectos que demonstram as características específicas que cada norma busca assegurar, com o intuito de comprovar a pertinência de sua exigência.

40. As três empresas também buscaram apresentar as características técnicas específicas para cada norma, com o mesmo intuito do gestor, ou seja, de demonstrar a sua essencialidade, porém, chamou a atenção a diferença entre os comentários das empresas e do gestor, razão pela qual serão transcritas as respostas relativas a uma norma específica:

Manifestação da Unidade Jurisdicionada (peça 77, p. 5-6):

***Resistência à corrosão (ABNT NBR 17088:2023)** – Avalia a durabilidade dos componentes metálicos em condições adversas, garantindo maior vida útil dos mobiliários.*

(...)

O IFSP possui atualmente Campi nos municípios de Caraguatatuba e Cubatão, e está previsto no Novo PAC a inauguração até 2026 de unidades nos municípios de Santos e São Vicente, cidades litorâneas que são fortemente afetadas pelos efeitos da maresia, que exigem mobiliários com maior durabilidade e resistência às intempéries locais.

Nesse aspecto, a contratação de mobiliário com maior qualidade, isto é, fornecido por empresa detêm as certificações exigidas no certame, é condição indispensável para a maior durabilidade do material, considerando a possibilidade do fornecimento para as regiões mencionadas no parágrafo anterior, nas quais a presença da maresia afeta sobremaneira a durabilidade dos materiais.

Manifestação da empresa X-Office (peça 97, p. 10):

5.1.5. Da resistência à névoa salina conforme ABNT NBR 17088:2023

*A NBR 17088:2023 (Névoa Salina) visa garantir que os mobiliários possam ser utilizados em **regiões litorâneas, prevenindo a corrosão prematura** de componentes metálicos.*

A presença de condições ambientais adversas, como a maresia e a corrosão, exige inevitavelmente a aquisição de materiais mais resistentes, pois a névoa salina acelera o processo de degradação de metais e revestimentos, tornando essencial a aplicação de tratamentos anticorrosivos específicos.

Ainda que a referida norma não determine um tempo fixo de resistência à névoa salina, estabelece métodos de ensaio que podem ser aplicados para garantir maior durabilidade dos produtos.

Assim, se a região de entrega do mobiliário ou produto estiver sujeita a alta salinidade (como em áreas litorâneas), é justificável exigir materiais com maior resistência à corrosão.

No caso em comento, a aquisição de produtos com essa certificação é indispensável, pois conforme trazido na própria manifestação do IFSP, há campus daquele instituto em municípios litorâneos.

Manifestação da empresa Flexibase (peça 107, p. 8):

3.9 Das Normas ABNT NBR 17088:2023, ABNT NBR ISO 4628-3:2022 e ABNT NBR 5841:2015: Relatório de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

Ensaio para Resistência à Corrosão por Névoa Salina

A solicitação do Relatório de Ensaio emitido por laboratório acreditado pelo Inmetro/Cgcre, conforme a Norma ABNT NBR 17088:2023, para comprovação da resistência à corrosão por névoa salina dos elementos metálicos pintados, é uma exigência essencial para garantir a qualidade, durabilidade e segurança dos produtos adquiridos pela Administração Pública.

Esse ensaio deve demonstrar que não houve corrosão ou empolamento após a exposição mínima de 300 horas, assegurando que os produtos metálicos, como mobiliário e equipamentos, sejam resistentes a condições adversas, especialmente em ambientes úmidos ou sujeitos ao ar salino, comuns em regiões litorâneas.

A exigência das Normas ABNT NBR 17088:2023, ABNT NBR ISO 4628-3:2022 e ABNT NBR 5841:2015 (ou versões posteriores) assegura que o ensaio esteja em conformidade com os padrões técnicos mais atualizados, garantindo que a resistência à corrosão seja medida de forma precisa e cientificamente validada. Essas normas fornecem diretrizes claras para que os produtos adquiridos atendam aos mais altos critérios de qualidade e desempenho.

Além disso, essa exigência protege o investimento público, garantindo que os produtos adquiridos tenham maior vida útil, reduzindo a necessidade de manutenção frequente e reposições onerosas. Isso também contribui para a segurança dos usuários, uma vez que estruturas corroídas podem comprometer a integridade dos produtos, aumentando o risco de falhas e acidentes.

Outro ponto fundamental é que a exigência de um relatório de ensaio emitido por um laboratório acreditado pelo Inmetro garante transparência e credibilidade no processo licitatório. Laboratórios acreditados são reconhecidos por sua capacidade técnica e por atenderem a critérios rigorosos de qualidade, conferindo maior confiança aos resultados apresentados.

Portanto, a exigência do Relatório de Ensaio para resistência à corrosão não apenas assegura a conformidade dos produtos com as normas técnicas vigentes, mas também protege o investimento público, a segurança dos usuários e promove uma gestão responsável e transparente dos recursos públicos.

Manifestação da empresa Studio e Office (peça 111, p. 11-12):

f. Relatório de ensaio para resistência à corrosão por névoa salina Mobiliários com componentes metálicos precisam ser resistentes à corrosão para evitar degradação prematura. Esse ensaio, com exposição mínima de 300 horas, certifica que os componentes metálicos dos móveis possuem tratamento adequado para evitar corrosão, assegurando maior vida útil e reduzindo os custos de manutenção.

A Ata de Registro de Preços permite adesão por diversos IFs, incluindo aqueles situados em regiões litorâneas, onde a exposição à névoa salina acelera significativamente os processos de oxidação e corrosão. Sem o devido tratamento anticorrosivo, os móveis podem sofrer deterioração em poucos meses, comprometendo sua estrutura e funcionalidade.

A exigência do relatório de ensaio garante que os materiais utilizados possuem proteção eficaz contra esses efeitos corrosivos, preservando a integridade do mobiliário e assegurando que os investimentos públicos sejam aplicados de forma eficiente.

A corrosão não compromete apenas a durabilidade do mobiliário, mas também representa um risco à segurança dos estudantes e servidores. Estruturas metálicas corroídas podem se tornar frágeis, aumentando a probabilidade de quebras e acidentes.

Além disso, o desgaste da pintura e do revestimento protetivo pode resultar no surgimento de arestas cortantes e desprendimento de partículas metálicas, elevando o risco de ferimentos. O relatório de ensaio comprova que a proteção aplicada ao mobiliário é suficiente para resistir a essas condições adversas, garantindo que os móveis mantenham sua resistência estrutural ao longo do tempo.

41. Percebe-se que o grau de detalhamento e de embasamento técnico apresentado pelas empresas é consideravelmente superior ao do apresentado pelo gestor, que se limitou a citar a norma de forma sucinta, explicando eventuais razões para a sua aplicação sem, contudo, fazer uma correlação direta entre a norma e a sua necessidade no caso concreto (não foi feito, por exemplo, ligação entre a norma e as localidades litorâneas de alguns órgãos participantes).

42. Ressalta-se, nesse momento, que, desconsiderado o processo administrativo, foram dadas duas oportunidades para que o gestor apresentasse as justificativas técnicas que demonstrassem a essencialidade das exigências normativas, contudo, em nenhuma dessas oportunidades foi trazida manifestação com o detalhamento técnico adequado.

43. Por outro lado, as empresas foram capazes de fundamentar tecnicamente, de maneira apropriada,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

as razões pelas quais os normativos seriam essenciais para a comprovação da qualidade dos itens pretendidos.

44. Ou seja, no caso em tela, as empresas demonstraram estar mais bem preparadas para explicar as necessidades da Unidade Jurisdicionada que o seu próprio gestor, o que levanta questionamentos sobre a real pertinência dessas exigências.

45. Diante disso, foi feita uma apreciação sobre a razoabilidade da exigência do normativo destacado, afinal, conforme trazido pela UJ, a norma ABNT NBR 17088:2023 'avalia a durabilidade dos componentes metálicos em condições adversas'; as empresas complementam afirmando que as condições adversas se referem a regiões expostas a névoa salina, ou seja, regiões litorâneas.

46. Merece destaque, nesse momento, que, dos 44 órgãos que compõem a ata (gerenciador e participantes), foi verificado que apenas três estão localizados em regiões que possam ser consideradas como litorâneas, ou seja, a citada exigência é pertinente para apenas 6,82% do total de órgãos que compõem a ata.

47. Em outras palavras, a exigência é desnecessária para 41 dos 44 órgãos, de forma que, caso a citada exigência acarrete aumento de custos, a grande maioria dos órgãos estariam adquirindo produtos mais caros do que o necessário.

48. Apesar disso, não foi verificado nenhum estudo apresentando os impactos relativos à inserção de tal exigência, de modo que não se sabe se seria vantajoso fazer contratações separadas, uma para órgãos de localidade litorânea e outra para os demais.

49. Tal fato evidencia a necessidade de que seja justificada, de forma técnica, a essencialidade de todos os normativos demandados, pois a inserção indiscriminada de exigências não garante que o produto a ser adquirido é o que melhor se adequa às necessidades do órgão, em outras palavras, a qualidade de um produto não está intrinsicamente relacionada à quantidade de normas/laudos/certificados que ele possui.

50. Nesse cenário, espera-se que o gestor seja capaz de apresentar quais características técnicas do material que a norma garante, faça a relação entre a norma e o material a ser adquirido e explique, de maneira clara, a razão pela qual é essencial que o produto possua a característica técnica pretendida.

51. Contudo, rememora-se que tal justificativa não consta no processo licitatório e não foi apresentada de maneira satisfatória pelo gestor, mesmo sendo expressamente demandado, tanto na ocasião da oitiva prévia quanto na de diligência; por outro lado, apesar de não ter havido solicitação expressa nesse sentido, todas as empresas vencedoras do certame foram capazes de apresentar justificativas adequadas para a exigência dos normativos.

52. Convém salientar, todavia, que, conquanto as empresas tenham sido capazes de apresentar de forma adequada as justificativas para que as normas listadas tenham sido exigidas (ou seja, a pertinência de cada norma), não se considera que tais elucidações tenham sido suficientes para comprovar a razoabilidade delas, afinal, conforme exemplo trazido em parágrafos anteriores, a exigência da norma relativa à resistência à névoa salina se demonstrou pertinente apenas para 6,82% do total de órgãos que compõem a ata.

53. Dando continuidade à análise, também foi verificado excesso de detalhamento nos descritivos dos itens, razão pela qual se julga pertinente que as jurisprudências relativas ao tema sejam novamente trazidas, visando proporcionar maior clareza:

> ***Acórdão 1973/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Weder de Oliveira***
>
> *Especificações com potencial de restringir o caráter competitivo da licitação devem ser adequadamente fundamentadas, com base em estudos técnicos que indiquem a sua essencialidade para atender as necessidades do órgão ou da entidade contratante.*
>
> ***Acórdão 214/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz***
>
> *Em licitações para aquisição de equipamentos, havendo no mercado diversos modelos que atendam às necessidades da Administração, deve o órgão licitante identificar um conjunto representativo desses modelos antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a evitar o direcionamento do certame para marca ou modelo específicos e a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado.*
>
> ***Acórdão 2829/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

No planejamento de suas aquisições de equipamentos, a Administração deve identificar um conjunto representativo dos diversos modelos existentes no mercado que atendam completamente suas necessidades antes de elaborar as especificações técnicas e a cotação de preços, de modo a caracterizar a realização de ampla pesquisa de mercado e evitar o direcionamento do certame para modelo específico pela inserção no edital de características atípicas.

54. Conforme pode ser visto em instrução pretérita, a descrição dos itens traz 'tempos verbais que dão a entender que a descrição faz menção a um produto em particular, tais como 'possui', 'apresenta', etc.' (peça 19, p. 6).

55. Somado a isso, verifica-se um excesso de exigência de normas/certificados/laudos sem que fosse apresentada a devida justificativa técnica para tanto, além de uma quantidade significativa de desclassificações.

56. Tais achados, quando tomados em conjunto, sugerem um possível direcionamento do certame para um produto em específico e, nesse contexto, destaca-se que, conforme informações que constam no Portal de Compras do Governo Federal, os grupos 1, 2, 3, 4 e 6 (cinco dos sete grupos) apresentam apenas dois fabricantes, a empresa FK Grupo S/A (CNPJ: 55.088.157/0001-02) e a Flexibase (vencedora do grupo 4 do certame).

57. Nesse contexto, ressalta-se que todas as três vencedoras ofertaram produtos da fabricante FK Grupo S/A, de tal sorte que a Flexibase, além dos itens de fabricação própria, ofertou dois itens da FK Grupo S/A (itens 55 e 56), enquanto a empresa Studio e Office ofertou materiais da empresa Flexibase (itens 66, 73 e 74).

58. Outro fato relevante a ser apreciado consiste no que consta no 'Anexo I – IMAGENS E ESTIMATIVA INICIAL.pdf', documento relacionado à versão inicial do ETP (peça 82, p. 12-21).

59. Esse documento é datado de 17/7/2024 (peça 82, p. 21), e, portanto, se trata de documento relativo à fase interna da licitação; o citado documento contém diversas imagens dos produtos a serem adquiridos.

60. Todavia, chama atenção a semelhança das imagens com os produtos ofertados pelas empresas, vejamos:

Figura.1. Comparativo entre as imagens do documento interno à licitação (acima) (peça 82, p. 13) e do documento da empresa (abaixo) (peça 82, p. 1740) para o item 6



Figura.2. Comparativo entre as imagens do documento interno à licitação (acima) (peça 82, p. 14) e do documento da empresa (abaixo) (peça 82, p. 1755) para o item 13

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.



Figura.3. Comparativo entre as imagens do documento interno à licitação (acima) (peça 82, p. 18) e do documento da empresa (abaixo) (peça 84, p. 257) para o item 65



*61. Os exemplos trazidos demonstram que as imagens utilizadas em documento confeccionado na fase interna da licitação são **idênticas** às imagens dos produtos ofertados do fabricante FK Grupo S/A, fato este que reforça a tese de que as descrições dos itens utilizaram como base as especificações de determinados produtos.*

62. Ademais, em relação ao quantitativo numeroso de desclassificações, buscou-se realizar uma análise da experiência da empresa em fornecer mobiliários para órgãos públicos.

63. Nesse cenário, foi utilizada a ferramenta DGI Consultas para analisar a quantidade de contratos que as nove empresas desclassificadas no grupo 1 possuem com a Administração Pública, conforme dados que advém do SIASG; também foram realizadas buscas no Portal da Transparência, com o fito de identificar contratos firmados com a Administração Pública Federal (APF):

a) Premium Tecnologia e Serviços Ltda. (CNPJ: 08.829.703/0001-39): não foram identificados registros relativos a esta empresa;

b) IDM Soluções Públicas Ltda. (CNPJ: 16.684.742/0001-13): foram identificados sete contratos em pesquisa realizada no Portal da Transparência; consta também que a empresa forneceu bens patrimoniais que totalizam R$ 1.001.722,45 para a o Governo Federal;

c) Serra Mobile Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ: 07.875.146/0001-20): foram identificados

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

77 contratos na base de dados do SIASG; recebeu da APF um montante total de R$ 62.928.232,96 em produtos e serviços fornecidos; no Portal da Transparência constam 242 contratos firmados com a APF;

d) Belchair Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ: 29.209.847/0001-62): recebeu da APF um montante total de R$ 2.449.821,05 em fornecimento de produtos e serviços; no Portal da Transparência constam 11 contratos firmados com a APF;

e) A.N.D. Capelli Ltda. (CNPJ: 45.874.714/0001-67): recebeu da APF um montante total de R$ 203.093,53 em fornecimento de produtos e serviços; no Portal da Transparência constam três contratos firmados com a APF;

f) Curty Carvalhal Comércio e Serviços Ltda. (CNPJ: 26.701.090/0002-12): não foram identificados registros relativos a esta empresa;

g) Layout Móveis para Escritório Ltda. (CNPJ: 02.604.236/0001-62): foram identificados 52 contratos na base de dados do SIASG; recebeu da APF um montante total de R$ 21.508.921,11 em produtos e serviços fornecidos; no Portal da Transparência constam 68 contratos firmados com a APF;

h) Pecini & Pecini Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ: 04.142.739/0001-99): recebeu da APF um montante total de R$ 1.438.452,48 em fornecimento de produtos e serviços; no Portal da Transparência constam três contratos firmados com a APF; e

i) A Princesa Indústria e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ: 08.588.004/0001-44): não foram identificados registros relativos a esta empresa.

64. Os resultados da análise revelam que, das nove empresas desclassificadas, apenas três não possuem histórico de venda de móveis para órgãos públicos federais; ademais, duas empresas apresentam um quantitativo significativo de vendas/contratos firmados com órgãos públicos federais (Serra Mobile e Layout); convém salientar que a análise empreendida se resumiu a órgãos federais.

65. A título comparativo, conforme dados que constam do Portal da Transparência, a empresa X-Office Servi Ltda. (CPNJ: 15.362.598/0001-36), vencedora do grupo 1, recebeu da APF um montante de R$ 9.114.840,24 por conta do fornecimento de produtos e serviços e, no Portal da Transparência, constam 33 contratos firmados com a APF.

66. Pode-se afirmar, portanto, que empresas que possuem amplo histórico de fornecimento de mobiliário para órgãos públicos (maior, inclusive, que o da empresa vencedora) não foram capazes de atender às exigências editalícias; a afirmação do gestor de que tal fato 'não representa nada, exceto que as empresas não atendiam às exigências editalícias' (peça 77, p. 12) ignora as possíveis causas para esse resultado.

67. É, portanto, desarrazoado o entendimento de que nenhuma das empresas desclassificadas seria capaz de fornecer mobiliário de qualidade satisfatória, o que reforça a ideia de que as exigências inseridas foram exageradas e direcionaram o certame para produtos específicos.

68. Também merece destaque a seção 5.2 da manifestação da empresa X-Office, que possui como título 'Da impossibilidade de considerar os bens/produtos certificados como bens comuns', no qual a empresa afirma que (peça 97, p. 14-15):

> *Das considerações apresentadas, verifica-se que cada certificação e norma citada justifica a necessidade de critérios rigorosos para assegurar a durabilidade, sustentabilidade, conformidade e segurança dos produtos adquiridos, de modo que os bens contratados não podem ser tratados como simplesmente 'bens comuns', uma vez que sua especificação técnica envolve requisitos essenciais que impactam diretamente a saúde dos usuários, o meio ambiente e a qualidade do produto final.*
>
> *(...)*
>
> *Assim, a aquisição de bens, **os quais sabidamente não podem ser enquadrados como comuns**, que sigam rigorosos padrões de qualidade, como os previstos nas normas técnicas e certificações solicitadas, reduz significativamente os custos de manutenção e substituição ao longo do tempo, contribuindo para a economicidade e sustentabilidade financeira do IFSP.*

69. Assim, baseando-se na manifestação da empresa, caso o objeto pretendido não possa ser enquadrado como 'bem comum', duas são as alternativas: a modalidade de licitação está incorreta, já que seria a concorrência e não o pregão a modalidade adequada para a aquisição de bens especiais; ou o excesso de exigências ultrapassa do razoável para o objeto pretendido.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

70. Conforme amplamente abordado neste tópico, entende-se como mais plausível a segunda hipótese, já que se julga desarrazoado que se considere mobiliários como 'bens especiais'.

71. Todo o exposto revela, portanto, que são inúmeros os indícios verificados ao longo da análise empreendida para este tópico, vejamos:

a) não há, no processo administrativo e nas manifestações da UJ, justificativas técnicas detalhadas que expliquem de forma adequada por qual razão todos as normas/certificados/laudos exigidos são essenciais para garantir a qualidade e desempenho dos itens pretendidos;

b) a exigência relativa à norma ABNT NBR 17088:2023 é desnecessária para 41 dos 44 envolvidos no registro de preços, porém, não há qualquer estudo ou justificativa que demonstre a sua essencialidade e os potenciais impactos relativos à sua exigência;

c) o descritivo dos itens possui informações extremamente específicas relativas a dimensões dos produtos e à fabricação do material, além de apresentar textos com aparente teor publicitário e que apresentam tempos verbais que dão a entender que a descrição faz menção a um produto em particular (tais como 'possui', 'apresenta', etc.), o que indica cópia de especificação de determinado produto contida em catálogo de fabricante;

d) documento confeccionado na fase interna da licitação possui imagens que correspondem aos produtos que vieram, posteriormente, a ser ofertados pelas empresas vencedoras do certame;

e) três empresas diferentes ofertaram produtos de um mesmo fabricante em diferentes grupos;

f) uma das empresas vencedoras forneceu produtos de outra empresa vencedora;

g) cinco dos sete grupos apresentam, para os mais variados itens, produtos de apenas duas fabricantes diferentes;

h) das 9 empresas desclassificadas, apenas três não possuem registro de vendas realizadas à APF, sendo que duas empresas apresentam um histórico maior de venda à APF que a empresa vencedora, o que torna desarrazoado o entendimento de que nenhuma das empresas desclassificadas seria capaz de fornecer mobiliário de qualidade; e

i) a empresa X-Office sugere que os materiais não podem ser considerados como 'bens comuns', o que reforça a tese de que as exigências inseridas ultrapassam o razoável para o bem pretendido.

72. Logo, diante do amplo rol de indícios listados, as exigências de normas/laudos/certificados e o excesso de detalhamento no descritivo dos itens, além de não estarem acompanhados da devida justificativa técnica, não são razoáveis e acabaram restringindo a competitividade do certame, direcionando a licitação para determinados produtos.

73. Em função disso, considera-se a representação ***procedente*** *quanto às irregularidades tratadas neste tópico.*

Irregularidade 3: desclassificação de licitante com base em ausência de documento específico em situação na qual o documento apresentado continha, de maneira implícita, o elemento supostamente faltante, sem que fosse realizada a devida diligência num caso em que a falha identificada seria sanável por meio de tal medida

Fundamento legal ou jurisprudencial: princípio do formalismo moderado; arts. 42 e 64 da Lei 14.133/2021; Acórdãos 1204/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, 1795/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro e 357/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

74. Sobre esse tema, o gestor sustenta que as diligências não são permitidas para substituir documentos essenciais exigidos no edital (peça 77, p. 13).

75. Assim sendo, afirma que o edital exigiu expressamente um 'Relatório de Ensaio' e, por conseguinte, não seria possível admitir documento diverso deste pois, caso tal medida fosse adotada, a UJ estaria descumprindo regras editalícias, de tal sorte que a substituição da documentação acarretaria comprometimento à integridade do certame (peça 77, p. 13).

76. O gestor reafirma o entendimento de que o Certificado de Conformidade e o Relatório de Ensaio são documentos distintos, sustentando que 'o Relatório de Ensaio é o único documento capaz de comprovar,

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

por meio de testes em amostras, a conformidade do material ofertado' (peça 77, p. 13-14).

77. Por fim, registra que (peça 77, p. 14):

> *Com relação à alegação de que a não realização de diligência teria prejudicado a isonomia, pois visaria apenas a confirmação de uma condição preexistente, temos que, o entendimento adotado no certame foi de que a aceitação de documento diverso do exigido daria tratamento diferenciado ao licitante que apresentou um documento incompleto, prejudicando os concorrentes que seguiram rigorosamente as exigências do edital.*
>
> *O TCU tem jurisprudência consolidada de que o edital é a 'lei interna da licitação' e deve ser cumprido estritamente para garantir a igualdade entre os licitantes (Acórdãos 1444/2018-TCU-Plenário e 3251/2013-TCU-Plenário).*
>
> *Se um licitante pudesse suprir a falta de documento essencial por meio de diligência, o princípio da vinculação ao edital (art. 42 da Lei 14.133/2021) estaria comprometido.*
>
> *Assim, em detida análise sobre este ponto do documento e as alegações que são imputadas à UJ, compreendemos de forma sólida e fundamentada que a análise que considera irregular a desclassificação do licitante se baseia em uma interpretação equivocada da legislação e da jurisprudência do TCU.*
>
> *Assim sendo, o princípio do formalismo moderado não autoriza o descumprimento de exigências essenciais do edital, o Certificado de Conformidade não substitui o Relatório de Ensaio, pois possuem finalidades distintas, a aceitação de documento inadequado compromete a isonomia e a segurança jurídica do certame e jurisprudência do TCU corrobora a validade da desclassificação nos termos do edital.*

Manifestação sociedade empresária X-Office Servi Ltda. (CNPJ 15.362.598/0001-36):

78. A empresa X-Office traz aos autos as razões pelas quais seria tecnicamente impossível aceitar Certificados de Conformidade em detrimento do Relatório de Ensaio, elucidando as diferenças entre ambos os documentos (peça 97, p. 16-17).

Manifestação da sociedade empresária Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda (CNPJ 04.869.711/0001-58):

79. Sobre o tema em destaque, a empresa Flexibase apresenta as diferenças entre o Certificado de Conformidade e o Relatório de Ensaio, destacando a importância na exigência de ambos os documentos (peça 107, p. 10-11).

Manifestação da sociedade empresária Studio e Office Design Corporativo Ltda. (CNPJ 45.339.218/0001-03):

80. A empresa não apresentou comentários a respeito deste tema.

Análise:

81. A UJ, em sua manifestação, defendeu que 'a análise que considera irregular a desclassificação do licitante se baseia em uma interpretação equivocada da legislação e da jurisprudência do TCU', afirmando que não houve qualquer irregularidade, baseando tal afirmação em dois pontos:

a) a aceitação de documento diverso do solicitado resultaria em descumprimento de exigências editalícias e comprometeria a isonomia e a segurança jurídica do certame; e

b) a realização de diligência para suprir a falta de documento essencial ou para substituir um documento comprometeria o atendimento ao princípio da vinculação ao edital.

82. Portanto, torna-se claro que a UJ opinou por desclassificar a licitante por considerar que a ausência de Relatório de Ensaio constituiria falha substancial insanável, sendo impossível considerar tal falha como meramente formal.

83. Nesse momento, destaca-se que os comentários apresentados pelas empresas ouvidas em oitiva são pertinentes, razão pela qual serão transcritos a seguir:

> ***Manifestação da empresa X-Office (peça 97, p. 16-17):***
>
> *O Certificado de Conformidade é um documento formal emitido por um organismo de certificação acreditado, atestando que determinado produto, serviço ou processo atende aos requisitos especificados em normas técnicas, regulamentos ou legislações aplicáveis.*
>
> *Esse certificado resulta de um processo sistemático de avaliação, que pode incluir auditorias, inspeções e verificação*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

da capacidade do fabricante em manter padrões de qualidade de forma consistente.

Principais características do Certificado de Conformidade:

- *Abrangência: aplica-se ao produto como um todo, levando em conta não apenas testes laboratoriais, mas também processos de produção, rastreabilidade e requisitos regulamentares.*
- *Periodicidade: pode ter validade limitada, exigindo renovações periódicas e auditorias regulares.*
- *Reconhecimento oficial: emitido por organismos acreditados, conferindo maior credibilidade e aceitação no mercado e junto a órgãos reguladores.*
- *Implicações legais: em alguns setores, a certificação é obrigatória para a comercialização do produto.*

*Os Relatórios de Ensaios, por sua vez, são documentos que apresentam os resultados de testes laboratoriais realizados em **amostras específicas de um produto**. Esses ensaios seguem metodologias normativas e fornecem **informações detalhadas sobre o desempenho do produto em relação a parâmetros técnicos predefinidos**.*

Principais características dos Relatórios de Ensaios:

- *Objetividade: contêm dados quantitativos sobre aspectos como resistência, durabilidade, segurança, desempenho elétrico, químico ou mecânico.*
- *Aplicabilidade: usados para verificação técnica e embasamento de processos de certificação, mas não equivalem a uma certificação formal.*
- *Emissão por laboratórios: devem ser emitidos por laboratórios acreditados para terem credibilidade e reconhecimento técnico.*

A distinção entre Certificado de Conformidade e Relatórios de Ensaios é essencial em processos licitatórios e regulatórios, pois muitas exigências requerem obrigatoriamente a apresentação dos testes laboratoriais, e não apenas a certificação.

Manifestação da empresa Flexibase (peça 107, p. 6):

Embora o Certificado de Conformidade ateste que o produto cumpre os requisitos normativos, ele não detalha os ensaios realizados, tampouco evidencia a metodologia aplicada nos testes. Por essa razão, o Relatório de Ensaio se torna essencial, pois fornece informações técnicas fundamentais, tais como:

- *Metodologia aplicada nos testes, permitindo verificar se os ensaios seguiram os critérios normativos corretamente;*
- *Resultados individuais de cada ensaio, garantindo que cada característica exigida pela norma foi avaliada e atendida;*
- *Documentação gráfica (desenhos e fotos), que assegura a rastreabilidade do mobiliário testado, prevenindo a apresentação de certificados genéricos que possam não corresponder exatamente ao produto ofertado*

84. Portanto, depreende-se do exposto que o Certificado de Conformidade é o documento adequado para atestar que determinado produto atende aos requisitos especificados em normas técnicas, enquanto o Relatório de Ensaio apresenta, de forma detalhada, os testes realizados em determinado produto, apresentando a metodologia utilizada e os respectivos resultados.

85. Assim sendo, conclui-se que o Relatório de Ensaio se destina a apresentar detalhadamente os resultados de um ensaio realizado, enquanto o Certificado de Conformidade se destina a atestar que determinado produto está de acordo com as exigências de determinada norma técnica.

86. Ou seja, o Relatório de Ensaio, de per si, não garante que determinado produto atende aos requisitos normativos, pois ele se destina apenas a apresentar os ensaios realizados e os seus resultados, que podem ser incongruentes com as exigências normativas, o que implica na conclusão de que o documento mais adequado para se assegurar que determinado produto está de acordo com alguma norma técnica ABNT seria o Certificado de Conformidade.

87. Rememora-se que o próprio Termo de Referência manifesta 'a preferência por certificados de conformidade em detrimento de laudos ou relatórios de ensaio' (peça 8, p. 40).

88. Logo, apesar de serem documentos distintos, o Certificado de Conformidade é capaz de cumprir o que exige o gestor, ou seja, de demonstrar se determinado item está de acordo com determinada norma ABNT.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

89. Ademais, é importante que se repise no fato de que os Certificados de Conformidade apresentados pelo representante fazem menção a Relatórios de Ensaio, ou seja, indicam que a conclusão pelo atendimento à norma técnica se baseou nos resultados que constam em um determinado Relatório de Ensaio.

*90. Apesar disso, o gestor afirmou repetidas vezes que o representante foi desclassificado por apresentar documento diverso do exigido em edital, o que sugere que foi feito um mero **check-list** de documentos, tendo sido feita apenas uma conferência se o documento exigido foi apresentado ou não.*

91. Considerado todo o exposto, convém salientar, novamente, que a documentação apresentada sugere que: o produto ofertado atende aos requisitos técnicos que constam na norma ABNT demandada; e a licitante, apesar de não ter apresentado, possivelmente possuía, à época da licitação, o documento exigido em edital (Relatório de Ensaio), já que o conteúdo do Certificado de Conformidade indica que a certificação foi concedida com base nos resultados que constam em Relatório de Ensaio.

92. No caso em tela, portanto, a eventual diligência se destinaria à complementação de informações acerca dos documentos apresentados, visando apurar fatos existentes à época da abertura do certame, estando, portanto, em plena conformidade com o preconizado pelo inciso I do art. 64 da Lei 14.133/2021, que permite a substituição ou a apresentação de novos documentos nesses casos:

> *Art. 64. Após a entrega dos documentos para habilitação, não será permitida a substituição ou a apresentação de novos documentos, salvo em sede de diligência, para:*
>
> *I - complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame;*

93. O Acórdão 602/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia, reitera a possibilidade e a licitude da apresentação do Relatório de Ensaio em sede de diligência, elemento faltante que ensejou a desclassificação:

> ***Acórdão 602/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia***
>
> *É lícita a admissão da juntada de documentos, em atendimento a diligência, durante as fases de classificação ou de habilitação, que venham a atestar condição pré-existente à abertura da sessão pública do certame (art. 64, inciso I, da Lei 14.133/2021), sem que isso represente afronta aos princípios da isonomia e da igualdade entre as licitantes.*

94. Portanto, julga-se desarrazoado o entendimento de que o vício da proposta seria insanável, pois todos os elementos indicam que, caso fosse realizada diligência, a empresa seria capaz de apresentar o documento demandado em cláusula editalícia e, por conseguinte, conseguiria comprovar que seu produto atende ao exigido, o que poderia gerar uma economia de R$ 1.829.844,00.

95. Contudo, apesar do Certificado de Conformidade sugerir que a empresa seria capaz de apresentar o Relatório de Ensaio, o pregoeiro preferiu desclassificar o representante sem realizar a devida diligência, o que demonstra que o conteúdo do documento apresentado foi ignorado.

96. As manifestações que a UJ apresentou ao longo deste processo ratificam este entendimento, pois em momento algum o gestor abordou o fato de o Certificado de Conformidade indicar atendimento ao demandado em edital, pelo contrário, em sua resposta o gestor ignora tal fato e alega que a ausência do Relatório de Ensaio seria uma falha substancial insanável através de diligência (peça 77, p. 13-14):

> *Ademais, O art. 64 da Lei 14.133/2021 permite diligências para esclarecer ou complementar informações, mas não para substituir documentos essenciais exigidos no edital. O TCU tem entendimento consolidado de que não é possível corrigir falhas substanciais através de diligências (Acórdão 1573/2015-TCU-Plenário).*
>
> *O edital exigiu expressamente um 'Relatório de Ensaio'. Apresentar um 'Certificado de Conformidade' é uma falha material, não meramente formal. O TCU já decidiu que a substituição de documentos exigidos compromete a integridade do certame (Acórdão 3251/2013-TCU-Plenário).*
>
> *(...)*
>
> *Com relação à alegação de que a não realização de diligência teria prejudicado a isonomia, pois visaria apenas a confirmação de uma condição preexistente, temos que, o entendimento adotado no certame foi de que a aceitação de documento diverso do exigido daria tratamento diferenciado ao licitante que apresentou um documento incompleto, prejudicando os concorrentes que seguiram rigorosamente as exigências do edital.*
>
> *(...)*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

Se um licitante pudesse suprir a falta de documento essencial por meio de diligência, o princípio da vinculação ao edital (art. 42 da Lei 14.133/2021) estaria comprometido.

97. Segundo o gestor, portanto, caso um licitante apresente diversos documentos que indicam o atendimento ao exigido em edital, mas deixasse de apresentar o documento expressamente demandado, o pregoeiro não poderia realizar diligências com vistas a obter tal elemento faltante.

*98. Contudo, a jurisprudência trazida e a norma legal destacada (inciso I do art. 63 da Lei 14.133/2021) demonstram, de forma objetiva, que tal entendimento é equivocado, já que, ao contrário do afirmado, é lícita a juntada de novos documentos em fase de habilitação (sendo possível, inclusive, a substituição de documentos, conforme o **caput** do art. 63 da Lei 14.133/2021), desde que estes sejam destinados a atestar condição pré-existente, com vistas a complementação de informações.*

99. Resta, portanto, comprovado que a ausência do 'Relatório de Ensaio' seria um vício sanável, afinal:

a) conforme elucidações trazidas pelas empresas, Certificado de Conformidade é o documento mais adequado para comprovar que um material atende às exigências de uma determinada norma ABNT;

b) o próprio termo de referência expõe a 'preferência por certificados de conformidade em detrimento de laudos ou relatórios de ensaio', conforme consta na peça 8, p. 40, deste processo;

c) o Certificado de Conformidade apresentado, além de demonstrar que o produto atende à norma ABNT demandada, faz menção a um Relatório de Ensaio, sugerindo que o representante possuía, antes do certame, o Relatório de Ensaio (configurando, assim, condição pré-existente);

d) o inciso I do art. 63 da Lei 14.133/2021 permite 'a substituição ou a apresentação de novos documentos' em sede de diligência para 'complementação de informações acerca dos documentos já apresentados pelos licitantes e desde que necessária para apurar fatos existentes à época da abertura do certame'; e

e) a jurisprudência desta Corte de Contas (Acórdão 602/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Antonio Anastasia) reputa como lícita a juntada de documentos, em atendimento à diligência, que visem atestar condição pré-existente.

100. Assim sendo, considerando ainda que a proposta do representante tinha a capacidade de gerar uma economia de R$ 1.829.844,00, é plenamente exigível conduta diversa do pregoeiro, que poderia ter obtido tal economia por meio de realização de uma diligência.

*101. Logo, em função de todo o exposto, julga-se como **procedente** a representação no que diz respeito à irregularidade tratada neste tópico.*

Irregularidade 4: relevantes indícios de fraude à pesquisa de preços, por meio de combinação com as empresas indicadas para apresentação de cotações de preços forjadas

Fundamento legal ou jurisprudencial: art. 23 e art. 82, § 5º, inciso I, ambos da Lei 14.133/2021; art. 337-I do Decreto-Lei 2.848/1940 (Código Penal); e art. 5º, inc. IV, alínea 'b', da Lei 12.846/2013 (Lei Anticorrupção)

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

102. No que diz respeito à irregularidade em destaque, o gestor sustenta que a pesquisa de preços foi realizada em conformidade com o previsto na legislação aplicável, de tal sorte que os fornecedores consultados foram identificados por meio de consulta de atas com o mesmo objeto de outros órgãos da administração pública (peça 77, p. 15).

103. Ademais, afirma que as variadas descrições dos itens dificultam a obtenção de valores de referência que sejam fidedignos à realidade do mercado; como forma de corroborar sua tese, apresenta resultados de pesquisa de preços realizadas no sistema 'Comprasnet 4.0' para o item 'cadeira', que evidencia uma variação de dez vezes para um mesmo item (peça 77, p. 15-16).

104. Por fim, com o intuito de comprovar o 'sucesso em adquirir itens de qualidade pelo melhor preço', o gestor traz aos autos duas ARP com preços superiores aos obtidos no PE 92500/2024 (peça 77, p. 16), acostadas às peças 78 e 79 deste processo.

Manifestação sociedade empresária X-Office Servi Ltda. (CNPJ 15.362.598/0001-36):

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

105. Quanto a este tema, a empresa X-Office inicia sua manifestação apresentando o perfil das empresas cotadas, sustentando que 'o simples fato de haver similaridade percentual em alguns itens não implica fraude, mas precisamente que há um alinhamento com preços praticados pelo mercado' (peça 97, p. 19-20).

106. Defende ainda que o padrão de variação de preços identificado 'por si só não caracteriza manipulação dos preços, mas, sim, a tendência natural do mercado em determinados segmentos', argumentando que tal comportamento de valores pode ser explicado por três fatores: tabelas de preço padronizadas pelos fabricantes; cálculo semelhante de custos logísticos e operacionais; e redução de margens em processos licitatórios para garantir competitividade. (peça 97, p. 20).

107. Afirma também que averiguar a economicidade pelo valor global se demonstra inadequado, defendendo que tal aferição deveria ser feita por grupos, já que foram vencidos por diferentes empresas (peça 97, p. 20-21).

108. Assim sendo, como forma de comprovar que os preços praticados estão alinhados com a realidade do mercado e são vantajosos para a Administração, a sociedade empresária toma como base informações de pregões realizados por outros órgãos públicos (peças 98, 102 e 103) para a elaboração de tabela comparativa de preços (peça 97, p. 22-29).

109. Por fim, considerado o exposto, sustenta que 'os aparentes indícios de fraude na pesquisa de preços não são robustos, dada a similaridade de preços do nicho mobiliário' (peça 97, p. 28).

Manifestação da sociedade empresária Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda. (CNPJ 04.869.711/0001-58):

110. A empresa Flexibase utilizou as informações dos certames acostados às peças 109 e 110 para a elaboração de tabela comparativa de preços (peça 108) visando demonstrar a conformidade dos preços praticados com os valores de mercado, com o intuito de comprovar a razoabilidade da oferta da empresa (peça 107, p. 11-12).

Manifestação da sociedade empresária Studio e Office Desing Corporativo Ltda. (CNPJ 45.339.218/0001-03):

111. A empresa não apresentou comentários específicos a respeito desta irregularidade, contudo, de forma semelhante às demais, elaborou mapa comparativo de preços (peça 114), utilizando, para tanto, pregões realizados por outros órgãos (peças 112 e 113), com o intuito de comprovar que os valores registrados estão 'alinhados ou até mesmo abaixo da média praticada no mercado, assegurando a vantajosidade econômica e o atendimento ao princípio da economicidade' (peça 111, p. 15).

Análise:

112. O gestor apresentou manifestação semelhante àquela trazida em momento anterior deste processo, quando trouxe respostas às oitivas prévias realizadas, porém, desta vez, expôs resultados de pesquisas realizadas no sistema 'comprasnet 4.0' com o objetivo de demonstrar as dificuldades alegadas em se obter preços de referência adequados.

113. Porém, conforme trabalhado em instrução pretérita, tal argumentação não é plausível e apenas corrobora para a tese de que as especificações e exigências editalícias fogem do razoável, já que os materiais pretendidos (mobiliário) são adquiridos por todos os órgãos públicos, sendo esperado, portanto, que seja perfeitamente possível encontrar preços praticados em outros certames semelhantes realizados no âmbito da Administração Pública.

114. Nesse momento, entende-se como pertinente que seja trazido aos autos o seguinte enunciado jurisprudencial:

> ***Acórdão 4958/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Sherman***
>
> *As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

115. A jurisprudência trazida, portanto, torna claro que deveria o gestor ter buscado, preferencialmente, preços praticados por órgãos públicos em outras licitações semelhantes, devendo a pesquisa junto a fornecedores ser utilizada apenas em último caso.

116. Apesar disso, conforme dito anteriormente, o gestor reiterou, por mais de uma vez, que não seria possível utilizar outros certames como referência pois a variação dos preços detectados seria muito alta.

117. Contudo, entende-se tal alegação é contraditória, pois, com o fito de demonstrar a razoabilidade dos preços realizados, tanto a UJ quanto as empresas foram capazes de apresentar outras ARP de objeto semelhante.

118. Ou seja, a dificuldade de obtenção de preços realizados por outros órgãos existia no momento da pesquisa de preços, todavia, após a conclusão do certame, visando comprovar a vantajosidade dos preços praticados, não persistiram as dificuldades para se obter valores de referência praticados por outros órgãos.

119. Outrossim, o gestor informa que 'os contatos dos fornecedores foram obtidos através da consulta de atas com o mesmo objeto em outros órgãos da administração pública' (peça 77, p. 15), fato que também é contraditório, pois as atas semelhantes eram adequadas para informar potenciais fornecedores, mas não eram passíveis de uso para a confecção de uma 'cesta de preços'

*120. Além do mais, o gestor não apresentou as razões pelas quais escolheu as empresas que constam na pesquisa de preços e tampouco respondeu à diligência relativa ao item **99.7.d.** da instrução pretérita, em que se demandou a lista das empresas consultadas.*

121. Nesse contexto, repisa-se no fato de que a empresa Nova Aliança Representação e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 38.649.928/0001-74) não consta como fornecedora nas ARP apresentadas pelo gestor em sede de oitiva e que outras empresas vencedoras dessas atas não foram consultadas pelo gestor.

122. Em pesquisa ao Portal da Transparência e em consulta ao sistema DGI Consultas, que contém informações de diversas bases de dados da Administração, tais como o SIASG, não foi identificado nenhum contrato de venda realizado entre a empresa Nova Aliança Representação e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 38.649.928/0001-74) e a Administração Pública.

123. Portanto, a alegação do gestor de que 'os fornecedores foram selecionados com base em critérios técnicos e histórico de participação em processos licitatórios' não se alinha com a realidade dos fatos, afinal, os elementos indicam que a empresa Nova Aliança Representação e Comércio de Móveis Ltda. (CNPJ 38.649.928/0001-74) não possui o histórico de participação afirmado.

124. Além disso, não foram identificados os 'critérios técnicos' que embasaram a escolha dos fornecedores, nem nas manifestações do gestor nem no processo licitatório.

*125. Também vale ressaltar que as ARP apresentadas pela UJ com esse fito não são atas propriamente ditas, mas sim **catálogos de produtos elaborados pelas empresas Fortline** (peça 78) **e Asta Mobili** (peça 79).*

126. Esses documentos são elaborados pelas empresas e divulgados em órgãos públicos com o intuito de realizar vendas por aquisições diretas, concretizadas por meio de adesão à ata; conforme pode ser visto no catálogo da empresa Asta Mobili, há inclusive um 'passo a passo para adesão da ata de registro de preços', com o fornecimento de todos os contatos e procedimentos necessários (peça 79, p. 16).

127. Tal fato demonstra, de forma clara, que o gestor possui contato direto com as empresas de mobiliário, afinal, apenas isso explica o acesso a catálogos de produto tais quais os trazidos aos autos.

128. Esses documentos ratificam as falhas na pesquisa de preços, afinal, o gestor tinha conhecimento de outras atas e empresas que são do ramo de mobiliário, porém, optou por consultar apenas três empresas, sendo que, das três, duas venceram o certame e uma não possui contratos com a APF, conforme informações que constam nas bases de dados do SIASG e no Portal da Transparência.

129. Ademais, os catálogos de produtos também corroboram para a hipótese de direcionamento do certame, pois, havendo contato direto entre fornecedores e gestores, é razoável o entendimento de que as especificações técnicas de determinados produtos também sejam compartilhadas, o que explica as impropriedades detectadas na descrição dos produtos (textos com aparente teor publicitário e trazerem tempos verbais que dão a entender que a descrição faz menção a um produto em particular), que sugerem que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

tais descrições vieram de catálogos de produtos elaborados por empresas.

130. Por fim, ressalta-se que a empresa X-Office foi a única a se manifestar quanto à similaridade dos preços, cuja razão apresentava um padrão de variação.

131. Nesse contexto, alegou que tal variação advém de tendência natural do mercado, e poderia ser explicada por fatores como: tabelas de preço padronizadas pelos fabricantes; cálculo semelhante de custos logísticos e operacionais; e redução de margens em processos licitatórios para garantir competitividade.

132. Assim sendo, de fato, é esperado que os valores sigam uma certa tendência, afinal, referem-se a itens semelhantes; o que não se espera, contudo, é que, para diferentes itens, as ofertas de diferentes empresas apresentem razão de preços praticamente idêntica.

133. Se tal alegação fosse válida, a tabela comparativa elaborada pela empresa X-Office (peça 97, p. 22-29) demonstraria que, na comparação de valores das ARP trazidas, o intervalo entre as razões de preços máxima e mínima verificadas também ficaria em 1,5%, contudo, não é o que se observa.

134. A argumentação da empresa X-Office apenas encontra validade se considerado que as três empresas cotadas apresentaram em suas ofertas os ***mesmos produtos****.*

135. Nessa hipótese, as três empresas seguiriam uma tabela de preços padronizada (o que seria o valor base, igual para as três) e os valores variáveis, particulares de cada empresa, seriam relativos aos custos logísticos/operacionais e do lucro esperado.

136. Reputa-se tal hipótese como razoável, pois é esperado que, na confecção de uma proposta, os custos variáveis de uma empresa sigam uma quantia pré-determinada que será somada ao preço base, o que se adequa aos fatores trazidos pela empresa X-Office, afinal, as tabelas de preços seriam relativas a um mesmo material (custo fixo) e os custos logísticos/operacionais e o lucro esperado (custos variáveis) seriam o mesmo para cada empresa, o que poderia explicar a padronização de variações.

137. Contudo, esta hipótese corrobora para as teses de ocorrência de direcionamento do certame e de fraude na pesquisa de preços, afinal, as empresas cotadas ofertaram o mesmo produto pois apenas este seria capaz de atender às exigências editalícias e as empresas foram selecionadas pois elas vendem o produto pretendido.

138. Em suma, as evidências revelam que:

a) das três empresas cotadas, duas empresas vieram a se sagrar vencedoras do certame, enquanto a última, de acordo com informações do Portal da Transparência e da base de dados do SIASG, não possui histórico de fornecimento para a APF;

b) os preços apresentados pelas empresas consultadas seguem um mesmo padrão nos diferentes grupos, de sorte que, ao tomar a razão entre os preços ofertados, o intervalo entre a maior e a menor razão está dentro da margem de 1,5%, com exceção para 7 dos 88 itens;

c) não foi verificado, no processo licitatório e nem nas manifestações do gestor, justificativa adequada para a escolha dos fornecedores, conforme preconiza o art. 23, § 1º, inciso IV, da Lei 14.133/2021;

d) ao contrário do que preconiza a jurisprudência desta Corte de Contas, o gestor não se utilizou de preços praticados por órgãos públicos em outras licitações semelhantes, sob o pretexto de haver dificuldades para a obtenção de preços confiáveis, contudo, com o fito de comprovar a razoabilidade dos preços obtidos, não teve problemas em apresentar outras contratações realizadas por outros órgãos;

e) o certame em apreço visa a aquisição de mobiliário, material comprado por todos os órgãos públicos, de sorte que seria desarrazoado o entendimento pela impossibilidade de encontrar contratações similares com o fito de montar uma 'cesta de preços';

f) os elementos indicam que a licitação estaria direcionada para determinados produtos, o que poderia vir a explicar o padrão de preços verificados e a dificuldade dos gestores em encontrar contratações similares; e

g) considerando o direcionamento para determinados produtos, é esperado que um universo limitado de empresas seja capaz de fornecer orçamentos que justifiquem a aquisição, o que corrobora a tese de fraude na pesquisa de preços, por meio da escolha de fornecedores que fossem capazes de ofertar os produtos pretendidos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

*139. Portanto, diante das evidências verificadas, entende-se que foram selecionados, para compor a pesquisa de preços, fornecedores que possibilitassem a contratação do produto pretendido, propiciando, assim, o direcionamento do certame, razão pela qual se julga como **procedente** a representação no que diz respeito à irregularidade tratada no presente tópico.*

140. Apesar disso, entende-se que os elementos não são capazes de comprovar a ocorrência de fraude, contudo, considera-se que são suficientes para a comprovação de que houve irregularidades/falhas na pesquisa de preços, razão pela qual tal irregularidade será tratada desta forma.

I.2. Análise das diligências realizadas:

141. Foi encaminhado, em 4/2/2025, ofício de diligência à UJ (peça 57), que, por sua vez, apresentou sua resposta por meio dos documentos acostados às peças 85-92, que são cópias das peças 77-84.

142. Isso posto, será realizada a apreciação das manifestações do gestor, visando apurar se as diligências realizadas foram atendidas, conforme estrutura que consta na proposta de encaminhamento da instrução anterior (peça 49, p. 13).

***Item 99.7.a:** íntegra do processo administrativo relativo ao Pregão Eletrônico 92500/2024*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

143. O gestor trouxe aos autos a íntegra do processo administrativo, acostado às peças 82-84.

Análise:

144. A apresentação da documentação atende integralmente ao solicitado em sede de diligência.

***Item 99.7.b:** informações sobre eventuais adesões e empenhos realizados no âmbito das Atas de Registro de Preços decorrentes do certame em destaque*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

*145. O gestor trouxe aos autos **prints** informando sobre solicitações de adesão (peça 77, p. 17).*

Análise:

146. A manifestação da UJ não apresentou informações sobre os eventuais empenhos realizados, além de não trazer informações detalhadas sobre as adesões, razão pela qual entende-se que a diligência relativa a este tópico não foi plenamente atendida.

147. Contudo, entende-se que os elementos que constam nos autos são suficientes para que se avalie o mérito da representação, de tal sorte que a incompletude de informações não trouxe prejuízos para a análise empreendida.

***Item 99.7.c:** razões técnicas que demonstrem, de forma detalhada, a essencialidade de cada uma das normas exigidas em edital para se garantir a qualidade e desempenho do material pretendido*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada e análise:

148. As manifestações do gestor foram apresentadas e trabalhadas em seção pretérita desta instrução, de sorte que se considera tal diligência como atendida, consideradas as informações prestadas.

***Item 99.7.d:** lista de todas as empresas consultadas para a realização da pesquisa de preços, apresentando também cópia de todos os e-mails encaminhados*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

*149. Não foi apresentada, pelo gestor, a lista das empresas consultadas e nem a cópia de todos os **e-mails** encaminhados.*

Análise:

150. O gestor não apresentou as informações/documentações solicitadas, de sorte que se considera como não atendida a diligência deste item.

151. Apesar disso, entende-se que a ausência dessas informações não trouxe prejuízos para que se avaliasse o mérito da presente representação, pelo contrário, o silêncio do gestor apenas reforça a conclusão

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

pela ocorrência de irregularidade na pesquisa de preços.

Item 99.7.e: *demais informações que julgar necessárias*

Manifestação da Unidade Jurisdicionada:

152. Não foram apresentadas informações adicionais.

Análise:

153. O presente item configura uma faculdade ao gestor, de modo que a ausência de manifestação não traz prejuízos para a avaliação quanto ao mérito da representação.

I.3. Manifestação da Unidade Jurisdicionada sobre a construção participativa de deliberações:

154. Em 4/2/2025, foi emitido ofício para comentários do gestor (peça 56), visando que este apresentasse as possíveis ações corretivas a serem tomadas e os eventuais impactos relativos a uma determinação do TCU: para anulação do certame e dos atos dele decorrentes em função dos indícios de irregularidades verificados; e/ou para o impedimento de novas aquisições e novas adesões às atas de registro de preços decorrentes do certame.

155. Em resposta ao solicitado, a UJ apresentou os documentos acostados às peças 77-84.

156. Nesse contexto, especificamente quanto às possíveis ações corretivas, foi informado que 'o IFSP efetuou a imediata suspensão das Atas oriundas do certame, informando aos órgãos participantes sobre a situação, bem como disponibilizando canais para sanar eventuais dúvidas a respeito das Atas' (peça 77, p. 19).

157. Ademais, o gestor informou que a suspensão das atas pode resultar nos seguintes impactos (peça 77, p. 20-21):

- ***Acréscimo de trabalho administrativo*** *devido à necessidade de realização de novas licitações ou contratações emergenciais;*
- ***Possível elevação de custos*** *em função de contratações individualizadas e fragmentadas, sem os ganhos de escala proporcionados pelas atas;*
- ***Risco de descontinuidade de atividades acadêmicas e administrativas****, prejudicando o cumprimento de metas institucionais.*

158. Diante disso, elencou as seguintes medidas mitigadoras (peça 77, p. 21): realização de licitações emergenciais; utilização de outras atas vigentes; ou celebração de contratos diretos.

159. Ressalta ainda que (peça 77, p. 21): 'a adoção de medidas mitigadoras, a revisão das atas suspensas e a reestruturação dos processos licitatórios são alternativas viáveis, porém mais onerosas, que deverão ser acompanhadas de uma análise criteriosa da relação custo-benefício de cada encaminhamento'.

160. Dando continuidade a seu pronunciamento, o gestor enfatiza a sua alegação de que 'o certame transcorreu de forma transparente, possibilitando a ampla participação, e resultando na aquisição dos itens definidos pelo melhor preço, garantindo a efetividade da compra para a otimização do uso do recurso público', defendendo ainda que 'não houve em nenhum momento comprometimento à isonomia dos participantes do certame, e foi garantida a economicidade através da obtenção da melhor proposta pela administração' (peça 77, p. 21).

161. Por fim, registra que (peça 77, p. 22):

> *Entendemos que* ***a anulação do certame e dos atos oriundos dele seria um retrocesso e uma penalização a todo o trabalho empreendido pela administração do IFSP****, comprometendo as atividades institucionais, a disponibilização de mobiliários para os novos campi do IFSP que estão contemplados no Novo PAC, bem como do novo prédio da Reitoria do IFSP, e de outros órgãos que já apresentam demanda emergencial para os itens das Atas.*
>
> *A paralisação das aquisições compromete as atividades essenciais do IFSP, resultando em prejuízos operacionais e educacionais. A possibilidade de anulação das Atas que trazem itens de qualidade com os melhores preços vai na contramão do pleno atendimento ao interesse público.*

Análise:

162. Antes de dar início à análise dos comentários apresentados, convém rememorar que o exame

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

empreendido em seções anteriores desta instrução levou à conclusão pela procedência do feito, tendo sido detectadas as ocorrências das seguintes irregularidades:

a) direcionamento do certame por meio do detalhamento excessivo na descrição técnica dos itens e pela exigência desarrazoada de normas técnicas/certificados/laudos, sem que fosse apresentada a justificativa técnica necessária para tanto;

b) desclassificação irregular de licitante, por não ter sido realizada diligência visando corrigir falha sanável da proposta apresentada; e

c) falhas/irregularidades na pesquisa de preços, haja vista a não utilização de contratações semelhantes realizadas por outros órgãos públicos e por não ter sido apresentada a justificativa para a escolha dos fornecedores consultados.

163. Diante da gravidade das irregularidades detectadas, faz-se necessário que o órgão adote providências concretas para sua correção/remoção de seus efeitos, razão pela qual, com base no que define o art. 2º, inciso I, da Resolução - TCU 315/2020, se entende como necessária a realização de determinações.

164. Assim sendo, as determinações a serem expedidas devem considerar os comentários do gestor, sobretudo no que diz respeito aos eventuais impactos, de sorte que sejam sopesados os ônus e os bônus decorrentes de cada deliberação.

165. Em função disso, ressalta-se que o gestor enfatizou que a paralisação das aquisições enseja relevantes riscos de descontinuidade das atividades acadêmicas e administrativas, resultando em potenciais prejuízos operacionais e educacionais, consequências que vão de encontro ao interesse público.

166. Apesar disso, conforme trazido pelo gestor, a UJ poderia realizar aquisições por outros meios, dentre os quais citou: contratações emergenciais, adesões a outras ARP ou contratação direta, por meio de dispensa de licitação.

167. Isso posto, os comentários do gestor permitem concluir que a UJ precisa adquirir os mobiliários, pois tais materiais são essenciais para a realização de suas atividades essenciais, de sorte que tal compra poderá ser efetuada por dois meios: com base nas ARP decorrentes do PE 92500/2024; ou por meios alternativos (listados anteriormente).

168. Não há, contudo, um estudo objetivo que compare o eventual custo de tais alternativas com o custo de aquisição dos materiais com base nos preços registrados nas atas decorrentes do PE 92500/2024.

169. Porém, rememora-se que tanto a UJ quanto as empresas trouxeram aos autos outras ARP de objeto semelhante ao licitado, demonstrando que os preços registrados para diversos itens são menores do que os praticados em outros certames.

170. Diante deste fato, apesar das graves irregularidades detectadas, os elementos trazidos sugerem a razoabilidade dos preços praticados, o que leva à possibilidade de que se adote uma deliberação equilibrada, ponderando o custo-benefício do meio pelo qual cada aquisição se dará.

171. Assim, será proposto que se permita a aquisição de itens com base nos preços registrados nas atas decorrentes do PE 92500/2024, todavia, para tanto, será sugerida determinação no sentido de que tais aquisições sejam acompanhadas de um novo estudo objetivo que demonstre a vantajosidade e a essencialidade em se adquirir os itens com base nas ARP mencionadas.

172. Ademais, diante das irregularidades detectadas, será proposto que se determine à UJ que se abstenha de renovar as atas decorrentes do PE 92500/2024 e que não permita novas adesões.

*173. Nesse cenário, registre-se que, caso o órgão deseje realizar novo certame após o término da vigência das atas, esta licitação deve conter os estudos técnicos que demonstrem, de forma clara e objetiva, a necessidade de que **cada norma/certificado/laudo** seja exigida, fazendo sua correlação com os itens pretendidos.*

174. Outrossim, a descrição dos itens deve se abster de apresentar descrição excessivamente detalhada, de tal sorte que constem apenas informações pertinentes ao objeto pretendido.

175. Também será proposta a realização de ciência, com o intuito de evitar a repetição das irregularidades identificadas ao longo deste processo em ocasiões futuras.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

176. Além do exposto, salienta-se que as irregularidades detectadas podem ser julgadas como graves, de sorte que se considera que são decorrentes de, ao menos, erro grosseiro, o que enseja, portanto, a responsabilização de agentes públicos.

177. Nesse contexto, quanto às falhas no Termo de Referência que ocasionaram o direcionamento do certame (excesso de detalhamento na descrição dos itens e exigências exageradas de normas técnicas/laudos/certificados sem a demonstração de sua necessidade), será proposta a audiência dos seguintes agentes, para que estes apresentem suas justificativas para as irregularidades detectadas:

a) Sr. Davis Willian Graciano de Toledo (CPF: 284.583.138-20), agente de contratação à época da realização do PE 92500/2024, por ter sido responsável por elaborar o ETP, o Termo de Referência e o Edital do certame (peça 82, p. 4-21, 59-195, 284-438, 447-468, 473-617, 661-806, 822-979), que continha excesso de detalhamento nas especificações e exigências de normas técnicas/laudos/certificados sem a demonstração de sua essencialidade, o que causou direcionamento do certame;

b) Sr. Guilherme Vinícius Ascendino Silva (CPF: 463.216.228-37), servidor lotado na coordenação de licitações do IFSP à época do certame e pregoeiro do PE 92500/2024, que solicitou a Aprovação do Termo de Referência do PE 92500/2024 (peça 82, p. 618), que continha vícios que ocasionaram direcionamento do certame; e

c) Sr. Silmário Batista dos Santos (CPF: 085.280.538-14), reitor do IFSP no período de realização do certame, por ter aprovado o Termo de Referência do PE 92500/2024 (peça 82, p. 618-619), que continha vícios que ocasionaram direcionamento do certame.

178. Já quanto às falhas identificadas na pesquisa de preços, será proposta a audiência dos seguintes agentes, para que estes apresentem suas justificativas:

*a) Sr. Davis Willian Graciano de Toledo (CPF: 284.583.138-20), agente de contratação à época da realização do PE 92500/2024, por ter sido responsável por realizar pesquisa de preços mediante pesquisa direta com fornecedores, encaminhar os **e-mails** às empresas e elaborar documento de análise crítica de preços (peça 82, p. 26-57), sem, contudo, apresentar a justificativa da escolha dos fornecedores e sem utilizar preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares com o fito de elaborar uma 'cesta de preços'.*

179. Por fim, quanto à desclassificação indevida de licitante, será proposta a realização da audiência dos seguintes agentes, para que estes apresentem suas justificativas:

a) Sr. Guilherme Vinícius Ascendino Silva (CPF: 463.216.228-37), pregoeiro do PE 92500/2024, por ter desclassificado indevidamente o licitante, já que a proposta continha vício sanável por meio de diligência e tal medida não foi adotada (peça 18); e

b) Sr. Silmário Batista dos Santos (CPF: 085.280.538-14), reitor do IFSP no período de realização do certame, por ter ratificado a decisão irregular do pregoeiro, que desclassificou indevidamente o licitante já que a proposta continha vício sanável por meio de diligência e tal medida não foi adotada (peça 18).

180. Ressalta-se que maiores detalhamentos quanto à conduta, nexo causal e culpabilidade dos agentes listados constarão no Anexo I deste documento (matriz de responsabilização).

CONCLUSÃO

*181. Quanto aos indícios de irregularidades, os elementos constantes dos autos permitem, desde já, a avaliação quanto ao **mérito** da presente representação como **procedente.***

182. Será proposta, portanto, a revogação da medida cautelar adotada, com a realização de determinações e ciência, na forma descrita nesta instrução, além de realização de audiências para a apuração de responsabilidade de agentes públicos, consideradas as irregularidades detectadas.

183. Por fim, diante dos encaminhamentos propostos, entende-se que não haverá impacto relevante na unidade jurisdicionada e/ou na sociedade uma vez que as deliberações sugeridas consideraram as manifestações do gestor e visaram evitar os potenciais impactos negativos elencados.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

184. Não houve pedido de ingresso aos autos.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

185. Não houve pedido de vista e/ou cópia.

186. Não houve pedido de sustentação oral.

187. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

188. Em virtude do exposto, propõe-se:

*188.1. no **mérito**, considerar a presente representação **procedente**;*

*188.2. **revogar** a medida cautelar adotada;*

*188.3. **realizar**, com fundamento no art. 43, inciso II, da Lei 8.443/1992 e art. 250, inciso IV, c/c art. 237, parágrafo único, do Regimento Interno do TCU, a **audiência** dos responsáveis a seguir indicados, para que, no prazo de **quinze dias**, apresentem razões de justificativas pelas irregularidades verificadas e detalhadas ao longo desta instrução:*

188.3.1. Irregularidade 1 - inclusão de detalhamento excessivo na descrição dos itens a serem adquiridos e de exigências editalícias desarrazoadas (normas técnicas/certificados/laudos), fato que ocasionou direcionamento do certame.

Normas infringidas: art. 6º, inciso XII, e ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', ambos da Lei 14.133/2021; Acórdãos 1973/2020-TCUPlenário, rel. Ministro-Substituto Weder de Oliveira, 214/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, e 2829/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas;

a) Responsável: Davis Willian Graciano de Toledo (CPF: 284.583.138-20)

Função/gestão: agente de contratação à época da realização do PE 92500/2024.

Conduta: elaborou o Estudo Técnico Preliminar (ETP), o Termo de Referência (TR) e o edital do certame (peça 82, p. 4-21, 59-195, 284-438, 447-468, 473-617, 661-806, 822-979), que continha excesso de detalhamento nas especificações e exigências de normas técnicas/laudos/certificados sem a demonstração de sua essencialidade, o que causou direcionamento do certame.

b) Responsável: Guilherme Vinícius Ascendino Silva (CPF: 463.216.228-37)

Função/gestão: servidor lotado na coordenação de licitações do IFSP, à época do certame, e pregoeiro do PE 92500/2024.

Conduta: solicitou a Aprovação do Termo de Referência do Pregão Eletrônico (PE) 92500/2024 (peça 82, p. 618), que continha vícios que ocasionaram direcionamento do certame.

c) Responsável: Silmário Batista dos Santos (CPF: 085.280.538-14)

Função/gestão: reitor do IFSP no período de realização do certame.

Conduta: aprovou o Termo de Referência do PE 92500/2024 (peça 82, p. 618-619), que continha vícios que ocasionaram direcionamento do certame.

188.3.2. Irregularidade 2 - 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 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

Normas infringidas: art. 9º, inciso I, alínea 'a', e art. 27, ambos da Lei 14.133/2021; Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.

a) Responsável: Davis Willian Graciano de Toledo (CPF: 284.583.138-20)

Função/gestão: agente de contratação à época da realização do PE 92500/2024.

Conduta: elaborou o ETP, o Termo de Referência e o edital do certame (peça 82, p. 4-21, 59-195, 284-438, 447-468, 473-617, 661-806, 822-979), que continha exigências de normas técnicas/laudos/certificados sem a demonstração de sua essencialidade.

b) Responsável: Guilherme Vinícius Ascendino Silva (CPF: 463.216.228-37)

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

Função/gestão: servidor lotado na coordenação de licitações do IFSP à época do certame e pregoeiro do PE 92500/2024.

Conduta: solicitou a Aprovação do Termo de Referência do PE 92500/2024 (peça 82, p. 618), que continha exigências de normas técnicas/laudos/certificados sem a demonstração de sua essencialidade.

c) Responsável: Silmário Batista dos Santos (CPF: 085.280.538-14)

Função/gestão: reitor do IFSP no período de realização do certame.

Conduta: aprovou o Termo de Referência do PE 92500/2024 (peça 82, p. 618-619), que continha exigências de normas técnicas/laudos/certificados sem a demonstração de sua essencialidade.

188.3.3. Irregularidade 3 – desclassificação de licitante por erro sanável em proposta sem que fosse realizada a devida diligência

Normas infringidas: princípio do formalismo moderado; arts. 42 e 64 da Lei 14.133/2021; Acórdãos 1204/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, 1795/2015-TCUPlenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro e 357/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas;

a) Responsável: Guilherme Vinícius Ascendino Silva (CPF: 463.216.228-37)

Função/gestão: servidor lotado na coordenação de licitações do IFSP à época do certame e pregoeiro do PE 92500/2024.

Conduta: desclassificou indevidamente o licitante, já que a proposta apresentada continha vício sanável por meio de diligência e tal medida não foi adotada (peça 18).

b) Responsável: Silmário Batista dos Santos (CPF: 085.280.538-14)

Função/gestão: reitor do IFSP no período de realização do certame – autoridade competente.

Conduta: ratificou a decisão do pregoeiro em desclassificar, de forma indevida, licitante cuja proposta apresentada continha vício sanável por meio de diligência, medida não adotada no âmbito da licitação (peça 18).

188.3.4. Irregularidade 4 – falhas na pesquisa de preços, tendo em vista a ausência de justificativa da escolha dos fornecedores e a não utilização de preços praticados por outros órgãos públicos

Normas infringidas: art. 23, § 1º, inciso IV e art. 82, § 5º, inciso I, ambos da Lei 14.133/2021; Acórdão 4958/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Sherman

a) Responsável: Davis Willian Graciano de Toledo (CPF: 284.583.138-20)

Função/gestão: agente de contratação à época da realização do PE 92500/2024.

*Conduta: realizou pesquisa de preços mediante pesquisa direta com fornecedores, encaminhou os **e-mails** às empresas e elaborou documento de análise crítica de preços (peça 82, p. 26-57), sem, contudo, apresentar a justificativa da escolha dos fornecedores e sem utilizar preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, não elaborando, portanto, 'cesta de preços'.*

*188.4. **determinar** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, com fundamento no art. 4º, inciso I da Resolução – TCU 315/2020, que adote providências quanto aos itens abaixo, e informe ao TCU os encaminhamentos realizados, medida esta cujo cumprimento será verificado pelo TCU em seis meses:*

a) para todas as futuras aquisições realizadas com base nas Atas de Registro de Preços decorrentes do PE 92500/2024, que seja elaborado estudo técnico que demonstre, de forma clara e objetiva, a vantajosidade do preço praticado em comparação com outros meios de aquisição (adesão a outra ata, contratação direta/emergencial) e a essencialidade da aquisição dos itens para o desempenho das atividades do órgão, sob pena de responsabilização;

b) que a Unidade Jurisdicionada não permita novas adesões às atas decorrentes do PE 92500/2024; e

c) que a Unidade Jurisdicionada se abstenha de renovar as atas decorrentes do PE 92500/2024.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

*188.5. dar **ciência** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo, com fundamento no art. 9º, inciso I, da Resolução – TCU 315/2020, sobre as seguintes impropriedades/falhas, identificadas no Pregão 90902/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de outras ocorrências semelhantes:*

a) desclassificação de licitante com base em ausência de documento específico em situação na qual o documento apresentado continha, de maneira implícita, o elemento supostamente faltante, sem que fosse realizada a devida diligência num caso em que a falha identificada seria sanável por meio de tal medida, configurando, portanto, afronta ao princípio do formalismo moderado, aos arts. 42 e 64 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência deste Tribunal, a exemplo dos Acórdãos 1204/2024-TCU-Plenário, rel. Ministro Vital do Rêgo, 1795/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro José Múcio Monteiro e 357/2015-TCU-Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas;

b) 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 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, em desrespeito ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', e art. 27 da Lei 14.133/2021 e ao Acórdão 2129/2021-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler;

c) inclusão de detalhamento excessivo nos itens do objeto licitado sem parecer técnico e estudo de viabilidade econômico-financeiro que justificassem sua adoção no certame em tela e sem o devido estudo de mercado que demonstre um conjunto significativo de produtos que são capazes de atender às exigências editalícias, com o fito de não ocasionar direcionamento do certame, em desrespeito ao art. 6º, inciso XII, e ao art. 9º, inciso I, alínea 'a', ambos da Lei 14.133/2021 e aos Acórdãos 1973/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Weder de Oliveira, 214/2020-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, e 2829/2015-TCU Plenário, rel. Ministro Bruno Dantas; e

d) pesquisa de preços realizada com base apenas em consulta direta a fornecedores, sendo desconsiderados os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações de objeto semelhante, não sendo, portanto, elaborada uma 'cesta de preços', além de não ter sido apresentada a devida justificativa para os fornecedores selecionados, o que acarretou desrespeito aos art. 23, § 1º, inciso IV e art. 82, § 5º, inciso I, ambos da Lei 14.133/2021 e ao Acórdão 4958/2022-TCU-1ª Câmara, rel. Ministro Augusto Sherman.

*188.6. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo;*

*188.7. **informar** ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo e ao representante do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada, caso existentes, podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;"*

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521006.

VOTO

Trata-se de representação formulada pela empresa Office Max Indústria e Comércio de Móveis Eireli, com pedido de medida cautelar, acerca de supostas irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 92500/2024, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP). O certame teve, como objeto, a aquisição de mobiliário geral e foi homologado em 12/11/2024, com valor total de R$ 55 milhões.

2. A representante aponta direcionamento da licitação, alegando especificações excessivas no edital, desrespeito ao direito de contraditório e ampla defesa, além de violações ao princípio do formalismo moderado. A Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou indícios de fraude na pesquisa de preços.

3. Em 3/2/2025, concedi a medida cautelar, suspendendo a execução das atas de registro de preços 57/2024, 58/2024 e 59/2024, até que o Tribunal decidisse sobre o mérito da questão. Determinei, ainda, a realização de novas oitivas, incluindo as empresas vencedoras. Essa decisão foi referendada pelo Acórdão 205/2025-Plenário.

4. No mérito, a AudContratações propõe considerar a representação procedente, revogar a medida cautelar e determinar ao IFSP que, em futuras aquisições com base nas atas do PE 92500/2024, elabore um estudo técnico que comprove a vantajosidade dos preços e a essencialidade dos itens adquiridos. Sugere também que não sejam permitidas novas adesões às atas e que a unidade jurisdicionada se abstenha de renová-las, além de expedir ciência acerca das irregularidades constatadas.

5. Adicionalmente, propõe a realização de audiência de gestores do IFSP devido a excessos nas exigências editalícias e falhas na pesquisa de preços, como desclassificação indevida de licitantes.

6. Ratifico o despacho de admissibilidade da representação, considerando que os requisitos legais foram atendidos.

7. A análise técnica revelou que o termo de referência continha especificações excessivas e exigências de normas técnicas, laudos e certificados sem comprovação de sua essencialidade, restringindo a competitividade da licitação. A jurisprudência desta Corte considera irregular a inclusão de especificações excessivas em editais, e a falta de justificativas técnicas detalhadas reforça essa irregularidade. Constatou-se também que as imagens utilizadas na fase interna do certame correspondem aos produtos de uma das empresas vencedoras, corroborando a tese de direcionamento.

8. Um licitante foi desclassificado por não apresentar um "relatório de ensaio", mesmo tendo fornecido um "certificado de conformidade" que indicava o atendimento às exigências normativas. Essa desclassificação ocorreu sem a devida diligência para sanar a falha, em desacordo com o princípio do formalismo moderado e com os arts. 42 e 64 da Lei 14.133/2021, além da jurisprudência do TCU.

9. A elaboração de orçamento estimativo foi deficiente, pois a pesquisa de preços foi realizada apenas com potenciais fornecedores, sem considerar preços de contratações similares por outros órgãos, o que desrespeita o art. 23, §1º, IV, da Lei 14.133/2021 e o entendimento desta Corte, do qual cito o Acórdão 1.875/2021-Plenário (Ministro Raimundo Carreiro):

> *"As pesquisas de preços para aquisição de bens e contratação de serviços em geral devem ser baseadas em uma 'cesta de preços', devendo-se dar preferência para preços praticados no âmbito da Administração Pública, oriundos de outros certames. A pesquisa de preços feita exclusivamente junto a fornecedores deve ser utilizada em último caso, na ausência de preços obtidos em contratações públicas anteriores ou cestas de preços referenciais (Instrução Normativa Seges-ME 73/2020)".*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521008.

10. Além disso, a análise revelou um padrão de preços entre as empresas consultadas, sugerindo uma possível combinação prévia para apresentação de cotações, reforçando os indícios de direcionamento.

11. As irregularidades constatadas no Pregão Eletrônico 92500/2024 comprometeram a legalidade e a competitividade do certame, exigindo medidas corretivas e preventivas. Contudo, tanto a unidade jurisdicionada quanto as empresas apresentaram atas de registro de preços similares em que os preços registrados são inferiores aos praticados em outros certames. Além disso, a paralisação das aquisições poderia resultar em riscos significativos de descontinuidade das atividades acadêmicas e administrativas.

12. Portanto, acompanho a unidade técnica e, apesar das irregularidades, há indícios de que os preços praticados são razoáveis, permitindo uma deliberação equilibrada, ponderando o custo-benefício das aquisições. Assim, é viável permitir a execução das atas, desde que acompanhadas de um estudo técnico que comprove a vantajosidade e a essencialidade das aquisições.

13. No mérito, considero a representação procedente, revogo a medida cautelar e autorizo a execução das atas, condicionando-as à apresentação de um novo estudo objetivo que demonstre a vantajosidade e a essencialidade das aquisições, conforme proposto pela AudContratações.

14. Determino ainda que o IFSP não permita novas adesões às atas, se abstenha de renová-las e elabore estudos detalhados para futuras aquisições, justificando a essencialidade das exigências normativas e evitando detalhamentos excessivos, com expedição de ciência à unidade sobre as irregularidades apontadas.

15. Por fim, não acolho a proposta de audiência do agente de contratação, do pregoeiro e do reitor do IFSP. Tal medida deve ser reservada para irregularidades que sejam, ao mesmo tempo, relevantes e graves, levando em consideração a conduta dos gestores e a necessidade de uma alocação eficiente de recursos do Tribunal. Além disso, nesses casos, priorizo uma abordagem pedagógica e colaborativa, visando o aperfeiçoamento da gestão pública, em vez de uma atuação punitiva.

Ante o exposto, VOTO no sentido de que o Tribunal adote a minuta de acórdão que submeto à deliberação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 30 de julho de 2025.

JORGE OLIVEIRA
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521008.

ACÓRDÃO Nº 1712/2025 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 025.955/2024-1
2. Grupo II – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados: Flexibase Indústria e Comércio de Móveis, Importação e Exportação Ltda. (04.869.711/0001-58); Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (10.882.594/0001-65); Studio e Office Design Corporativo Ltda. (45.339.218/0001-03); X-Office Servi Ltda. (15.362.598/0001-36)
4. Unidade: Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo
5. Relator: Ministro Jorge Oliveira
6. Representante do Ministério Público: não atuou
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações)
8. Representação legal: Ana Luiza Queiroz Melo Jacoby Fernandes (OAB/DF 51.623), Mateus Sena Lara (OAB/DF 61.569) e outros, representando X-Office Servi Ltda.; Gustavo Loducca (OAB/SP 188.694), representando Office Max Indústria e Comércio de Móveis Eireli

9. Acórdão:

VISTA, relatada e discutida esta representação, com pedido de medida cautelar, sobre irregularidades no Pregão Eletrônico para Registro de Preços 92500/2024, promovido pelo Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) para a aquisição de mobiliário geral;

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, diante das razões expostas pelo relator e com fundamento no art. 170, § 4º, da Lei 14.133/2021, c/c os arts. 169, V, 235 e 237, VII, do Regimento Interno do TCU, bem como nos arts. 4º, I, e 9º, I, da Resolução-TCU 315/2020, em:

9.1. considerar a representação procedente;

9.2. revogar a medida cautelar adotada no processo;

9.3. determinar ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) que adote as seguintes providências e informe ao TCU sobre os encaminhamentos realizados, com a verificação de cumprimento em seis meses:

9.3.1. para todas as futuras aquisições com base nas atas de registro de preços decorrentes do PE 92500/2024, deve ser elaborado um estudo técnico que demonstre, de forma clara e objetiva, a vantajosidade dos preços em comparação com outros meios de aquisição e a essencialidade dos itens para o desempenho das atividades do órgão, sob pena de responsabilização;

9.3.2. não renove ou permita novas adesões às atas decorrentes do PE 92500/2024;

9.4. dar ciência ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) sobre as seguintes impropriedades identificadas no PE 92500/2024, para que sejam adotadas medidas internas com vistas à prevenção de ocorrências semelhantes:

9.4.1. desclassificação de licitante por ausência de documento específico quando o documento apresentado continha, de forma implícita, o elemento, supostamente, faltante, sem a devida diligência, configurando afronta ao princípio do formalismo moderado, aos arts. 42 e 64 da Lei 14.133/2021 e à jurisprudência deste Tribunal;

9.4.2. exigência de atendimento a normas técnicas, declarações de qualidade, certificações, laudos técnicos e/ou certificados de conformidade nas descrições dos itens licitados, sem comprovação da essencialidade dessas exigências para garantir a qualidade e o desempenho do objeto, o que se mostra, excessivamente, restritivo, em desrespeito ao art. 9º, I, "a", da Lei 14.133/2021;

9.4.3. inclusão de detalhamento excessivo, sem parecer técnico e estudo de viabilidade econômico-financeiro que justificassem sua adoção, e sem estudo de mercado que evidenciasse um conjunto significativo de produtos aptos a atender às exigências editalícias, de modo a não ocasionar direcionamento do certame, em desrespeito ao art. 9º, I, "a", da Lei 14.133/2021;

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521009.

9.4.4. pesquisa de preços realizada apenas por consulta direta a fornecedores, desconsiderando os preços praticados por outros órgãos públicos em contratações similares, sem a elaboração de uma "cesta de preços", além da falta de justificativa para a seleção dos fornecedores, desrespeitando os arts. 23, § 1º, IV, e 82, § 5º, I, da Lei 14.133/2021;

9.5. comunicar esta decisão ao Instituto Federal de Educação, Ciência e Tecnologia de São Paulo (IFSP) e à representante;

9.6. arquivar os autos.

10. Ata n° 29/2025 – Plenário.
11. Data da Sessão: 30/7/2025 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-1712-29/25-P.
13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler, Augusto Nardes, Bruno Dantas, Jorge Oliveira (Relator) e Antonio Anastasia.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Augusto Sherman Cavalcanti.
13.3. Ministros-Substitutos presentes: Marcos Bemquerer Costa e Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
JORGE OLIVEIRA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA
Procuradora-Geral

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 78521009.