GRUPO I – CLASSE VII – Plenário
TC 005.325/2025-0
Natureza: Representação
Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial
Responsáveis: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
Interessado: Centro de Controle Interno do Exército
Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE), representando Wendel Costa Parente.

SUMÁRIO: REPRESENTAÇÃO. CERTAME PARA A CONTRATAÇÃO DE MOBILIÁRIO. SUPERESTIMATIVA DE ITENS PARA FINS DE COMERCIALIZAÇÃO DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS (BARRIGA DE ALUGUEL). AUDIÊNCIAS DA EMPRESA ENVOLVIDA E DOS AGENTES PÚBLICOS. REVELIA DE UM DOS RESPONSÁVEIS. REJEIÇÃO PARCIAL DAS DEMAIS RAZÕES DE JUSTIFICATIVA. RESPONSÁVEIS JÁ SANCIONADOS POR OUTRAS IRREGULARIDADES NO MESMO CERTAME. NÃO APLICAÇÃO DE MULTA. APENSAMENTO.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 54:

"***INTRODUÇÃO/HISTÓRICO***

1. *Esta representação se insere no universo de uma série de processos que visam apurar irregularidades cometidas em pregões de mobiliário conduzidos por órgãos da Administração Pública Federal e vencidos por empresas determinadas como "Grupo Forma".*

2. *Isso posto, considerando o Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, de 14/7/2021, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler, o presente processo, apartado do TC 007.562/2022-5, visa a apuração da irregularidade conhecida como "barriga de aluguel" no contexto do PE SRP 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP).*

3. *O TC 007.562/2022-5, por sua vez, foi constituído como apartado do TC 045.261/2020-2 para apurar as irregularidades do PE SRP 7/2014; já o TC 045.261/2020-2 tem origem na denúncia TC 022.372/2019-9, e tinha o intuito de atender à necessidade de ampliar a apuração das irregularidades constatadas neste último processo.*

4. *A citada denúncia, então convertida em representação da UT, abordou apenas os PE SRP 1/2019 e 11/2018, então em andamento, promovidos pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM) e pelo Comando de Operações Terrestres (Coter), respectivamente, tendo como beneficiárias as empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55), doravante indicada pela forma reduzida "**Forma Office**", e Forma Style Seating Ergonomic Ltda.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

*(CNPJ: 26.365.896/0001-04), doravante "**Forma Style**". As referidas empresas constituem o denominado Grupo Forma.*

5. *Salienta-se que o histórico mais detalhado relativo aos processos mencionados se encontra na instrução pretérita (peça 21) e, visando conferir maior objetividade e concisão na presente peça instrutória, não se julga oportuna ou conveniente a repetição do histórico completo, já que o resumo apresentado é suficiente para que se faça a contextualização do caso em exame.*

6. *Nessa conjuntura, foi empreendida, por esta Unidade Técnica, análise relativa à ocorrência da irregularidade mencionada no bojo do PE SRP 7/2014, ocasião em que, com base em um amplo e robusto conjunto de evidências, concluiu-se pela ocorrência da irregularidade, fato que ensejou a realização de audiências dos responsáveis que teriam dado causa à irregularidade.*

7. *Assim sendo, serão examinadas, na seção seguinte, as manifestações apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências realizadas; diante da possibilidade de aplicação de sanções, também será analisada a eventual ocorrência de prescrição processual.*

EXAME TÉCNICO

I.1. Exame das audiências realizadas

8. *Inicialmente, antes que se proceda a análise das audiências realizadas relativas à irregularidade de "barriga de aluguel", deve-se pontuar que os agentes ouvidos no presente processo também foram instados no bojo do processo originário (TC 007.562/2022-5), situação na qual os agentes em questão já tiveram suas defesas apreciadas, conforme Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

9. *Assim sendo, visando conferir uniformidade nos entendimentos desta Unidade Técnica, as conclusões obtidas e ratificadas pelo Ministro relator que sejam aplicáveis ao presente caso serão reproduzidas, no que couber, considerando as particularidades de cada irregularidade e as consequentes nuances relativas às condutas, ao nexo causal e à culpabilidade do responsável.*

10. *Ademais, salienta-se que o exame relativo à prescrição e à continuidade do processo será empreendido em seção específica destinada para este fim.*

11. *Isso posto, passa-se à análise das manifestações de defesa apresentadas pelos responsáveis chamados em audiência.*

Responsável: Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58)

Documentos apresentados pelo responsável:

12. *O responsável apresentou como resposta à audiência o documento acostado à peça 49.*

Razões de justificativa do responsável:

13. *O responsável inicia sua defesa registrando que os fatos remontam a 2014 e que o lapso superior a dez anos dificulta a reconstrução minuciosa dos acontecimentos, sem, contudo, impedir o pleno exercício do contraditório; esclarece que sua imputação decorre exclusivamente da manifestação de concordância ao Termo de Referência elaborado pelo setor competente (peça 49, p. 1-2).*

14. *Em seguida, sustenta que a responsabilidade administrativa possui natureza subjetiva e exige individualização da conduta, nexo causal e demonstração de dolo ou erro grosseiro; argumenta que sua mera participação formal no procedimento não permite presumir adesão a eventual irregularidade praticada por terceiros ou posteriormente identificada pelos órgãos de controle (peça 49, p. 2-4).*

15. *Quanto à sua efetiva participação, afirma que não elaborou o TR, não definiu*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

quantitativos, não realizou pesquisas de mercado nem participou da condução ou execução da ata; acrescenta que sua concordância não possuía aptidão jurídica para autorizar, impedir ou modificar o procedimento, defendendo também que o Projeto Reduzido possuía finalidade orçamentária e não delimitava o objeto da licitação (peça 49, p. 4-5).

16. *No tocante à superestimativa, argumenta que a unidade técnica teria inferido a irregularidade com base na baixa execução posterior, mediante juízo retrospectivo; sustenta que não foram identificados quantitativos especificamente excessivos nem apresentada metodologia alternativa, acrescentando que a dimensão física e operacional do BGP era compatível com o mobiliário planejado (peça 49, p. 5-8).*

17. *A defesa também atribui a reduzida execução da ata à alteração superveniente do cenário orçamentário e ressalta que o SRP não gera obrigação de aquisição; assim, entende que a diferença entre quantitativos estimados e adquiridos não comprova artificialidade da demanda nem prejuízo ao erário (peça 49, p. 8-9).*

18. *Quanto à ausência de estudo técnico específico, sustenta que a legislação vigente em 2014 não exigia documento nos moldes posteriormente estabelecidos pela IN Seges/ME 40/2020; acrescenta que havia planejamento administrativo materializado no próprio processo e que não foi demonstrado que eventual estudo adicional resultaria em quantitativos diferentes (peça 49, p. 9-11).*

19. *No que concerne às atribuições funcionais, afirma que, como Fiscal Administrativo, não possuía competência para elaborar ou revisar tecnicamente os quantitativos nem para conduzir a licitação ou gerir a ata; invoca, nesse sentido, a segregação de funções e sustenta que não se pode responsabilizar agente por providências inseridas na esfera de competência de outros setores (peça 49, p. 11-13).*

20. *Ademais, sustenta ter atuado de boa-fé e amparado pela confiança legítima nos setores técnico e jurídico; ressalta que o procedimento foi submetido à Assessoria Jurídica, que não apontou irregularidades relacionadas aos quantitativos ou ao planejamento, razão pela qual não seria razoável exigir que identificasse desconformidade não percebida pelos órgãos especializados; nesse contexto, busca afirmar, repetidas vezes, que não havia, à época dos fatos, circunstâncias que pudessem vir a levantar dúvidas razoáveis sobre a legalidade e razoabilidade dos quantitativos estimados pelos setores técnicos competentes (peça 49, p. 14-17).*

21. *Por fim, defende a inexistência de dolo, erro grosseiro e nexo causal, destacando a ausência de vínculo ou vantagem decorrente da empresa vencedora e a inexistência de demonstração técnica da irregularidade; requer, assim, o acolhimento das justificativas, o afastamento de sua responsabilidade e o arquivamento do processo quanto à sua pessoa (peça 49, p. 17-20).*

<u>Análise:</u>

22. *As teses apresentadas pelo responsável podem ser sintetizadas nos seguintes pontos:*

a) atuação meramente formal, limitada à concordância com o Termo de Referência, sem ingerência ou competência de revisão técnica sobre quantitativos, pesquisas, certame ou execução da ata;

b) ausência de demonstração técnica da superestimativa por parte da Unidade Técnica, pois a conclusão teria sido extraída da baixa execução posterior (interpretação retrospectiva), sem indicação objetiva dos quantitativos excessivos;

c) influência de fatores supervenientes na execução da ata, especialmente restrições orçamentárias, ressaltando-se o caráter estimativo e não vinculante do Sistema de Registro de Preços;

d) inexistência de obrigação de ETP nos moldes atuais, sendo indevida a aplicação retroativa da IN Seges/ME 40/2020; sustenta, ainda, que houve planejamento administrativo;

e) segregação de funções, boa-fé e confiança legítima, pois o Termo de Referência foi

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

elaborado pelos setores técnicos competentes e o procedimento foi aprovado pela Assessoria Jurídica; e

f) ausência de nexo causal, dolo ou erro grosseiro, não havendo prova de vínculo com a empresa vencedora, vantagem indevida ou participação consciente na irregularidade.

23. *Diante das alegações apresentadas, sobretudo em relação àquelas relativas às atribuições do responsável, entende-se pertinente que sejam trazidos trechos do voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, atinentes à defesa apresentada pelo Sr. Gustavo no contexto do TC 007.562/2022-5:*

> *21. Iniciando a apreciação das razões de justificativa apresentadas pelo Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira, antecipo que acolherei o exame da AudContratações, adotando-o como razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações adicionais.*
>
> *22. Com efeito, as alegações do responsável não são suficientes para afastar integralmente sua responsabilidade pelos fatos apurados. Embora o agente sustente que exercia função meramente assessória e que não participou diretamente da elaboração de diversos elementos do certame, é inegável que sua atuação como Fiscal Administrativo e signatário do Termo de Referência ultrapassava atribuições meramente formais ou protocolares. Ao subscrever documento essencial ao planejamento da contratação, aderiu ao seu conteúdo e assumiu o dever funcional de verificar a regularidade mínima das cláusulas e condições nele estabelecidas.*
>
> *24. Da mesma forma, entendo que não merecem acolhida as justificativas relacionadas ao excesso de detalhamento das especificações técnicas, às exigências desproporcionais de certificações e laudos, ao agrupamento de itens heterogêneos em lotes, à exigência de declaração do fabricante e à adoção de modelagem de contratação potencialmente restritiva à competitividade. Como bem observou a unidade técnica, tratava-se de irregularidades ostensivas, perceptíveis pela simples análise dos documentos que integravam a fase interna da contratação, não dependendo de investigações complexas ou de conhecimentos especializados para serem identificadas.*
>
> *25. É certo que não há elementos suficientes para concluir pela participação do responsável em eventual conluio entre agentes públicos e particulares ou mesmo para afirmar que possuía conhecimento das fraudes posteriormente reveladas pelas investigações da Polícia Federal. Todavia, a responsabilização ora examinada não decorre da prática direta desses ilícitos, mas da omissão relevante no exercício de suas atribuições de fiscalização e controle. A aprovação e o encaminhamento de procedimento permeado por ilegalidades evidentes revelam, no mínimo, elevado grau de negligência incompatível com os deveres inerentes ao cargo.*
>
> *26. Nessa linha, considero acertada a conclusão da unidade instrutiva de que a conduta do responsável caracteriza erro grosseiro, nos termos do art. 28 da LINDB, uma vez que deixou de adotar cautelas elementares que poderiam ter evitado ou mitigado parte significativa das irregularidades verificadas no certame. A circunstância de o edital ter sido submetido à apreciação jurídica ou de determinadas práticas serem utilizadas em outros órgãos não afasta o dever individual de diligência dos agentes responsáveis pela condução do processo licitatório.*
>
> *27. Dito de outra forma, é possível afirmar que a atuação diligente do responsável, dentro do padrão de conduta esperado de um agente público, teria evitado todas as irregularidades observadas no certame.*

24. *Nota-se que parte da tese defensiva apresentada pelo responsável no processo originário se repete no presente processo e, por conseguinte, já foi apreciada por esta Corte de Contas (em especial no que diz respeito à atuação meramente formal, à confiança legítima em outros setores e à ausência de participação na fraude), ocasião em que se julgou pelo acolhimento parcial das razões de justificativa.*

25. *Tal conclusão, contudo, não deve ser aplicada diretamente no presente caso, já que as irregularidades tratadas no processo originário, apesar de partirem da mesma conduta, não se confundem com a irregularidade tratada no presente processo, de sorte que devem ser avaliadas as*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

circunstâncias fáticas e as divergências entre ambas.

26. *Sobre a eventual participação na fraude, verifica-se que a ausência de elementos probatórios capazes de sustentar conclusão nesse sentido se mantém, não havendo novas evidências capazes de comprovar que o agente atuou em conluio com o Grupo Forma, razão pela qual se mantém o julgamento feito no Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, no qual foi considerado que os elementos eram insuficientes para concluir pela participação do responsável no conluio mencionado.*

27. *Em relação à atuação meramente formal no procedimento, também se verifica que não há elementos novos capazes de alterar o entendimento já formulado, de tal sorte que tal tese também não merece prosperar, pois, ao subscrever documento essencial, o agente aderiu ao seu conteúdo e assumiu o dever funcional de verificar a regularidade mínima das cláusulas e condições nele estabelecidas.*

28. *Resta, portanto, verificar se, à época dos fatos, seria exigível conduta diversa do responsável quanto à estimativa dos quantitativos; em outras palavras, deve-se avaliar se os elementos que constam nos autos tornam razoável, para o Fiscal Administrativo, a estimativa utilizada.*

29. *Nesse contexto, torna-se pertinente a alegação do responsável de que seria indevida a aplicação retroativa da IN Seges/ME 40/2020, pois, de fato, tal norma não pode ser utilizada como argumento de reprovabilidade da conduta e, por essa razão, rememora-se o que diziam os normativos vigentes à época sobre as estimativas de quantitativos para contratações em registros de preços:*

> ***Lei 8.666/1993**:*
>
> *Art. 15. As compras, sempre que possível, deverão:*
> *(...)*
> *II - ser processadas através de sistema de registro de preços;*
> *(...)*
> *§ 3º O sistema de registro de preços será regulamentado por decreto, atendidas as peculiaridades regionais, observadas as seguintes condições:*
> *(...)*
> *§ 7º **Nas compras deverão ser observadas, ainda**:*
> *I - a especificação completa do bem a ser adquirido sem indicação de marca;*
> *II **- a definição das unidades e das quantidades a serem adquiridas em função do consumo e utilização prováveis**, **cuja estimativa será obtida**, sempre que possível, **mediante adequadas técnicas quantitativas de estimação**;*
>
> *III - as condições de guarda e armazenamento que não permitam a deterioração do material.*
>
> ***Decreto 7.892/2013:***
>
> *Art. 9º edital de licitação para registro de preços observará o disposto nas Leis nº 8.666, de 1993, e nº 10.520, de 2002, e **contemplará, no mínimo**:*
> *(...)*
>
> *II **- estimativa de quantidades a serem adquiridas pelo órgão gerenciador** e órgãos participantes;*

30. *Também deve-se pontuar a jurisprudência do tema à época, situação na qual verifica-se que, no Acórdão 2155/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Raimundo Carreiro, foi assentado que a definição das quantidades deveria utilizar "o consumo e utilização prováveis como parâmetro para fixação dos quantitativos", mediante técnicas adequadas de estimação, em aplicação direta do art. 15, § 7º, II, da Lei 8.666/1993.*

31. *No Acórdão 392/2011-TCU-Plenário, rel. Ministro José Jorge, o Tribunal entendeu que não bastava à Administração indicar os quantitativos pretendidos, sendo necessário demonstrar os elementos utilizados para sua definição; naquele caso, determinou-se que fosse informado "como o*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

órgão estimou o consumo mensal de insumos", mediante apresentação do histórico de demanda correspondente; ainda, no voto condutor do citado acórdão, o eminente Ministro relator afirmou que, embora não fosse razoável exigir precisão absoluta dos quantitativos em um SRP, a Administração deveria ao menos demonstrar como alcançara a estimativa global.

32. *De forma semelhante, o Acórdão 4411/2010-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro-Substituto Augusto Sherman, consignou que a utilização do sistema de registro de preços não eximia a Administração de definir, ainda que de forma estimativa, os quantitativos que poderiam ser adquiridos durante a vigência da ata; para tanto, deveriam ser consideradas as expectativas de consumo do órgão para o respectivo período.*

33. *Registre-se, ainda, que o relatório do Acórdão 3891/2011-TCU-2ª Câmara, rel. Ministro Aroldo Cedraz, que contou com a anuência do eminente Ministro, cita que, ainda que se considerem as características inerentes ao sistema de registro de preços, as quantidades estimadas não podem ser superestimadas, sendo obrigatória a observância pelo órgão licitante do art. 15, § 7º, inciso II, da Lei 8.666, de 1993.*

34. *Também merece menção o Acórdão 1233/2012-TCU-Plenário, rel. Ministro Aroldo Cedraz, no qual se afirma, de forma expressa, que "o planejamento da contratação é obrigatório".*

35. *Por fim, salienta-se o Acórdão 1163/2008-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, no qual foi determinado ao órgão que fizesse constar dos processos de contratação a justificativa detalhada da necessidade dos bens e serviços a serem adquiridos, contendo a relação entre demanda prevista e quantidade a ser contratada.*

36. *Logo, ainda que não fosse exigível, à época, a elaboração ETP nos moldes atuais e embora o Sistema de Registro de Preços possua caráter estimativo, sem implicar na obrigatoriedade de aquisição, todo o arcabouço normativo e jurisprudencial exposto demonstra, de forma inequívoca, que era obrigatório que as contratações fossem adequadamente planejadas, de sorte que os quantitativos estabelecidos deveriam encontrar respaldo em elementos técnicos, históricos de consumo, memórias de cálculo ou metodologia idônea de estimação, ainda que tais elementos não estivessem formalizados em documento denominado Estudo Técnico Preliminar.*

37. *Ademais, conforme exposto, além da adequada estimativa dos quantitativos, também era necessária justificativa específica da necessidade dos bens pretendidos, já que o próprio ato de licitar gera custos à Administração.*

38. *Nesse contexto, procedeu-se a nova análise do processo administrativo relativo ao PE SRP 7/2014 (peças 8-10), na qual se verificou que:*

a) o documento nomeado como "justificativa da aquisição" (peça 8, p. 6-8) fundamenta, de forma genérica, a necessidade de aquisição de "material permanente" em função das instalações/do tamanho do BGP, sem especificar, contudo, quais seriam esses materiais e a razão pela qual eles seriam essenciais para a execução das atividades da Organização Militar;

b) o Projeto Reduzido 1/2014 - S4 (peça 8, p. 162-166) se refere à aquisição de material permanente ***de informática****, e, com base nesse projeto, o Fiscal Administrativo solicitou providências para aprovação do projeto e o Ordenador de Despesas determinou que a Salc utilizasse a modalidade de pregão por SRP para viabilizar o citado projeto, o que resultou no PE SRP 7/2014;*

c) não há qualquer outro documento no processo licitatório que apresente justificativa da necessidade ou dos quantitativos estimados.

39. *Observa-se, portanto, que a justificativa da aquisição, ainda que genérica, diz respeito à aquisição de "material permanente", o projeto que embasa a contratação é relativo a material permanente* ***de informática*** *e o pregão resultante de ambos os documentos contemplou a aquisição de* ***mobiliários****.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

40. *Sobre o citado projeto, a defesa afirmou que "o Projeto Reduzido possuía finalidade eminentemente orçamentária e destinava-se a viabilizar a descentralização dos recursos, não tendo por propósito delimitar o objeto da futura licitação" (peça 49, p. 4); em outras palavras, a própria defesa reconhece que o projeto era elaborado com o único intuito de obter recursos, não havendo qualquer relação com a licitação, de sorte que o recurso destinado à aquisição de materiais de informática poderia ser empregado em aquisições de objeto completamente diferentes.*

41. *Por fim, deve-se ressaltar que o tamanho da unidade, isoladamente, não constitui justificativa suficiente para a aquisição de mobiliário, pois se trata de fundamento genérico aplicável a diversos objetos; o próprio caso concreto evidencia essa insuficiência, uma vez que projeto destinado a material de informática foi posteriormente relacionado à aquisição de mobiliário, o que torna imprescindível a apresentação de justificativa detalhada relativa à necessidade de aquisição do material pretendido, fato que não se verificou.*

42. *Todo o exposto permite afirmar que **não há no processo licitatório qualquer justificativa específica e tecnicamente adequada para a aquisição de mobiliário**, de maneira que, no caso concreto, o planejamento relativo ao pregão se mostra substancialmente insuficiente, afinal, criou-se uma demanda sem qualquer estudo, parecer, projeto ou instrumento técnico congênere que pudesse vir a justificar a necessidade da realização do processo licitatório.*

43. *A citada sistemática adotada pelo órgão, além de gerar ineficiência administrativa e estar em desacordo com os normativos e a jurisprudência trazida, cria ambiente fértil para a prática de fraudes, afinal, a ausência de planejamento e da exposição da necessidade da contratação permite que as licitações sejam realizadas sem qualquer justificativa.*

44. *Rememora-se que, dos 111 itens previstos na ata resultante do PE SRP 7/2014, o órgão gerenciador não realizou qualquer empenho em 97 itens (ou seja, 87,39% dos itens não contaram sequer com uma aquisição por parte do gerenciador); somado a isso, dos 1.350 itens previstos **para o gerenciador** (em função das respostas apresentadas pelas defesas, convém destacar que esse foi o quantitativo previsto apenas para o BGP), o órgão empenhou apenas 56, representando execução de 4,15% do estimado.*

45. *Logo, como consequência fática da citada sistemática, foi realizado pregão potencialmente desnecessário ao órgão, já que outros meios, como adesão a atas existentes, poderiam ser mais adequados para atender a real demanda do BGP, ou, minimamente, superdimensionado, considerando o quantitativo executado; o citado pregão, por sua vez, foi fraudado e direcionado ao Grupo Forma, conforme julgado mediante Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

46. *Por conseguinte, apesar de não haver evidências suficientes para comprovar que o gestor atuou em conluio com a empresa fraudadora, a sua conduta omissiva permitiu que fosse realizada licitação sem planejamento, fato que contribuiu e criou condições para que fosse consumada a fraude à licitação, tornando, portanto, sua conduta reprovável e passível de responsabilização.*

47. *Considerando, portanto, que a necessidade da contratação e os quantitativos estimados não encontram fundamentação adequada e suficiente, julga-se que era exigível conduta diversa por parte do gestor, afinal, conforme visto, o planejamento e a adequada fundamentação para os quantitativos se faziam necessários e, ainda assim, o agente em destaque aprovou a continuidade do processo sem intervir, permitindo, assim, a ocorrência de irregularidades graves.*

48. *Convém ressaltar que a restrição orçamentária mencionada não é capaz de justificar tamanho descompasso entre o quantitativo estimado e o efetivamente executado, afinal, espera-se que a execução inferior seja compatível com a restrição imposta, porém, pelos dados informados pelo gestor, o orçamento de 2015 representaria 25,53% do orçamento de 2014 (peça 49, p. 8), percentual significativamente superior aos 4,15% verificados.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

49. *Ademais, verifica-se que o valor estimado para mobiliário foi de R$ 2.830.431,67, o que ultrapassa os orçamentos informados dos anos de 2013 (R$ 617.177,13) e 2014 (R$ 379.655,10), somados, em 2,84 vezes, demonstrando total incompatibilidade entre a realidade orçamentária do órgão e a estimativa realizada, corroborando ainda mais a conclusão de que os quantitativos foram superestimados.*

50. *Tal fato refuta, inclusive, a alegação do responsável de que o planejamento da contratação, realizado em 2014, teria sido construído com base na execução orçamentária.*

51. *Sobre o eventual julgamento retrospectivo alegado, verifica-se que a defesa não considera integralmente os fundamentos utilizados por esta Unidade Técnica ao atribuir a conclusão exclusivamente à baixa execução da ata; em função disso, com o fito de eliminar qualquer eventual dúvida, julga-se pertinente pontuar todos os elementos que levam à mencionada conclusão:*

a) não há, no processo licitatório, qualquer documento que demonstre que o BGP necessitava adquirir mobiliários;

b) de igual forma, não há qualquer estudo, parecer técnico ou instrumento congênere que dê fundamentação ou base técnica para os quantitativos estimados;

c) a justificativa da necessidade da contratação que consta no processo licitatório é genérica e se refere a "materiais permanentes", sem especificar o tipo de material, além de encontrar base no tamanho do órgão, o que não constitui fundamento adequado justamente por seu caráter genérico;

d) conforme dados trazidos pelo responsável, o quantitativo previsto é totalmente incompatível com o orçamento recente do órgão, afinal, nos anos de 2013 e 2014, o montante descentralizado é quase três vezes menor que o dispêndio previsto para o PE SRP 7/2014;

e) o Tribunal, por meio do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, julgou que o PE SRP 7/2014 foi fraudado e direcionado para o Grupo Forma, que, por sua vez, realizava ingerências na fase interna do certame, modificando o conteúdo de documentos como Editais e Termos de Referência;

f) entre as principais práticas fraudulentas atribuídas ao Grupo Forma estava a comercialização direta de itens registrados em atas por meio de adesões previamente articuladas; e

g) foi verificado que, nas licitações fraudadas, era comum o baixo empenho dos órgãos gerenciadores e o elevado número de empenho dos órgãos "carona", tal como visto no caso do PE SRP 7/2014.

52. *Logo, ao contrário do que busca afirmar a defesa, a conclusão pela superestimativa de quantitativos não está baseada unicamente nos números relativos à execução da ata, já que, conforme visto, encontra respaldo em amplo e robusto conjunto probatório, não se sustentando, portanto, tal tese.*

53. *Pontua-se também que o dever primário de demonstrar a necessidade da contratação e a razoabilidade dos quantitativos licitados é do órgão licitante; diante da ausência de planejamento verificada, da falta de qualquer fundamentação para os quantitativos estimados e do amplo conjunto probatório apontando para a ocorrência de fraude, torna-se lógica a conclusão de que os quantitativos foram artificialmente inflados com o intuito de favorecer o Grupo Forma, ampliando a margem disponível para comercialização dos itens da ata mediante adesões, sem a necessidade de licitação.*

54. *Não procede, portanto, a alegação de que caberia ao TCU demonstrar isoladamente a incompatibilidade entre os quantitativos estimados e as necessidades do órgão; a ausência de documentos que fundamentem as estimativas constitui elemento objetivo da irregularidade e, apreciada em conjunto com os demais indícios, reforça a conclusão pela superestimativa. Ademais, embora os gestores tivessem o dever de justificar os quantitativos no processo licitatório, tampouco*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

apresentaram, em audiência, elementos capazes de demonstrar sua razoabilidade.

55. *Apreciados todos os pontos de defesa apresentados pelo responsável, verifica-se que, mesmo não havendo elementos suficientes para comprovar o elemento subjetivo do dolo, a sua conduta omissiva, eivada de erro grosseiro, em especial no que diz respeito aos quantitativos estimados sem qualquer respaldo ou fundamentação técnica, permitiu que os quantitativos fossem inflados de forma artificial, dando consecução à irregularidade objeto do presente processo, razão pela qual se opina pelo* ***acolhimento parcial*** *das razões de justificativa.*

56. *Não obstante, ainda que o responsável não tenha alegado bis in idem na aplicação de eventual penalidade, as manifestações apresentadas pelos outros agentes ouvidos em audiência devem ser aproveitadas, no que couber, ao Sr. Gustavo e, nesse contexto, será proposto que se* ***deixe de aplicar a sanção de multa****, tendo em vista que as penalidades já aplicadas no processo originário se mostram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*

Responsável: Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20)

Documentos apresentados pelo responsável:

57. *O responsável apresentou como resposta à audiência o documento acostado à peça 52.*

Razões de justificativa do responsável:

58. *O responsável sustenta, em síntese, que a imputação de "barriga de aluguel" decorre essencialmente de sua condição de Comandante e Ordenador de Despesas do BGP e da aprovação do Termo de Referência; defende que não participou da definição dos quantitativos ou de eventual ajuste com o Grupo Forma, cujas práticas somente teriam sido reveladas anos depois por investigações especializadas; também ressalta que, conforme julgado no TC 007.562/2022-5, restou comprovada a não participação do defendente em conluio ou fraude no PE SRP 7/2014 (peça 52, p. 4-9).*

59. *Preliminarmente, alega coisa julgada administrativa e violação ao ne bis in idem, uma vez que o mesmo Pregão SRP 7/2014 já foi apreciado no TC 007.562/2022-5, resultando na aplicação de multa de R$ 70.000,00; argumenta ainda que a conduta do responsável já teria integrado a avaliação de sua culpabilidade naquele processo, não podendo fundamentar nova sanção em feito apartado, já que a eventual imputação teria origem do mesmo ato já julgado no citado processo; também salienta que a questão da superestimativa de quantitativos já foi expressamente considerada no voto do Ministro relator que fundamentou a aplicação da multa mencionada (peça 52, p. 9-11).*

60. *Também suscita a prescrição da pretensão punitiva; argumenta que sucessivos desmembramentos processuais não reiniciam a contagem do prazo, que houve paralisação material superior a três anos e ausência de apuração individualizada de sua conduta, invocando ainda a unicidade da interrupção prescricional e, subsidiariamente, a prescrição quinquenal contada dos fatos ocorridos em 2014; sintetiza as teses de prescrição em tabela constante no item 3.2.7 do seu documento de defesa, juntado à página 22 da peça 52 (peça 52, p. 12-22).*

61. *Nesse contexto, ressalta que o próprio Relator reconheceu dúvidas quanto à prescrição e à possibilidade de o lapso superior a dez anos prejudicar o contraditório e a ampla defesa; em função disso, requer, subsidiariamente, o arquivamento sem julgamento de mérito diante do óbice ao contraditório material decorrente do transcurso do tempo (peça 52, p. 21-22 e 41-42).*

62. *No mérito, afirma que o TCU já afastou sua participação em conluio, fraude ou favorecimento ao Grupo Forma; acrescenta que deixou o comando e a função de Ordenador de Despesas em 12/12/2014, imediatamente após os últimos atos do certame, razão pela qual não possuía ingerência sobre empenhos, adesões ou demais atos de execução posteriormente utilizados para fundamentar a acusação (peça 52, p. 23-26).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

63. *Quanto à suposta superestimativa, sustenta que a auditoria teria realizado análise retrospectiva inadequada, tomando a baixa execução posterior como prova de falha no planejamento; argumenta que o quantitativo próprio do BGP era compatível com sua capacidade de absorção e que o volume global resultava da consolidação das demandas de treze unidades participantes autônomas; nesse momento, o defendente afirma que a Unidade Técnica sequer promoveu levantamento patrimonial visando identificar que a demanda que consta na ata seria incompatível com a estrutura da Unidade (peça 52, p. 26-28).*

64. *A defesa acrescenta que o SRP possui natureza estimativa e não impõe aquisição integral dos quantitativos registrados; afirma que a baixa execução poderia decorrer de contingenciamentos, alterações de prioridades e sucessão de comando, ao passo que as adesões eram faculdade prevista na legislação e não estavam sob sua gestão após o desligamento da unidade; argumenta adicionalmente que os critérios utilizados pela Unidade Técnica para definir a razoabilidade dos quantitativos estimados seriam subjetivos e desprovidos de parâmetro normativo objetivo, de sorte, no seu entendimento, seria necessário que fosse demonstrada incompatibilidade física entre o quantitativo registrado e a realidade da unidade (peça 52, p. 28-31).*

65. *Ainda afirma que o baixo percentual de empenho não seria peculiaridade do PE SRP 7/2014, mas de um padrão sistêmico de todo o Exército, citando, nesse contexto, que, conforme trazido por esta Unidade Técnica, diferentes organizações militares apresentaram percentuais de empenho semelhantes ou inferiores ao verificado no caso em apreço (peça 52, p. 31).*

66. *No que concerne ao Grupo Forma, sustenta que a elaboração de catálogos, a captação de "caronas" e outras práticas comerciais ocorreram no âmbito privado e após a formalização da ata; ressalta que não há prova de contato, vantagem ou ingerência do responsável nessas atividades, cuja responsabilização equivaleria à imputação de atos praticados por terceiros (peça 52, p. 32-34).*

67. *Ademais, argumenta que a fase interna foi devidamente motivada conforme as exigências vigentes em 2014 e questiona a aplicação de normas posteriores para exigir estudo técnico nos moldes atuais; defende, ainda, que sua atuação se apoiou nos setores especializados, na segregação de funções e na confiança legítima nos documentos técnicos e jurídicos submetidos à sua aprovação, citando a "doutrina do assinar e confiar"; sobre o Projeto Reduzido 1/2014-S4, alega que o documento teria finalidade exclusivamente orçamentária, visando a descentralização de recursos, não delimitando, desta forma, o objeto da futura licitação (peça 52, p. 34-37).*

68. *Por fim, invoca as dificuldades reais inerentes ao comando de uma unidade operacional de grande porte e sustenta a inexistência de dolo, erro grosseiro ou nexo causal; argumenta que sua posição hierárquica não permite presumir ciência da irregularidade e que nova sanção seria desproporcional, requerendo o arquivamento por bis in idem ou prescrição e, no mérito, o afastamento integral da responsabilidade (peça 52, p. 37-42).*

Análise:

69. *Inicialmente, convém salientar que o núcleo meritório das defesas apresentadas pelo Sr. Virgínio e pelo Sr. Gustavo se assemelha de forma significativa, já que há convergência nas seguintes teses:*

a) ausência de responsabilidade subjetiva, pois ambos sustentam que não houve demonstração individualizada de dolo, erro grosseiro ou nexo causal entre suas condutas e a irregularidade;

b) atuação formal/institucional e ausência de autoria técnica, uma vez que sua conduta teria se limitado à aprovação de documentos elaborados pelos setores competentes, sem participação na definição dos quantitativos ou demais aspectos técnicos da contratação;

c) ausência de demonstração técnica da superestimativa, uma vez que a conclusão teria sido extraída principalmente da baixa execução posterior, mediante análise retrospectiva do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

planejamento;

d) compatibilidade dos quantitativos e natureza estimativa do SRP, defendendo que as quantidades deveriam ser avaliadas conforme as necessidades do BGP e que o registro não impunha aquisição integral;

e) inexistência de obrigação de ETP nos moldes atuais, com crítica à aplicação retroativa da IN Seges/ME 40/2020 e defesa da análise segundo a legislação vigente em 2014;

f) finalidade meramente orçamentária do Projeto Reduzido 1/2014, que, segundo ambas as defesas, destinava-se à descentralização de recursos e não delimitava os bens que poderiam integrar a futura licitação;

g) influência de fatores supervenientes na baixa execução, especialmente contingenciamentos/reduções orçamentárias e alterações de prioridades, que impediriam utilizar a execução posterior como prova automática de superestimativa originária;

h) segregação de funções, boa-fé e confiança legítima, sustentando que os atos técnicos competiam a setores especializados e que o procedimento foi submetido à análise jurídica sem apontamento da irregularidade; e

i) ausência de vínculo com o Grupo Forma, não havendo, segundo as defesas, prova de ajuste, vantagem indevida ou participação consciente em favorecimento empresarial.

70. *No que diz respeito à alegação de que sua conduta teria sido meramente formal, baseada na confiança nos setores técnicos competentes, e que não há comprovação de vínculo com o Grupo Forma, embora as teses sejam semelhantes, as condições personalíssimas das condutas exigem que ambos os casos sejam apreciados de forma autônoma.*

71. *Destarte, ganha relevância o voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, sobre o tema, já que o responsável apresentou manifestação de mesmo teor em sua resposta à audiência formulada no TC 007.562/2022-5:*

> *12. A defesa do Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro sustentou, em síntese, que sua responsabilização decorreria exclusivamente da assinatura formal de documentos elaborados por setores técnicos competentes, sem qualquer demonstração de dolo, má-fé ou erro grosseiro. Também argumentou que os indícios de fraude e direcionamento somente vieram à tona anos após a realização do certame, por meio de investigações da Polícia Federal e auditorias especializadas do TCU, não sendo razoável exigir do gestor a identificação de irregularidades que sequer haviam sido detectadas pelos órgãos de controle à época.*
>
> *13. Prosseguindo com a exposição das razões de justificativa do referido responsável, ele defendeu, ainda, que atuou dentro da estrutura organizacional prevista nos regulamentos do Exército, limitando-se às atribuições inerentes ao cargo de Ordenador de Despesas, com legítima confiança nos trabalhos desenvolvidos pela Seção de Aquisições, Licitações e Contratos (SALC).*
>
> *14. Por fim, a sua defesa também alegou que as exigências e procedimentos adotados no Pregão SRP 7/2014 seguiam modelos amplamente utilizados por outras unidades da Administração Pública, inexistindo qualquer inovação ou sinal evidente de irregularidade que justificasse atuação diversa. Nesse sentido, o responsável afirmou não haver nos autos qualquer elemento que demonstre sua participação em suposto conluio, favorecimento de licitantes ou vínculo com os demais envolvidos, ressaltando que a própria Operação Burolano não identificou sua participação em tratativas ilícitas.*
>
> *15. Assim, o Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro argumentou que inexiste nexo causal entre sua atuação e as irregularidades apuradas, bem como elementos que caracterizem culpa grave ou erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de qualquer responsabilização, em observância aos princípios da razoabilidade, da segurança jurídica e da pessoalidade das sanções.*
>
> *16. Em atenção a tais argumentos, a unidade instrutiva reconheceu que o Coronel Virgínio*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

Augusto Corrieri de Castro não poderia ser responsabilizado por irregularidades ocultas e conluios somente descobertos anos depois por meio de investigações da Polícia Federal e auditorias desta Corte de Contas. Nesse sentido, a AudContratações considerou plausível a alegação de que fraudes na pesquisa de preços e ajustes ilícitos entre agentes públicos e a empresa vencedora não eram identificáveis pelos meios ordinários de controle disponíveis à época, em consonância com a jurisprudência deste Tribunal que afasta a responsabilização de gestores por conluios desconhecidos.

17. Todavia, a instrução concluiu que tal circunstância não afasta sua responsabilidade por falhas evidentes e perceptíveis no próprio edital e no termo de referência, como a superestimativa de quantitativos, o excesso de detalhamento do objeto, o agrupamento injustificado de itens heterogêneos, a exigência de declaração do fabricante e a fixação de prazos exíguos para apresentação de propostas. Destaca-se, ainda, que o Coronel participou de praticamente todas as etapas do certame e permitiu a concentração de atribuições em determinados agentes, em afronta ao princípio da segregação de funções, fragilizando os controles internos da unidade e favorecendo a ocorrência de irregularidades.

18. Portanto, em linha com o entendimento da AudContratações, embora não se tenha comprovado a participação do Sr. Virgínio Augusto Corrieri de Castro em conluio ou fraude, considero configurada a culpa grave do responsável, caracterizada por erro grosseiro decorrente da deficiência de supervisão e da ausência de controles adequados, enquadrando sua conduta na hipótese de responsabilização prevista no art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

19. Por essas razões, devem ser acolhidas parcialmente suas justificativas e considero que caiba a aplicação da multa prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992 em razão das seguintes condutas irregulares: i) ausência de segregação de funções e falha na supervisão dos subordinado; ii) injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes; iii) exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada; iv) modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo; v) excesso de detalhamento da especificação dos itens; vi) excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas; e vii) fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços

72. *Em função do exposto, diante da ausência de novos elementos capazes de alterar os entendimentos já formulados e considerada a unicidade das condutas, conclui-se que, sobre os aspectos mencionados, devem ser mantidas as conclusões anteriormente alcançadas.*

73. *Sobre a razoabilidade da estimativa dos quantitativos, verifica-se que o Sr. Virgínio inova em relação ao Sr. Gustavo ao afirmar que a baixa execução da ata seria um fenômeno sistêmico no Exército, argumentando que reduzidos percentuais de empenho ocorreram em diversas organizações militares, não constituindo, portanto, indício específico de atuação irregular do defendente.*

74. *Ocorre que a eventual ocorrência de baixos percentuais de execução em outras organizações militares apenas sugere que se tratava de falha sistêmica do Exército e não afasta a necessidade de que cada contratação seja adequadamente planejada nem justifica, por si só, as deficiências identificadas no PE SRP 7/2014.*

75. *As demais alegações já foram examinadas no tópico anterior e, como a nova tese apresentada não altera os fundamentos ali desenvolvidos, permanecem insuficientes os argumentos destinados a conferir razoabilidade aos quantitativos estimados.*

76. *Superadas tais questões, passa-se à análise dos seguintes apontamentos apresentados pelo Sr. Virgínio que não foram mencionados pelo Sr. Gustavo:*

a) prescrição da pretensão punitiva, inclusive intercorrente, pela ausência de apuração individualizada e pela impossibilidade de renovação do prazo mediante simples desmembramentos processuais;

b) prejuízo ao contraditório e à ampla defesa, em razão do transcurso de mais de dez anos

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

desde os fatos;

c) ruptura do nexo causal pela saída do BGP, pois deixou o comando em dezembro de 2014 e não participou da execução posterior da ata;

d) ausência de responsabilidade pelos quantitativos das unidades participantes, definidos autonomamente pelas treze unidades integrantes do registro de preços;

e) ausência de responsabilidade pelas adesões e práticas comerciais posteriores, realizadas por outros órgãos e pelo Grupo Forma após a formalização da ata; e

f) coisa julgada administrativa, ne bis in idem, violação à proporcionalidade, razoabilidade e ao limite legal da multa, diante da possibilidade de aplicação de sanção relativa ao mesmo pregão já apreciado.

77. *Isso posto, convém ressaltar que tanto a prescrição quanto o prejuízo ao contraditório e à ampla defesa em decorrência do interstício temporal serão objeto de análise a ser realizada em seção específica para este fim.*

78. *Em relação ao tema da eventual ruptura do nexo causal em decorrência da saída do BGP, entende-se que a conduta imputada ao responsável se consumou na fase de planejamento/aprovação do certame, já que as eventuais consequências verificadas estão estreitamente vinculadas às falhas detectadas no planejamento.*

79. *Logo, entende-se que tal fato não pode ser utilizado como excludente de culpabilidade do responsável, pois não afasta a irregularidade relativa à falta de planejamento e as suas consequências.*

80. *Tendo em vista as demais alegações, verifica-se a necessidade de pontuar que os quantitativos e empenhos dos órgãos participantes, assim como as práticas ilícitas atribuídas ao Grupo Forma, constituem elementos adicionais utilizados para caracterizar a irregularidade; tais fatos, contudo, não são diretamente imputados ao Sr. Virgínio.*

81. *Por fim, quanto à questão da eventual aplicação de sanção por fatos já apreciados em outro processo, verifica-se que, no próprio processo originário, o responsável foi sancionado por sete diferentes irregularidades decorrentes da mesma conduta, dentre as quais não se insere a superestimativa de quantitativos (item 19 do voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, transcrito nesta instrução).*

82. *Conforme se extrai do item 73 do voto condutor do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, a quantidade de irregularidades decorrentes da conduta reprovável do gestor foi utilizada como parâmetro para definir a dosimetria da pena, sendo R$ 10.000,00 atribuído para cada irregularidade, o que resultou numa multa aplicada no montante de R$ 70.000,00 para o agente em destaque.*

83. *Como a "barriga de aluguel" não se insere no rol de irregularidades pelas quais o gestor foi sancionado, não se verificam prejuízos para que seja aplicada nova sanção de multa ao responsável, já que se trata de irregularidade autônoma das demais e que o número de irregularidades foi utilizado, no processo originário, como parâmetro para dosimetria da pena, não constituindo, portanto, hipótese de bis in idem, porém, a aplicação de nova multa deve observar a proporcionalidade com aquela já imposta.*

84. *Com o fito de afastar dúvidas sobre o tema, esclarece-se que eventual multa não se destinaria a sancionar novamente as irregularidades já apreciadas no processo originário, mas a irregularidade autônoma relativa à superestimativa de quantitativos, que não integrou a dosimetria realizada naquela oportunidade; nesse contexto, a sanção possuiria caráter complementar, devendo observar, em conjunto com a penalidade anteriormente aplicada, os princípios da proporcionalidade e da razoabilidade.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

85. *Todavia, deve ser considerado, no caso em tela, o Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, por tratar de caso análogo.*

86. *O processo no qual foi expedido o citado acórdão (TC 018.475/2024-8) se insere no universo dos denominados "processos de mobiliário" e tinha por objeto a apuração da irregularidade "barriga de aluguel" no PE SRP 26/2019, gerenciado pelo então Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve, sendo apartado do originário TC 037.421/2021-6, que, por sua vez, visava apurar as diferentes irregularidades ocorridas no certame, oriundas da fraude perpetrada pelo Grupo Forma.*

87. *No caso mencionado, diferentes agentes foram sancionados no processo originário e, posteriormente, foram chamados em audiência no TC 018.475/2024-8 em função da mesma conduta, mas dessa vez para tratar da irregularidade de "barriga de aluguel".*

88. *Verifica-se, portanto, que a situação de possível sobreposição sancionatória examinada no TC 018.475/2024-8 apresenta significativa similitude com aquela apreciada nestes autos, razão pela qual se julga pertinente trazer os trechos do voto condutor do Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, que sejam pertinentes para o tema em destaque:*

> *18. Não obstante o exposto, entendo que, no caso concreto, não se mostra necessária a imposição de novas sanções aos responsáveis do Comando da 11ª Brigada de Infantaria Leve e às pessoas jurídicas. Isso porque outras várias condutas irregulares observadas no mesmo certame licitatório já foram objeto de apreciação em processo anterior, no qual esta Corte aplicou penalidades de elevada gravidade e suficiente efeito repressivo e pedagógico.*
>
> *19. Naquela oportunidade, os responsáveis pessoas físicas foram sancionados com multas expressivas, proporcionais ao grau de participação de cada um nas irregularidades, enquanto as empresas envolvidas receberam declaração de inidoneidade para participar de licitações na Administração Pública Federal, tendo sido fixado, para as principais beneficiárias do esquema fraudulento, o prazo máximo de cinco anos de impedimento que é admitido na Lei 8.443/1992.*
>
> *20. Nessas circunstâncias, a imposição de novas penalidades em decorrência de desdobramentos dos outros fatos no mesmo certame acabaria por acarretar excessiva sobreposição sancionatória, sem acréscimo relevante às finalidades preventiva, repressiva e pedagógica inerentes ao exercício do poder sancionador desta Corte de Contas. Assim, embora acompanhe integralmente as conclusões da unidade técnica quanto à improcedência das justificativas apresentadas e ao reconhecimento das irregularidades imputadas aos responsáveis, considero que as sanções anteriormente aplicadas já se revelam suficientes e adequadas para reprovar as condutas apuradas, razão pela qual deixo de aplicar novas penalidades neste processo.*

89. *Observa-se, portanto, que, embora se tenha concluído nos itens anteriores que eventual nova multa às pessoas físicas não configuraria, por si só, bis in idem, o eminente relator entendeu, em situação análoga, que as sanções aplicadas no processo originário já eram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, de modo que novas penalidades acarretariam excessiva sobreposição sancionatória.*

90. *Em função disso, com o fito de preservar a unicidade e a congruência das decisões exaradas nos "processos de mobiliário", ainda que se conclua pela rejeição ou pelo acolhimento parcial das razões de justificativa, será proposto, excepcionalmente, que se deixe de aplicar nova sanção ao agente, considerando-se suficientes as penalidades já impostas no processo originário.*

91. *Assim, diante da insuficiência de elementos para demonstrar dolo na conduta do responsável, conforme alegado em sua manifestação, propõe-se o* ***acolhimento parcial*** *das razões de justificativa apresentadas, pois, ainda assim, a defesa não foi capaz de elidir a sua responsabilidade pela irregularidade, haja vista que restou comprovado o erro grosseiro.*

92. *Apesar disso, considerando que, conforme exposto, o eminente Ministro relator Benjamin Zymler entendeu, em situação análoga, que a aplicação de sanção no processo originário seria suficiente para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, será proposto que se* ***deixe de***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

aplicar multa *ao responsável em destaque.*

Responsável: Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91)

Documentos apresentados pelo responsável:

93. *O responsável apresentou como resposta à audiência o documento acostado às peças 50-51.*

Razões de justificativa do responsável:

94. *O responsável sustenta que a imputação decorre de sua atuação como pregoeiro no Pregão SRP 7/2014 e da alegação de que teria elaborado Termo de Referência com quantitativos superestimados; afirma, contudo, que o certame estava regularmente instruído, que o quantitativo próprio do BGP era compatível com suas necessidades e que não há prova de dolo, erro grosseiro ou vínculo com o Grupo Forma (peça 50, p. 2-3).*

95. *Preliminarmente, alega litispendência e bis in idem em relação ao TC 007.562/2022-5, no qual já teria sido chamado a se defender sobre o mesmo pregão e núcleo fático; assim, requer a extinção do feito ou, subsidiariamente, a reunião dos processos, a fim de impedir dupla persecução e eventual dupla sanção (peça 50, p. 3).*

96. *Também suscita a prescrição, argumentando que os fatos se encerraram em 2014 e que sua primeira comunicação pessoal somente ocorreu mais de dez anos depois; acrescenta que o lapso temporal prejudicou a reconstrução probatória, diante da dispersão de documentos, agentes e memória institucional, sustentando ainda a ocorrência de prescrição intercorrente (peça 50, p. 3-5).*

97. *No mérito, afirma que a fase interna continha o documento denominado "justificativa da aquisição", no qual estaria demonstrada a necessidade da aquisição pretendida, a motivação para adoção do SRP e indicação de dotação orçamentária; ressalta que o instituto pressupõe estimativas de necessidades futuras e não obriga a Administração a adquirir integralmente os itens registrados, razão pela qual a posterior inexecução não demonstraria, por si só, superdimensionamento (peça 50, p. 5-7).*

98. *Quanto aos quantitativos, sustenta que o volume atribuído ao BGP era reduzido e compatível com suas necessidades, enquanto o total da ata resultava das demandas de treze unidades participantes; argumenta que não competia ao pregoeiro revisar as estimativas formuladas autonomamente por essas unidades, sob pena de responsabilização por atos de terceiros (peça 50, p. 7-8).*

99. *A defesa também ressalta que o procedimento foi submetido à Assessoria Jurídica do Comando Militar do Planalto, que aprovou o edital mediante parecer e checklist da AGU; nesse contexto, sustenta que o cumprimento das orientações jurídicas afasta a configuração de dolo ou erro grosseiro e reforça a confiança legítima na regularidade do certame (peça 50, p. 8-9).*

100. *Acrescenta que as adesões em grande quantidade eram prática legal e institucionalmente aceita à época; da mesma forma, afirma que os baixos percentuais de empenho constituíam fenômeno sistêmico observado em diversas unidades do Exército, decorrente, entre outros fatores, da rotatividade de comando e de alterações nas prioridades administrativas (peça 50, p. 9-11).*

101. *O responsável defende, ainda, que o valor homologado era compatível com a capacidade orçamentária da unidade, ocasião em que traz aos autos correio eletrônico do Ordenador de Despesas informando ao escalão superior a capacidade de empenho imediato da Organização Militar; também informa que três inquéritos policiais militares realizados em 2015, 2017 e 2023 não identificaram ilícitos; ressalta que laudo pericial produzido em 2023 confirmou que, em 2014, não havia exigência obrigatória de Estudo Técnico Preliminar nos moldes posteriormente adotados pela Administração (peça 50, p. 11-14).*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

102. *Também informa que foi transferido ex officio do BGP em dezembro de 2014, logo após a adjudicação, não tendo participado da posterior execução da ata; assim, sustenta que não pode responder pelo baixo índice de empenhos ou pelas adesões promovidas durante gestão subsequente, inexistindo nexo causal entre sua conduta e esses fatos (peça 50, p. 14-15).*

103. *Quanto ao elemento subjetivo, sustenta que não há prova de dolo ou erro grosseiro e que a quebra de seus sigilos bancário e fiscal não revelou vínculo com as empresas investigadas; acrescenta que as circunstâncias de sobrecarga funcional, acumulação das funções de pregoeiro e Chefe da Salc e limitada estrutura da unidade devem ser consideradas nos termos da Lindb (peça 50, p. 15-17).*

104. *A defesa também rejeita a responsabilização por associação ao Grupo Forma e requer acesso integral ao material sigiloso proveniente da Operação Burolano; nesse ponto, sustenta que a ausência de acesso prejudica o pleno exercício do contraditório e requer vista, reabertura de prazo e possibilidade de complementação das razões de justificativa (peça 50, p. 16-17).*

105. *Por fim, apresenta referências elogiosas expedidas pelo próprio BGP e por outra unidade militar para demonstrar histórico funcional ilibado, inclusive quanto à lisura no relacionamento com licitantes e à complexidade das funções acumuladas; tais elementos são invocados como circunstâncias incompatíveis com a tese de atuação deliberada para favorecimento empresarial (peça 50, p. 17-20).*

Análise:

106. *Inicialmente, deve-se ressaltar que a conduta do responsável em questão difere daquela já apreciada na presente peça instrutória, pois, com base em um conjunto convergente de elementos, julgou-se, no bojo do Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, que o responsável atuou em conluio com o Grupo Forma no sentido de fraudar a licitação e gerar favorecimento indevido à Forma Office.*

107. *Além disso, diferentemente dos demais responsáveis ouvidos, o Sr. Wendel teve participação direta no estabelecimento dos quantitativos, pois sua conduta não se resumiu a aprovar o Termo de Referência, já que o agente foi responsável por elaborar o citado documento.*

108. *Logo, a estimativa dos quantitativos esteve diretamente relacionada à atuação do responsável, o que torna especialmente relevante a demonstração dos fundamentos utilizados para sua definição.*

109. *Nesse cenário, em análise à resposta apresentada pelo Sr. Wendel, verifica-se que o defendente busca trazer razoabilidade para os quantitativos previstos com base nos seguintes argumentos:*

a) a contratação estaria justificada pelo documento "justificativa da aquisição", de maneira que os quantitativos previstos estariam compatíveis com a dimensão e as necessidades do BGP, unidade com cerca de 1700 militares e extensa estrutura administrativa e operacional;

b) os quantitativos relativos ao BGP eram reduzidos e proporcionais, situação na qual, para diferentes itens, foram registradas apenas 5, 10, 15 ou 20 unidades, salientando, nesse contexto, que o saldo para adesão foi aumentado em função das demandas apresentadas pelos órgãos participantes;

c) a natureza estimativa do SRP não vincula o órgão a adquirir a totalidade dos itens registrados, fato que levou à escolha dessa modalidade, já que não era possível definir previamente, com exatidão, a quantidade a ser demandada;

d) a metodologia de dimensionamento dos quantitativos se baseava na capacidade de empenho da unidade, situação na qual afirmou que, nos exercícios de 2013 e 2014 o BGP teria recebido mais de R$ 20.000.000,00, o que tornaria o valor estimado compatível com a realidade do

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

órgão, dada a metodologia utilizada (como forma de comprovar tal metodologia, o agente anexa aos autos correio eletrônico do Ordenador de Despesas informando a capacidade de empenho imediato da OM e solicitando repasse de recursos);

e) expectativa legítima, baseada no histórico do órgão, de recebimento de créditos adicionais, especialmente por descontingenciamentos no encerramento dos exercícios, razão pela qual o planejamento considerava necessidades que poderiam ser atendidas caso os recursos fossem posteriormente descentralizados;

f) a baixa execução da ata e os reduzidos percentuais de empenho eram fenômeno recorrente no Exército, associado a contingenciamentos, mudanças de prioridades e rotatividade dos comandos; e

g) inexistência de obrigação, em 2014, de ETP ou memória de cálculo nos moldes atuais, argumentando que não seria possível censurar a metodologia adotada com base em exigências normativas instituídas posteriormente.

110. *Percebe-se que grande parte dos argumentos apresentados já foi examinada, situação na qual foi verificado que tais alegações não são suficientes para justificar ou tornar razoáveis os quantitativos estimados; apesar disso, verifica-se que o agente em destaque apresenta dois fatos novos a serem apreciados: a metodologia utilizada, baseada no histórico de recursos recebidos pelo órgão, e a expectativa legítima de recebimento de créditos adicionais.*

111. *Sobre os recursos recebidos pelo órgão nos anos de 2014 e 2013, verifica-se uma alarmante contradição entre as manifestações do Sr. Wendel, que afirma que o órgão recebeu nos dois anos montantes que chegavam à casa dos 20 milhões de reais, e do Sr. Gustavo, que afirma que o órgão recebeu, no período indicado, R$ 996.832,23.*

112. *Diante dos dados informados, depreende-se que o montante indicado pelo Sr. Wendel diria respeito ao valor total de recursos recebidos pela unidade enquanto o numerário mencionado pelo Sr. Gustavo seria relativo aos recursos destinados à aquisição de material permanente, uma vez que este último indicou a respectiva rubrica orçamentária relativa ao gasto.*

113. *Logo, o valor mais adequado a ser utilizado para uma estimativa de recursos disponíveis para aquisição de mobiliário seria aquele disponibilizado pelo Sr. Gustavo, tornando incompatível a estimativa feita com o histórico do órgão, uma vez que, conforme exposto em itens anteriores desta instrução, o valor estimado para a contratação corresponderia a quase três vezes o montante disponível para o BGP gastar com material permanente nos anos de 2013 e 2014, somados.*

114. *Já no que diz respeito à expectativa de recursos, como forma de corroborar tais afirmativas, o responsável trouxe aos autos cópia de correio eletrônico do Ordenador de Despesas (peça 51, p. 20-23), em que é apresentada a capacidade de empenho do BGP.*

115. *Extrai-se da citada evidência a seguinte tabela relativa à capacidade de empenho atrelada ao elemento de natureza da despesa "ND 52", referente à aquisição de material permanente:*

Tabela 1. Capacidade e possibilidade de empenho imediato do BGP (peça 51, p. 21-23)

Objeto	***Valor (R$)***
Programa de Auditoria em Segurança Alimentar (PASA) – rancho e cassinos	*350.000,00*
Instrumentos musicais	*712.000,00*
Materiais diversos	*200.000,00*
Viatura para transporte de cães para a Seção de Cães de guerra	*210.000,00*
Manutenção do posto de abastecimento, lubrificação e lavagem (PALL)	*27.000,00*
Material para emprego em operações de garantia da lei e da ordem (GLO)	*50.000,00*

Obs: a tabela mescla e soma as informações de duas tabelas distintas, uma relativa a possibilidades de empenho e outra de capacidade de empenho

116. ***Verifica-se, portanto, que, dentre os materiais permanentes listados, não há qualquer***

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

menção à aquisição de mobiliário; ainda que se considere que mobiliário estaria inserido nos "materiais diversos", nota-se que o volume de recursos não condiz com o valor estimado da contratação, que *chegava ao montante de R$ 2.830.431,67.*

117. *Logo, ainda que fosse utilizada a metodologia relativa à expectativa de recursos, verifica-se que os elementos trazidos não demonstram a compatibilidade da estimativa realizada, pois, conforme exposto, os valores envolvidos diferem sobremaneira, razão pela qual se julga que a tese aventada não é capaz de justificar ou conferir razoabilidade à estimativa de quantitativos, permanecendo, assim, o entendimento pela ocorrência da irregularidade.*

118. *Superado esse tema, passa-se à análise da presença do dolo na conduta do agente e na sua participação na fraude, pois existe a possibilidade de que a defesa apresentada no presente processo traga elementos novos, não informados no originário, capazes de alterar o entendimento outrora formulado.*

119. *Nesse contexto, salienta-se que a conclusão pela fraude é suportada por inúmeros elementos constantes da instrução acostada à peça 96 do TC 007.562/2022-5, dentre os quais se destacam, em relação ao Sr. Wendel, a utilização do mesmo endereço IP associado à Forma Office e a doação de móveis à cônjuge do responsável em período imediatamente relacionado à condução do pregão.*

120. *Logo, apesar de afirmar que a quebra de sigilos bancário e fiscal não revelou qualquer liame com a Forma Office, o responsável permaneceu silente quanto aos vários elementos trabalhados e expostos no processo originário, dentre os quais restou verificado que eventual benefício decorrente do conluio não foi recebido de forma direta, mas sim por intermédio de sua esposa.*

121. *As conclusões dos diferentes Inquéritos Policiais Militares (IPMs) também não afastam a ilicitude da conduta, pois as instâncias são independentes e os citados inquéritos não dispunham das informações obtidas por esta Corte de Contas por meio da Operação Burolano.*

122. *Quanto à alegação de que o exercício do contraditório e da ampla defesa foi prejudicado pela imposição de sigilo às peças 7, 13, 14, 15, 17, 18 e 19, deve-se pontuar que não houve restrição deliberada de acesso aos autos para os responsáveis.*

123. *Somado a isso, verifica-se que o conjunto probatório central relativo à prática de fraude por parte do agente está juntado ao processo originário, no qual o agente já foi, inclusive, julgado, e não apresenta qualquer elemento novo no presente processo.*

124. *Além disso, dentre as citadas peças, aquelas que não estão disponíveis no processo originário dizem respeito a catálogos produzidos pelo Grupo Forma (peças 7, 17-20) e a elementos relacionados ao modo habitual de atuação fraudulenta do grupo empresarial, identificados a partir das evidências provenientes da Operação Burolano (peça 13); referem-se, portanto, à conduta e à responsabilização da empresa, sem influência direta sobre a análise da conduta do Sr. Wendel.*

125. *Portanto, ainda que se considere a possibilidade de ter havido erro de sistema impedindo que o responsável pudesse apreciar as citadas peças, o seu conteúdo não traz qualquer prejuízo ao contraditório ou à ampla defesa do Sr. Wendel, pois não traz informações sobre a sua conduta; além disso, deve-se ressaltar que os principais pontos relativos às citadas peças estão devidamente expostos na instrução juntada à peça 21 destes autos, não havendo prejuízos, portanto, para que seja dada continuidade ao feito; não obstante, será proposto o deferimento do pedido de acesso às peças sigilosas indicadas.*

126. *Por outro lado, quanto ao pedido de reabertura de prazo para apresentar resposta à audiência, propõe-se seu* ***indeferimento****, uma vez que os documentos cujo acesso foi solicitado não constituem fundamento autônomo da responsabilização do agente e não contêm elementos relativos à sua conduta que não tenham sido previamente submetidos ao contraditório, o que leva à conclusão de*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

que a ausência de acesso a tais documentos não traz prejuízo para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa pelo agente.

127. *Quanto à alegação de prescrição processual e prejuízo ao contraditório em decorrência do interstício temporal, salienta-se, mais uma vez, que tais temas serão objeto de análise a ser empreendida em seção específica desta instrução.*

128. *Por fim, diante das conclusões obtidas ao longo desta análise, deve-se avaliar a alegação de litispendência e vedação ao bis in idem apresentada pelo responsável, já que os fatos foram apreciados no contexto do TC 007.562/2022-5.*

129. *Nesse contexto, conforme exposto em tópico anterior, a irregularidade tratada no presente processo é autônoma e não se insere naquelas trabalhadas no processo originário, não havendo óbice à aplicação de multa em sua decorrência, uma vez que tal proposta visaria complementar a sanção já imposta, se inserindo na esfera da dosimetria da penalidade aplicada.*

130. *Apesar disso, diferentemente do caso anterior, o Sr. Wendel recebeu, além de multa, a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da Administração Pública, por ter fraudado o certame, atuando em conluio com a empresa Forma Office.*

131. *Verifica-se, portanto, que a dosimetria da referida sanção não leva em consideração a quantidade de irregularidades decorrentes da conduta e, por conseguinte, julga-se que uma nova aplicação da referida sanção resultaria em bis in idem, já que o responsável estaria sendo novamente punido pelo mesmo fato.*

132. *Logo, considerado todo o exposto, propõe-se o* ***acolhimento parcial*** *das razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wendel Parente,* ***deixando-se de aplicar a sanção de inabilitação para o exercício de cargo em comissão****, uma vez que, embora grave a irregularidade imputada, essa sanção já foi aplicada no processo originário, e também* ***deixando-se de aplicar a sanção de multa****, tendo em vista que as penalidades já aplicadas no processo originário se mostram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler.*

Responsável: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55)

Documentos apresentados pelo responsável:

133. *Conforme despacho de conclusão das comunicações processuais (peça 53), a empresa Forma Office não apresentou qualquer resposta à audiência.*

Razões de justificativa do responsável:

134. *O responsável não apresentou razões de justificativa em relação às irregularidades a ele atribuídas.*

Análise:

135. *Diante da ausência de atendimento à audiência, a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) deve ser considerada* ***revel****, nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, dando-se prosseguimento ao processo.*

136. *Nesse contexto, destaca-se que o art. 161 do Regimento Interno/TCU estabelece que, havendo mais de um responsável pelo mesmo fato, a defesa apresentada por um deles aproveitará a todos, mesmo ao revel, no que concerne às circunstâncias objetivas, e não aproveitará no tocante aos fundamentos de natureza exclusivamente pessoal.*

137. *Isso posto, salienta-se que não há qualquer manifestação de outros responsáveis atinentes à irregularidade atribuída à empresa em questão, não existindo, portanto, novo elemento capaz de alterar o entendimento outrora formulado.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

138. *Somado a isso, deve-se pontuar que a citada empresa foi penalizada no processo originário diante de conduta que se assemelha àquela verificada no presente caso (ingerências na fase interna da licitação – fraude à licitação mediante conluio), conforme Acórdão 1733/2026-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler.*

139. *Sobre esse ponto, considerando as manifestações apresentadas pelos demais responsáveis, faz-se necessário avaliar se nova sanção à empresa configuraria desrespeito ao princípio do ne bis in idem.*

140. *Destarte, verifica-se que a conduta utilizada para fundamentar a aplicação de sanção de declaração de inidoneidade à empresa é a mesma verificada no presente processo (ingerências na fase interna da licitação, em conluio com agentes públicos).*

141. *Portanto, embora a irregularidade tratada seja autônoma em relação àquelas trabalhadas no processo originário, a declaração de inidoneidade imposta está precipuamente atrelada à conduta, independentemente da quantidade de irregularidades decorrentes dela, razão pela qual se julga que uma nova sanção significaria apenar novamente a empresa pelo mesmo fato, o que configuraria bis in idem.*

142. *Diante da ocorrência da irregularidade e da revelia da empresa, o processo deve prosseguir quanto ao mérito; contudo, como a conduta empresarial examinada é a mesma que fundamentou a sanção aplicada no processo originário,* ***deixa-se de propor nova declaração de inidoneidade****, em observância à vedação ao bis in idem.*

I.2. Análise da prescrição processual e da continuidade do processo

143. *Diante das alegações de defesa apresentadas, ganha especial destaque, no caso concreto, a análise da prescrição processual e da continuidade do processo, haja vista que o interstício temporal superior a dez anos desde a data do fato poderia trazer prejuízos para o exercício do contraditório e da ampla defesa.*

144. *Nesse contexto, sobre a prescrição processual, salienta-se que o MPTCU elaborou parecer detalhado no qual foram expostos diversos marcos temporais que levaram à conclusão pela não ocorrência da prescrição processual, tendo sido fixado novo marco prescricional em 24/4/2030, não havendo que se falar, portanto, em ocorrência da prescrição (peça 24).*

145. *Quanto à eventual fragilização do exercício do contraditório material em função da superação do prazo de 10 anos desde a ocorrência dos fatos e a primeira apresentação de defesa neste processo, o MPTCU registrou que a extinção do feito sem apreciação do mérito dependeria da comprovação de efetivo prejuízo aos responsáveis.*

146. *Isso posto, o MPTCU não vislumbrou a possibilidade de efetivos prejuízos, pois os processos relativos ao caso possuem vasto acervo documental sobre o certame apreciado, não sendo necessário buscar em outras fontes documentais elementos importantes para o exercício da defesa.*

147. *Em análise às manifestações dos responsáveis, verifica-se que o Sr. Gustavo afirma expressamente que o lapso temporal, apesar de naturalmente dificultar a reconstrução minuciosa de acontecimentos específicos, não impede o pleno exercício do contraditório (peça 49, p. 1); os demais agentes ouvidos, por sua vez, alegam que o interstício trouxe prejuízos ao contraditório, citando, nessa situação, a preocupação expressa pelo Ministro relator em seu despacho acostado à peça 23 sem, contudo, impugnar especificamente os fundamentos do parecer do MPTCU acostado à peça 24.*

148. *Diante disso, ganha destaque o fato de que os mesmos agentes foram ouvidos em audiência no contexto do TC 007.562/2022-5, cujas audiências ocorreram em maio de 2025, e, em suas respostas, nenhum deles apresentou alegação de eventual prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa em função do interstício temporal.*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

149. *Ademais, verifica-se que os agentes apresentaram quantidade significativa de informações relativas ao certame, trazendo, inclusive, elementos novos, como e-mails enviados à época dos fatos.*

150. *Em relação ao Sr. Wendel, o eventual prejuízo ao contraditório torna-se ainda mais improvável, pois, dentro do período indicado, houve três IPMs sobre o tema, datados de 2015, 2017 e 2023, situação na qual o agente foi instado a apresentar defesa nessas três oportunidades, conforme documentação que consta na peça 51, não havendo qualquer prejuízo nesse período.*

151. *Tais manifestações e fatos vão de encontro à possibilidade de eventual prejuízo ao pleno exercício do contraditório por parte dos agentes, razão pela qual se julga que o interstício temporal entre o fato apurado e a audiência realizada não traz óbices para a continuidade do processo.*

152. *Assim sendo, diante da não ocorrência da prescrição e da ausência de prejuízos para o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa, não se vislumbra qualquer óbice ao prosseguimento do feito sem a sua extinção.*

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

153. *Quanto ao pedido de informações/vistas/cópias formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), propõe-se seu **deferimento**, tendo em vista o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.*

154. *Quanto ao pedido de sustentação oral formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), sendo o requerente parte no processo, na condição de responsável, propõe-se o seu **deferimento**, com fulcro no art. 168, caput, do Regimento Interno/TCU.*

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

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

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

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

155.3. ***considerar revel** a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, aproveitando à empresa, quanto às circunstâncias objetivas, os argumentos apresentados pelos demais responsáveis, nos termos do art. 161 do Regimento Interno do TCU;*

155.4. ***deixar**, excepcionalmente, de declarar a **inidoneidade** da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55) em respeito ao princípio da vedação ao bis in idem, haja vista que a responsável já foi penalizada no bojo do processo originário pelas condutas apreciadas nesta instrução;*

155.5. ***acolher parcialmente** as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20), Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58) e Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91);*

155.6. ***deixar**, excepcionalmente, de **aplicar** aos responsáveis indicados no item 155.5 a **multa** prevista no art. 58, inciso II, da Lei 8.443/1992, c/c o art. 268, inciso II, do Regimento Interno do TCU, tendo em vista que as penalidades já aplicadas no processo originário se mostram suficientes para o atendimento das finalidades repressiva e pedagógica, em consonância com o entendimento adotado no Acórdão 2010/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Benjamin Zymler;*

155.7. ***deixar de aplicar** ao Sr. Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91) a sanção de **inabilitação** para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança no âmbito da*

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

Administração Pública em respeito ao princípio da vedação ao bis in idem, haja vista que o responsável já foi penalizado no bojo do processo originário pela conduta apreciada nesta instrução;

155.8. ***deferir o pedido de sustentação oral*** *formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), com fulcro no art. 168, caput, do Regimento Interno deste Tribunal;*

155.9. ***indeferir pedido de reabertura de prazo*** *formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), uma vez que os documentos objeto do pedido de acesso não contêm elementos capazes de comprometer o pleno exercício do contraditório e da ampla defesa;*

155.10. ***deferir*** *o pedido formulado por Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91), de solicitação de informações/vistas/cópias dos autos, tendo em vista o princípio constitucional da ampla defesa e do contraditório previsto no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988, ressalvando ao destinatário da informação de que o acesso está sendo deferido para permitir o regular exercício da defesa de seus atos e que o acesso à informação sigilosa, nos termos dos arts. 17, § 2º, e 20 da Resolução - TCU 294/2018, cria a obrigação para aquele que a obteve de resguardar a confidencialidade, sob pena das sanções cabíveis nas esferas administrativa, civil e penal, em atenção à legislação em vigor;*

155.11. *informar ao Comando do Exército e a todos os responsáveis listados acima do acórdão que vier a ser proferido, destacando que o relatório e o voto que fundamentam a deliberação ora encaminhada podem ser acessados por meio do endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos;*

155.12. *encaminhar cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Coronel Virginio Augusto Corrieri de Castro (CPF 844.281.637-20), Major Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (CPF 051.553.977-58), Capitão Wendel Costa Parente (CPF 766.028.853-91) e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ 09.813.581/0001-55), bem como aos seus respectivos representantes legais.*

155.13. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Ministério Público Militar, em razão do envolvimento de organizações militares e agente(s) público(s) militares no bojo de evidências de irregularidades identificados no PE SRP 7/2014, promovido pelo Batalhão de Guarda Presidencial; e*

155.14. ***encaminhar*** *cópia da presente instrução ao Ministério Público Federal, haja vista que as irregularidades detectadas e julgadas neste processo quanto ao PE SRP 7/2014 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa e/ou crime.*"

É o relatório.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170539.

VOTO

Trata-se de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços (PE SRP) 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), cujo objeto foi a aquisição de equipamentos de informática e mobiliário.

2. Como resultado do certame, os 111 itens de mobiliário que integravam o objeto da contratação, agrupados nos lotes 5 a 8, foram adjudicados à empresa vencedora Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (Forma Office) pelo valor global de R$ 21.385.506,00, montante inferior ao orçamento de referência estimado para esses grupos, fixado em R$ 27.644.461,04.

3 Insta salientar que o Pregão Eletrônico SRP 7/2014 foi analisado como parte de uma amostra de 91 certames vencidos pelo grupo empresarial de 2008 a 2020, que totalizaram cerca de R$ 802 milhões em adjudicações, além de diversas contratações por dispensa. A análise conjunta dos certames revelou indícios de um padrão recorrente de direcionamento, caracterizado por exigências excessivas de certificações, descrições restritivas dos produtos, declarações de garantia elaboradas especificamente para os certames, agrupamento indevido de itens em lotes, adjudicação por lotes com aquisição por itens e sucessivas licitações de grande porte incompatíveis com as necessidades reais dos órgãos.

4. No âmbito do TC 007.562/2022-5, foram analisados diversos indícios de irregularidades observados no referido certame, envolvendo agentes públicos e empresas, destacando-se:

- recusa sumária da intenção de recurso;
- fraude à licitação, mediante a entrega de uma mercadoria por outra;
- fraude na pesquisa de preços;
- injustificado agrupamento de itens heterogêneos em lotes;
- exigência de declaração do fabricante quanto à garantia e/ou revenda autorizada;
- modelagem de aquisição por item de grupo, mas adjudicado por preço global do grupo;
- fixação de prazo desarrazoado para o encaminhamento da proposta de preços;
- excesso de detalhamento da especificação dos itens;
- excesso de exigências de certificações e laudos de normas técnicas; e
- fraude à licitação, mediante conluio entre os agentes do BGP e a empresa Forma Office.

5. No exame daqueles autos, por intermédio do Acórdão 1.733/2026-Plenário, o TCU concluiu que as irregularidades praticadas pelos Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro (Comandante do BGP), Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (Fiscal Administrativo) e Wendel Costa Parente (Pregoeiro) apresentam elevada gravidade, por terem contribuído para o direcionamento do certame às empresas do Grupo Forma e para a eliminação de propostas potencialmente mais vantajosas à Administração.

6. Considerando a gravidade das infrações, o grau de participação de cada agente e sua contribuição para os ilícitos, foram fixadas multas de R$ 90.000,00 para o Sr. Wendel Costa Parente, R$ 70.000,00 para o Sr. Virginio Augusto Corrieri de Castro e R$ 60.000,00 para o Sr. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira. Além disso, diante dos indícios de atuação dolosa do Sr. Wendel Costa Parente, esse agente foi inabilitado por cinco anos para o exercício de cargo em comissão ou função de confiança na Administração Pública.

7. Quanto às empresas envolvidas, a sanção de declaração de inidoneidade foi graduada conforme a intensidade de sua participação na fraude: a Tekflex Comércio de Móveis para Escritório Ltda., que

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170540.

atuou na manipulação da pesquisa de preços, mas não apresentou propostas no certame, foi apenada com um ano de inidoneidade, em consonância com precedentes deste Tribunal; já a Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., que participou ativamente do direcionamento da licitação, interferindo na elaboração do edital e beneficiando-se da contratação fraudulenta, foi sancionada com declaração de inidoneidade pelo prazo de cinco anos para participar de licitações da Administração Pública Federal.

8. Este feito foi constituído especificamente para tratar da irregularidade caracterizada pela superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços, também denominada "barriga de aluguel".

9. Além da empresa Forma Office, foram realizadas as audiências dos três responsáveis já mencionados.

10. Após a apresentação das razões de justificativa pelos responsáveis, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) concluiu que os elementos constantes dos autos confirmam a ocorrência da irregularidade denominada "barriga de aluguel" no Pregão SRP 7/2014, caracterizada, entre outros aspectos, pela superestimativa dos quantitativos sem suporte em estudos, memórias de cálculo, histórico de consumo ou outra metodologia idônea.

11. A unidade técnica considerou que, no caso concreto, além da ausência desses elementos, verificou-se expressivo descompasso entre os quantitativos registrados, a capacidade orçamentária do BGP e a execução efetiva da ata, circunstâncias que, consideradas em conjunto com as demais evidências relativas à atuação do Grupo Forma, corroboram a procedência da representação.

12. Assim, no entender da instância instrutiva, as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis não afastaram integralmente suas responsabilidades. Porém, considerando as sanções já aplicadas no processo originário e o entendimento firmado por este Tribunal em caso análogo, seria desnecessária a imposição de novas penalidades, evitando-se excessiva sobreposição sancionatória.

13. Diante disso, a AudContratações formulou proposta de, entre outras medidas acessórias, conhecer da representação e considerá-la procedente; declarar revel a empresa Forma Office; acolher parcialmente as razões de justificativa dos três responsáveis pessoas físicas; e, excepcionalmente, deixar de aplicar novas sanções aos responsáveis, em razão das penalidades anteriormente impostas.

II

14. Feita essa indispensável contextualização dos fatos, passo a deliberar sobre as manifestações dos responsáveis e os exames conduzidos pela unidade técnica.

15. Concordo com as conclusões da AudContratações. As alegações apresentadas não foram suficientes para afastar a irregularidade relativa à superestimativa dos quantitativos do Pregão SRP 7/2014. Embora não fosse exigível, à época, a elaboração de estudo técnico preliminar nos moldes atualmente previstos, a legislação e a jurisprudência então vigentes já impunham à Administração o dever de planejar a contratação e de fundamentar as quantidades estimadas em elementos minimamente objetivos. No caso concreto, não foram identificados estudos, memórias de cálculo, históricos de consumo ou outros elementos técnicos capazes de justificar os quantitativos estabelecidos.

16. Esse quadro é reforçado pelo expressivo descompasso entre a estimativa da contratação e a realidade verificada. Dos 1.350 itens previstos para o BGP, apenas 56 foram empenhados, correspondentes a 4,15% do quantitativo estimado, e o valor previsto para aquisição de mobiliário, de

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170540.

R$ 2,83 milhões, mostrava-se substancialmente superior aos recursos destinados à aquisição de material permanente nos exercícios anteriores. Tais circunstâncias, associadas às demais evidências produzidas nos processos relacionados à Operação Burolano, corroboram a conclusão de que a ata foi estruturada com quantitativos artificialmente inflados, criando margem para sua utilização mediante adesões de outros órgãos, prática identificada nos autos como "barriga de aluguel".

17. Também não prosperam integralmente as alegações dos agentes públicos de que suas atuações teriam sido meramente formais ou de que poderiam confiar irrestritamente nos setores responsáveis pela elaboração dos documentos da contratação. Os Srs. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Virginio Augusto Corrieri de Castro participaram da aprovação de documentos essenciais ao planejamento do certame, circunstância que lhes impunha dever mínimo de diligência quanto à regularidade da contratação. No caso do Sr. Wendel Costa Parente, a situação é ainda mais direta, uma vez que, além de exercer a função de pregoeiro, participou da elaboração do Termo de Referência e, portanto, da própria definição dos quantitativos.

18. Há, contudo, distinções relevantes quanto ao elemento subjetivo das condutas. Em relação aos Srs. Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Virginio Augusto Corrieri de Castro, não há elementos suficientes para concluir por suas participações no conluio com o Grupo Forma, embora permaneça caracterizado o erro grosseiro decorrente das falhas de planejamento, aprovação e supervisão da contratação. Quanto ao Sr. Wendel Costa Parente, as razões apresentadas nestes autos não trouxeram elementos capazes de modificar as conclusões anteriormente alcançadas acerca de sua participação na fraude.

19. Por essas razões, acompanho a unidade técnica em suas conclusões, mas considero mais apropriada a proposta de rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis pessoas físicas, mantendo-se a responsabilidade dos três pelas condutas que lhes foram imputadas, nos termos acima expostos. Quanto à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., que não apresentou resposta à audiência, cabe declarar sua revelia, com o regular prosseguimento do exame de mérito.

20. De igual modo, acompanho a unidade técnica quanto à inexistência de prescrição e de prejuízo concreto ao exercício do contraditório e da ampla defesa em razão do tempo transcorrido. Além do amplo acervo documental existente, os responsáveis demonstraram capacidade de reconstruir os acontecimentos e apresentar elementos relacionados ao certame, inclusive documentos contemporâneos aos fatos, não se identificando comprometimento material de suas possibilidades de defesa.

21. Não obstante a gravidade das irregularidades reconhecidas, entendo, assim como a unidade técnica, que não se mostra necessária, no caso concreto, a imposição de novas sanções aos responsáveis. As condutas relacionadas ao mesmo Pregão SRP 7/2014 já foram apreciadas no processo originário, no qual foram impostas penalidades destinadas a reprovar a atuação dos agentes públicos e privados envolvidos. A situação guarda estreita similitude com aquela examinada no Acórdão 2.010/2026-Plenário, também relacionado aos denominados "processos de mobiliário", em que se entendeu que novas penalidades decorrentes de outros desdobramentos dos mesmos fatos poderiam resultar em excessiva sobreposição sancionatória.

22. Nessa linha, embora a irregularidade ora examinada seja autônoma e permaneça caracterizada a responsabilidade dos agentes nos termos anteriormente expostos, considero que as penalidades já aplicadas se mostram suficientes para atender às finalidades repressiva e pedagógica da atuação sancionadora desta Corte. Deixo, portanto, de aplicar novas sanções aos referidos responsáveis.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170540.

23. Pela mesma razão, embora deva ser reconhecida a procedência da irregularidade imputada à empresa Forma Office, não cabe aplicar-lhe nova declaração de inidoneidade. A ingerência da empresa na fase interna da licitação, em conluio com agentes públicos, corresponde à mesma conduta que fundamentou a sanção aplicada no processo originário. Uma nova declaração de inidoneidade implicaria, portanto, sancionar novamente a pessoa jurídica pelo mesmo comportamento, em afronta à vedação ao **bis in idem**.

24. Assim, adotando os exames realizados pela AudContratações como razões de decidir, considero a representação procedente e acolho as propostas de encaminhamento formuladas com os ajustes que entendo pertinentes.

Ante o exposto, proponho que seja prolatado o acórdão que ora submeto a este Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 7 de outubro de 2026.

BENJAMIN ZYMLER
Relator

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170540.

ACÓRDÃO Nº 2766/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 005.325/2025-0.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
3.1. Interessado: Centro de Controle Interno do Exército.
3.2. Responsáveis: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira (051.553.977-58); Virginio Augusto Corrieri de Castro (844.281.637-20); Wendel Costa Parente (766.028.853-91).
4. Órgão/Entidade: Batalhão da Guarda Presidencial.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Virginio Augusto Corrieri de Castro; Luiz Guilherme Brasil Pontes (44445/OAB-CE), representando Wendel Costa Parente.

9. Acórdão:

VISTOS, relatados e discutidos estes autos de representação constituída para análise de suposta superestimativa de itens para fins de comercialização da ata de registro de preços observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços PE SRP 7/2014, gerenciado pelo Batalhão da Guarda Presidencial (BGP), tendo por objeto a aquisição de mobiliário,

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, por unanimidade, ante as razões expostas pelo relator, em:

9.1. conhecer da representação, com fulcro nos arts. 235 e 237, inciso IV e parágrafo único, do Regimento Interno do TCU (RI/TCU), para, no mérito, considerá-la procedente;

9.2. com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992, declarar a revelia da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.;

9.3. rejeitar parcialmente as razões de justificativa apresentadas pelos Srs. Virginio Augusto Corrieri de Castro, Gustavo Queiroz Queirod de Oliveira e Wendel Costa Parente;

9.4. excepcionalmente, deixar de aplicar novas sanções aos responsáveis, tendo em vista as penalidades já aplicadas por intermédio do Acórdão 1.733/2026-Plenário por outras falhas observadas no mesmo certame;

9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal; e

9.6. apensar estes autos ao TC 007.562/2022-5.

10. Ata n° 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2766-39/26-P.

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170541.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Vital do Rêgo (Presidente), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, Jorge Oliveira, Jhonatan de Jesus, Odair Cunha e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Marcos Bemquerer Costa.
13.3. Ministro-Substituto presente: Augusto Sherman Cavalcanti.

(Assinado Eletronicamente)
VITAL DO RÊGO
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
BENJAMIN ZYMLER
Relator

Fui presente:

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

Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81170541.