

GRUPO I – CLASSE VII – Plenário

TC 018.349/2024-2

Natureza: Representação

Órgão/Entidade: Comando da 11ª Região Militar - MD/CE

Responsáveis: Filipe Caixeta Carvalho (030.220.431-80); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luísa Prado dos Santos (893.941.191-91); Mauricio do Prado Figueiras (021.332.017-77); Raiane Simões Araújo (012.051.821-01)

Representação legal: Danillo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Mauricio do Prado Figueiras; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Raiane Simoes Araujo; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Luísa Prado dos Santos.

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 DA PESSOA JURÍDICA. RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO EM RELAÇÃO ÀS PESSOAS FÍSICAS. DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL.

RELATÓRIO

Adoto como relatório a instrução produzida no âmbito da Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações), inserta à peça 124:

“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 037.420/2021-6, visa a apuração da irregularidade conhecida como “barriga de aluguel” no contexto do PE SRP 1/2019, gerenciado pela 11ª Região Militar (11ª RM).*
3. *O TC 037.420/2021-6, por sua vez, foi constituído como apartado do TC 045.260/2020-6 para apurar as irregularidades do PE SRP 1/2019; já o TC 045.260/2020-6 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. (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 53) 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 a ser apreciado.

6. Nessa conjuntura, foi empreendida, por esta Unidade Técnica, análise relativa à ocorrência da irregularidade mencionada no bojo do PE SRP 1/2019, 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. Análise da prescrição processual

8. Quanto à prescrição, salienta-se que, conforme inciso III do art. 4º da Resolução - TCU 344/2022, o termo inicial da prescrição se dá na data do recebimento da representação; nesse cenário, considerando que os demais processos que resultaram nesta representação têm origem no TC 022.372/2019-9, que tratou do PE SRP 1/2019, objeto deste processo, o termo inicial da prescrição deve se dar na data de sua autuação, ou seja, 2/8/2019.

9. Isso posto, salienta-se que a citada norma estabelece as seguintes causas interruptivas da prescrição:

Art. 5º A prescrição se interrompe:

I - pela notificação, oitiva, citação ou audiência do responsável, inclusive por edital;

II - por qualquer ato inequívoco de apuração do fato;

III - por qualquer ato inequívoco de tentativa de solução conciliatória;

IV - pela decisão condenatória recorrível.

§ 1º A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo.

§ 2º Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.

10. O TC 037.420/2021-6, originário do presente processo, foi autuado com base no Acórdão 1668/2021-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler, com o fito de aprofundar as investigações sobre as irregularidades detectadas no PE SRP 1/2019, o que constitui ato inequívoco de apuração do fato, configurando, em princípio, causa interruptiva da prescrição, definindo novo início do prazo prescricional em 25/8/2021, estabelecendo termo para a prescrição intercorrente em 25/8/2024 e o termo para a prescrição processual em 25/8/2026.

11. Deve-se pontuar que, conforme § 1º do art. 8º da citada norma, “a prescrição intercorrente interrompe-se por qualquer ato que evidencie o andamento regular do processo, excetuando-se pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos que não interfiram de modo relevante no curso das apurações”.

12. *A constituição do presente processo, em 5/8/2024, a instrução elaborada no TC 037.420/2021-6, em 7/8/2024, e o despacho que determinou a realização das audiências, expedido antes de 25/8/2024, evidenciam o andamento regular das apurações e afastam a hipótese de ocorrência da prescrição intercorrente; posteriormente, também foram elaborados nova instrução, em 2/9/2025, e despacho, em 9/9/2025.*
13. *Apesar disso, faz-se necessário pontuar que a jurisprudência desta Corte de Contas estabelece que não caracteriza marco interruptivo da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU ato de investigação dos fatos que não contém medidas inequívocas de apuração de condutas individualmente descritas e imputadas ao responsável (Acórdãos 5215/2023-TCU-2ª Câmara e 763/2024-TCU-2ª Câmara, ambos de relatoria do Ministro Substituto Marcos Bemquerer).*
14. *O entendimento constante no Acórdão 1705/2025-TCU-2ª Câmara, rel. Min. Augusto Nardes, é semelhante ao trazido, pois define que os atos inequívocos de apuração dos fatos (art. 5º, inciso II, da Resolução - TCU 344/2022) somente interrompem a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU em relação aos responsáveis já identificados no procedimento apuratório.*
15. *Nesse cenário, na análise do presente processo e dos TCs 022.372/2019-9, 045.260/2020-6, 045.261/2020-2 e 037.420/2021-6, foram detectadas as medidas de apuração de condutas e identificação das pessoas físicas ouvidas em audiência:*
- a) Sr. Maurício do Prado Figueiras: ciência de audiência no bojo do TC 037.420/2021-6 (2/9/2024) e ciência de audiência neste processo (17/9/2025);*
 - b) Sra. Luísa Prado dos Santos: ciência de audiência no bojo do TC 037.420/2021-6 (26/8/2024) e ciência de audiência neste processo (18/9/2025);*
 - c) Sra. Raiane Simões Araújo: ciência de audiência neste processo (17/9/2025); e*
 - d) Sr. Filipe Caixeta Carvalho: ciência de audiência neste processo (17/9/2025).*
16. *Dessa forma, considerando que não foram identificados, antes de 2/8/2024, atos inequívocos de apuração que individualizassem as condutas e as imputassem às pessoas físicas listadas, entende-se que os marcos interruptivos relativos às apurações genéricas dos fatos não lhes são aplicáveis; em relação a esses agentes, portanto, o marco inicial permaneceu em 2/8/2019, com termo em 2/8/2024.*
17. *Convém mencionar que instrução elaborada por esta Unidade Técnica e acostada à peça 476 do TC 037.420/2021-6, datada de 7/8/2024, constituiria marco interruptivo para estes agentes, porém, verifica-se que a análise foi realizada em data posterior ao termo mencionado, o que implica reconhecer a prescrição quanto às pessoas físicas ouvidas em audiência.*
18. *Já quanto às pessoas jurídicas, é pertinente mencionar que não se aplica tal entendimento, haja vista que, diferentemente das pessoas físicas, a conduta das empresas não se resume a um pregão específico, sobretudo quando se considera que diversas empresas tiveram a mesma conduta em diferentes pregões e, por conseguinte, foram chamadas em audiência em diferentes processos.*
19. *Faz-se mister salientar, no presente cenário, que o art. 6º da Resolução - TCU 344/2022 define que as causas interruptivas ocorridas em processo diverso são aproveitadas quando se tratar de fato coincidente ou conexo, na linha de desdobramento causal da irregularidade ou do dano em apuração.*
20. *Isso posto, verifica-se que a peça 130 do TC 045.261/2020-2 contém as primeiras imputações relativas à atuação fraudulenta das empresas do Grupo Forma, inclusive mediante participação coordenada com outras sociedades empresárias; esse núcleo de condutas difere objetivamente daquele inicialmente examinado no TC 022.372/2019-9, justificando a adoção da data de autuação dos processos específicos de apuração da fraude como termo inicial da prescrição da pretensão sancionatória em relação às pessoas jurídicas.*

21. *Nesse contexto, considerando as características do caso concreto e o que prevê o art. 6º da Resolução - TCU 344/2022, para as pessoas jurídicas, o termo inicial da prescrição deve ser 26/11/2020, pois é a data de autuação dos TCs 045.260/2020-6 e 045.261/2020-2, processos que se destinaram a apurar as eventuais fraudes nos certames vencidos pelo Grupo Forma.*

22. *Além disso, deve-se pontuar que a Forma Office foi devidamente identificada nos autos dos TC 022.372/2019-9 e 045.260/2020-6, razão pela qual, para a referida empresa, diferente do que se verifica para as pessoas físicas, é aplicável hipótese de causa interruptiva de prescrição exposta no item 10 da presente instrução (autuação do TC 037.420/2021-6 em 25/8/2021), estabelecendo nova data inicial de contagem da prescrição para a Forma Office.*

23. *Logo, considerado o marco inicial em 25/8/2021, não há que se falar em ocorrência de prescrição no que diz respeito às pessoas jurídicas, já que a instrução pretérita, elaborada em 2/9/2025, e a audiência realizada em relação à empresa Forma Office no bojo do processo originário, cuja ciência se deu em 26/8/2024, constituem marco interruptivo da prescrição e ocorreram antes do seu termo, que estaria estabelecido em 25/8/2026.*

24. *Por conseguinte, considera-se como novo marco inicial da prescrição relativa à Forma Office a ciência da audiência realizada neste processo, ocorrida em 19/12/2025, estabelecendo-se novo termo em 19/12/2030.*

I.2. Exame das audiências realizadas

25. *Ainda que se tenha reconhecido a ocorrência da prescrição em relação às pessoas físicas ouvidas em audiência no presente processo, proceder-se-á, para fins de registro, à análise das manifestações apresentadas por todos os responsáveis, pois não há impedimentos para acolhimento ou rejeição das razões de justificativa, mesmo que não seja possível a aplicação de sanção.*

Responsável: Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77)

Contextualização:

26. *O responsável foi chamado em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: assinou o Documento de Formalização da Demanda (peça 21, p. 5- 68) e a “Requisição nº 001-Fiscalização Administrativa/11ª RM” (peça 21, p. 83-84).*

Documentos apresentados pelo responsável:

27. *O responsável trouxe em resposta à audiência realizada o documento acostado à peça 99.*

Razões de justificativa do responsável:

28. *O responsável, em sua manifestação, sustenta que não houve superestimação deliberada dos quantitativos para viabilizar a comercialização da ata por meio de adesões; afirma que as quantidades foram definidas pela Equipe de Planejamento da Contratação com base no histórico de consumo, nas demandas das unidades subordinadas, no efetivo militar e nos registros patrimoniais (peça 99, p. 16-17 e 20-21).*

29. *Argumenta que a diferença entre os quantitativos registrados e os efetivamente adquiridos decorreu de fatos posteriores ao planejamento; nesse contexto, destaca que a ata foi assinada em 12/7/2019, a denúncia foi apresentada ao TCU apenas vinte dias depois e, em decorrência deste fato, as contratações foram preventivamente suspensas ainda no início de sua vigência (peça 99, p. 16-17 e 19-20).*

30. *O defendente acrescenta que o baixo percentual de empenho do órgão gerenciador, correspondente a 3,83%, não comprovaria demanda artificial; sustenta que a reduzida execução decorreu da suspensão das aquisições, do contingenciamento orçamentário e da natureza estimativa*

do Sistema de Registro de Preços (peça 99, p. 19-21).

31. O agente informa ainda que sua atuação se limitou à consolidação das demandas internas e à assinatura do Documento de Formalização da Demanda e da requisição de materiais; esclarece que não tinha qualquer poder decisório em relação à definição de quantitativos e não elaborou os estudos preliminares, além de salientar que competia ao ordenador de despesas autorizar a abertura do certame (peça 99, p. 25-28).

32. Quanto à suposta influência da Forma Office no planejamento, afirma que os documentos indicados pela unidade técnica consistiam em simples layouts elaborados em fevereiro de 2018, relativos a duas salas e a cerca de trinta mesas e trinta cadeiras; defende que esse material não continha especificações técnicas nem relação com o DFD produzido no ano seguinte (peça 99, p. 22-24).

33. A defesa também sustenta que os catálogos, a captação de adesões e o pagamento de comissões ocorreram após a formalização da ata, no âmbito exclusivo das atividades comerciais do Grupo Forma; ressalta que não foram identificados contatos, comunicações, vantagens ou vínculos entre o agente e as empresas investigadas, razão pela qual alega que seria incabível a imputação por conluio (peça 99, p. 15, 18-19 e 24-25).

34. Nesse sentido, argumenta que as práticas empresariais somente foram descobertas posteriormente, mediante investigações da Polícia Federal e do TCU com acesso a dados telemáticos, bancários e fiscais; assim, entende que não seria possível exigir do agente a identificação de possível conluio que não era perceptível com os meios disponíveis à época (peça 99, p. 12-14).

35. Por fim, informa que se desligou do serviço ativo em 31/1/2020, quando a ata ainda possuía aproximadamente seis meses de vigência; diante disso, sustenta a inexistência de nexos causal, dolo, culpa grave ou erro grosseiro entre sua atuação funcional e eventuais adesões ou práticas comerciais ocorridas posteriormente (peça 99, p. 27-30).

36. Também defende ausência de erro grosseiro em sua conduta, já que exerceu função estritamente técnica e formal voltada à consolidação das demandas internas da 11ª RM; além disso, argumenta que não havia, à época dos fatos, qualquer indício de irregularidade perceptível que exigisse conduta diversa; sustenta também que a variação entre os quantitativos previstos e os efetivamente constatados decorreu de fatores externos, razão pela qual requer arquivamento ou afastamento de sua responsabilidade (peça 99, p. 27-30).

37. Além das questões relacionadas à “barriga de aluguel”, o agente apresentou considerações sobre a tempestividade da defesa e defendeu a ocorrência da prescrição quinquenal e intercorrente (peça 99, p. 3, 6-11).

Análise:

38. Antes de se proceder à análise propriamente dita da irregularidade atribuída ao agente, cumpre destacar que a alegação de prescrição processual já foi devidamente apreciada em seção específica destinada a este fim, ocasião na qual se concluiu pela ocorrência da prescrição em relação ao agente em destaque.

39. Isso posto, ainda que tenha sido reconhecida a ocorrência da prescrição, conforme já mencionado anteriormente, será empreendida a análise das razões de justificativa; nesse contexto, deve-se pontuar que o agente foi chamado em audiência por ter assinado o Documento de Formalização da Demanda (peça 21, p. 5-68) e a “Requisição nº 001-Fiscalização Administrativa/11ª RM” (peça 21, p. 83-84), documentos que deram início ao processo licitatório e que continham os quantitativos previstos para a contratação.

40. Também cabe salientar que eventual sanção dependeria da presença de dolo ou erro grosseiro na conduta do responsável e, nessa conjuntura, considerando a defesa apresentada, foi

empreendida nova análise ao que consta nos autos, situação na qual não foi identificada evidência suficientemente robusta de vínculo entre o Sr. Maurício e o Grupo Forma; assim, os elementos disponíveis não permitem concluir pela presença de dolo em sua conduta.

41. *Adicionalmente, merece destaque o Acórdão 947/2025-TCU-Plenário, rel. Ministro Augusto Nardes, no qual é enunciado que os gestores não devem ser responsabilizados por fatos relacionados a conluio em licitação quando a apuração levar à conclusão de que desconheciam o contexto em que a irregularidade foi praticada, somente descoberta a partir de investigações externas, a exemplo da Polícia Federal, naquele caso, ou, no presente caso, do TCU.*

42. *Consequentemente, diante da ausência de elementos capazes de comprovar que o gestor tinha consciência da ocorrência de fraude à época dos fatos e considerando a jurisprudência mencionada, seria incabível imputação de responsabilidade ao agente pela fraude identificada.*

43. *Sendo assim, resta pendente a apreciação da presença de erro grosseiro em sua conduta; destarte, a presente análise terá por objetivo precípuo apreciar a razoabilidade dos atos praticados e a exigibilidade de conduta diversa no caso concreto.*

44. *Inicia-se a análise, portanto, apreciando a afirmação do responsável de que não tinha qualquer poder decisório sobre a abertura da licitação, definição de quantitativos ou escolha da modalidade, já que sua atuação consistia em simplesmente reunir as solicitações internas de material, verificar sua compatibilidade formal e encaminhá-las à autoridade competente (peça 99, p. 26).*

45. *Ocorre que, conforme exposto em item anterior, o agente público em destaque foi responsável por assinar o DFD e a Requisição de Material, documentos estes que dão impulso ao processo licitatório e criam a demanda para a Administração.*

46. *Em relação ao tema, ganha destaque o Acórdão 2781/2016-TCU-Plenário, rel. Ministro Benjamin Zymler, no qual é enunciado que a assinatura do agente público é condição de eficácia do ato administrativo e de vinculação de responsabilidade do signatário, não podendo ser considerada mera formalidade administrativa.*

47. *Logo, ainda que não seja a autoridade competente para autorizar a abertura da licitação, ao assinar os citados documentos, o agente assume a responsabilidade de solicitar a abertura do processo de contratação, não sendo possível desvincular a demanda criada da sua conduta.*

48. *Também deve ser apreciada a seguinte manifestação do responsável (peça 99, p. 26):*

A unidade técnica incorre, assim, em erro de interpretação grave, ao afirmar que o Defendente teria “assumido, de forma expressa, a inteira responsabilidade pela abertura do processo licitatório”. Essa afirmação é frontalmente desmentida pelos autos, que comprovam que a decisão competia exclusivamente ao Ordenador de Despesas, conforme se extrai do referido documento (peça 21, pag. 83).

49. *Sobre a referida alegação, é pertinente que se transcreva, *ipsis litteris*, o que consta na Requisição de Material na qual o agente em destaque encaminha para o Ordenador de Despesas pedido de abertura de licitação visando a aquisição dos materiais mencionados (peça 21, p. 83):*

Declaração de Responsabilidade: *Declaro ser de minha inteira responsabilidade a solicitação de abertura de procedimento licitatório para eventual contratação de empresa(s) para prestar(em) os serviços constantes do objeto desta Parte Requisitória, fim de possibilitar o cumprimento da missão institucional da 11ª Região Militar.*

50. *Ao contrário do afirmado pelo defendente, esta Unidade Técnica não incorreu em qualquer erro de interpretação, afinal, o próprio Sr. Maurício declarou ter assumido a inteira responsabilidade pela solicitação de abertura do procedimento licitatório, conforme se depreende do documento por ele assinado.*

51. Não há, portanto, qualquer espaço para inovações interpretativas, como pretende a defesa, pois a declaração é expressa e clara no sentido de que o Sr. Maurício seria o responsável pela solicitação de abertura do procedimento licitatório e, por conseguinte, responsável por criar a demanda questionada nestes autos.

52. Consequentemente, conclui-se que as teses levantadas pela defesa do Sr. Maurício de que não teria responsabilidade pela solicitação de abertura do processo licitatório e, por conseguinte, pela demanda criada, não se sustentam.

53. Superado tal tema, resta pendente a apreciação da razoabilidade dos quantitativos estimados e, nesse contexto, visando apresentar justificativas para os fatos observados, o defendente atribui a divergência entre os quantitativos estimados e os efetivamente contratados aos seguintes fatores, alheios à sua atuação:

a) a decisão de suspensão das contratações adotada após a denúncia protocolada junto ao TCU em agosto de 2019, ainda no segundo mês de vigência da ata;

b) contingenciamento orçamentário de créditos imposto às unidades subordinadas do Exército; e

c) a própria natureza do sistema de registro de preços, que, conforme expressamente reconhecido no DFD, admite margens de variação entre o quantitativo estimado e o efetivamente contratado.

54. Em relação ao primeiro ponto, deve-se salientar que o gestor não trouxe aos autos qualquer evidência que comprovasse tal afirmativa e, em função disso, foram apreciadas as datas das Notas Fiscais de fornecimento de material que o Grupo Forma emitiu no contexto das aquisições decorrentes do PE SRP 1/2019 (peça 123) – salienta-se que o responsável tinha pleno acesso ao citado documento, pois ele está juntado à peça 466 do TC 037.420/2021-6, processo no qual também foi ouvido em audiência.

55. Assim sendo, verifica-se que, em relação ao Comando da 11ª Região Militar, foram identificados fornecimentos de material datados de outubro/2019, janeiro/2020 e abril/2020, o que vai de encontro à tese arguida pela defesa.

56. Ademais, se considerados os diferentes órgãos que compunham a ata (caronas e participantes), foram detectados fornecimentos entre setembro/2019 e agosto/2020, o que demonstra que a ata não foi suspensa da forma indicada pelo gestor, pois, se assim fosse, não haveria possibilidade de ocorrência de adesão à ata, por exemplo, já que tal fato depende de aceitação do órgão gerenciador; rememora-se que os órgãos carona representam 65,34% do quantitativo empenhado em relação à ata, percentual incompatível com a afirmação do gestor, pois a decorrência lógica de eventual suspensão da ata seria a impossibilidade de novas adesões e contratações.

57. Desta sorte, julga-se que a afirmativa apresentada pelo responsável de que a ata teria sido suspensa no início de sua vigência não encontra qualquer suporte fático ou documental, não sendo, portanto, argumento hábil a justificar o descompasso verificado entre o quantitativo estimado e o efetivamente contratado.

58. Sobre o contingenciamento de recursos, apesar de não citar um valor preciso e não trazer elementos comprobatórios ratificando sua afirmativa, o gestor informa que o contingenciamento teria sido de “mais de um milhão de reais alocados no Fundo do Exército, que estavam destinados à contratação de mobiliário” (peça 99, p. 20), o que indica que o contingenciamento teria sido nessa faixa de valores.

59. Nesse momento, faz-se pertinente destacar que o valor estimado para a contratação foi de R\$ 2.931.692,34; logo, ainda que o contingenciamento justifique uma aquisição menor do que a inicialmente planejada, espera-se que tal fator acarrete limitações proporcionais ao órgão

gerenciador, fato este que não se verificou no caso concreto, pois, conforme visto em instrução pretérita, além do baixo quantitativo empenhado (3,83% do valor total empenhado, considerando empenhos realizados pelos órgãos gerenciador, caronas e participantes), dos 94 itens previstos na ata, o gerenciador não realizou qualquer empenho em 74, ou seja, 78,72% dos itens.

60. Adicionalmente, em relação ao quantitativo previsto/estimado pelo gerenciador, observa-se que foram empenhados apenas 109 dos 2.174 materiais previstos, o que representa 5,01% do total; além disso, o órgão gerenciador empenhou apenas R\$ 124.738,00, o que corresponde a cerca de 4,25% do valor estimado.

61. Assim sendo, ainda que o contingenciamento seja causa justa para afetar as aquisições do órgão, a divergência entre os quantitativos é tão expressiva que não pode ser justificada apenas pelo contingenciamento alegado, pois, conforme dito, a consequência da restrição de recursos no caso em tela deveria ser proporcional ao valor contingenciado, o que não se verificou.

62. Por fim, quanto à alegação de que o distanciamento entre o quantitativo previsto e o contratado pelo gerenciador decorre da natureza do Sistema de Registro de Preços, deve-se salientar que, conforme normativos trazidos em instrução pretérita e aplicáveis ao sistema de registro de preços, os quantitativos estimados devem ser razoáveis e devem corresponder às expectativas reais dos órgãos, sendo acompanhados, sempre que possível, de estudos técnicos que possam dar base para a quantidade a ser inserida na ata de registro de preços.

63. Embora o sistema de registro de preços não obrigue a Administração a adquirir a totalidade dos quantitativos estimados, espera-se razoável correspondência entre a estimativa e a demanda efetiva, salvo a ocorrência de fatos supervenientes devidamente comprovados.

64. Destarte, a ausência de aquisição, nos níveis verificados, denota falha grave de planejamento por parte do órgão, afinal, não há qualquer justificativa para que 78,72% dos itens registrados na ata não contassem com sequer um empenho por parte do órgão gerenciador, que foi o responsável por gerar a demanda, além de não haver explicação razoável para o empenho de apenas 5,01% do quantitativo total previsto.

65. Portanto, embora o SRP admita margens de variação entre os quantitativos estimados e os efetivamente contratados, sua natureza estimativa não é suficiente para justificar a desproporção observada no caso concreto, que evidencia falha grave de planejamento.

66. Julga-se, portanto, que nenhum dos argumentos trazidos pelo gestor é capaz de tornar razoável a incompatibilidade entre os quantitativos estimados e os efetivamente contratados; somado a isso, considerado o exposto na análise empreendida, conclui-se que a responsabilidade pela criação da demanda deve recair sobre o Sr. Maurício, pois assumiu a responsabilidade pela solicitação de abertura do processo licitatório com os quantitativos constantes dos documentos por ele assinados, os quais não refletiam as necessidades reais do órgão.

67. Por outro lado, verifica-se que assiste razão ao responsável quanto à ocorrência da prescrição e à ausência de elementos suficientes para comprovar que tenha atuado com o intuito de fraudar o certame.

68. Em vista de todo o exposto, julga-se que as alegações de defesa do responsável em destaque devem ser **parcialmente acolhidas**, sem aplicação de qualquer sanção, haja vista o reconhecimento da prescrição em relação ao referido agente.

Responsável: Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91)

Contextualização:

69. A responsável foi chamada em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da

seguinte conduta: participou e assinou os “estudos preliminares”.

Documentos apresentados pelo responsável:

70. *A responsável trouxe em resposta à audiência realizada os documentos acostados às peças 90-93.*

Razões de justificativa do responsável:

71. *A responsável inicia sua manifestação afirmando que não exerceu funções decisórias, de sorte que sua atuação foi meramente burocrática, sem gerência sobre quantitativos, especificações técnicas, Termo de Referência ou pesquisa de preços, limitando-se à assinatura de documentos previamente elaborados pela Salc (peça 90, p. 1-2).*

72. *Preliminarmente, informa que esteve de férias entre 8/4/2019 e 7/5/2019 e foi desligada do Exército em 11/5/2019, antes da assinatura do edital e da ata de registro de preços; assim, defende que não pode responder por atos decisórios, contratações ou irregularidades ocorridas após o encerramento de seu vínculo funcional (peça 90, p. 2-3 e 6-7).*

73. *A defendente também questiona a utilização da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020 como fundamento da imputação; argumenta que o certame ocorreu em 2019, quando vigorava a Instrução Normativa Seges/MPDG 1/2018, razão pela qual a aplicação retroativa de norma administrativa posterior violaria a segurança jurídica e a proteção ao ato jurídico perfeito (peça 90, p. 3).*

74. *No mérito, ressalta que foi designada para a equipe de planejamento em 5/2/2019 e assinou os estudos preliminares apenas três dias úteis depois; segundo a defesa, esse curto intervalo demonstra que os documentos já haviam sido integralmente preparados pela Salc, cabendo-lhe apenas conferir regularidade formal ao procedimento, sem autonomia para revisar ou alterar seu conteúdo (peça 90, p. 4-6).*

75. *Acrescenta que a pesquisa de preços, as propostas comerciais e as justificativas de valores foram elaboradas posteriormente pelos setores competentes e submetidas ao controle jurídico da Consultoria Jurídica do Exército; nesse contexto, sustenta que confiou legitimamente nas áreas técnicas especializadas, em observância à segregação de funções, não lhe sendo exigível substituir ou revisar minuciosamente suas análises; em função disso, defende que não seria razoável exigir que fossem procedidas pela agente revisões minuciosas ou questionamentos técnicos sobre a atuação dos setores técnicos responsáveis pela definição dos quantitativos (peça 90, p. 5-8).*

76. *A responsável nega ter mantido contato com fornecedores ou representantes do Grupo Forma e afirma não ter recebido vantagem indevida ou exercido influência sobre o planejamento; defende que as irregularidades apontadas decorreriam de práticas empresariais e falhas sistêmicas alheias à sua atuação, inexistindo nexo causal entre os atos formais por ela praticados e os fatos investigados (peça 90, p. 7-8).*

77. *Por fim, invoca a natureza subjetiva da responsabilidade dos agentes públicos e o art. 28 da Lindb; sustenta que eventual falha formal não caracterizaria dolo, culpa grave ou erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de sua responsabilidade e o arquivamento da apuração quanto à sua pessoa (peça 90, p. 8-11).*

Análise:

78. *Inicialmente, pontua-se que é pertinente a afirmação da responsável sobre a inaplicabilidade da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020 no caso, sendo aplicável a Instrução Normativa Seges/MPDG 1/2018; nesse contexto, deve ser considerado, na presente análise, o previsto no art. 7º, inciso IV, da referida norma:*

Art. 7º Os Estudos preliminares devem conter, quando couber, o seguinte conteúdo:

(...)

IV – estimativa das quantidades, acompanhadas das memórias de cálculo e dos documentos que lhe dão suporte;

79. *Superado tal tema, verifica-se que a tese central da defesa consiste na alegação de que a atuação da Sra. Luísa teria sido meramente formal, pois teria praticado atos burocráticos, sem poder decisório e sem autonomia para revisar ou alterar o conteúdo de documentos que já haviam sido elaborados pelos setores técnicos competentes.*

80. *Nota-se, portanto, que a agente busca se eximir de qualquer responsabilidade pelos quantitativos estimados argumentando que tais parâmetros já haviam sido definidos pelos setores técnicos, cabendo a ela apenas assinar os estudos preliminares, bastando, para tanto, confiar nos dados recebidos.*

81. *Ocorre que, conforme visto em tópico anterior, a jurisprudência desta Corte de Contas é pacífica no sentido de que a assinatura vincula o signatário ao conteúdo do documento e não pode ser tratada como mera formalidade administrativa; assim sendo, ao assinar os estudos preliminares, a responsável manifestou concordância com seu conteúdo e assumiu o dever de diligência compatível com sua atuação na Equipe de Planejamento, sem prejuízo da necessária individualização de sua conduta e da análise de sua culpabilidade.*

82. *Entende-se, portanto, ser incabível a alegação de que a responsável não teria qualquer poder decisório ou que não seria capaz de apresentar questionamentos técnicos ou alterar o conteúdo do documento que assinou, afinal, ainda que tenha se baseado em informações que advieram de outros setores, a Equipe de Planejamento era a responsável pela elaboração dos estudos preliminares.*

83. *Portanto, para eventual afastamento da sua responsabilidade, a defesa deveria demonstrar que seria inexigível conduta diversa de sua parte no caso concreto, fato este que não se verificou, conforme será exposto nos parágrafos que se seguem.*

84. *De acordo com as informações apresentadas, a responsável não demonstrou ter realizado análise própria ou conferência da consistência técnica dos quantitativos, limitando-se a alegar confiança nas informações fornecidas pelos setores demandantes.*

85. *Adicionalmente, não há nos autos evidências que demonstrem que os quantitativos foram definidos com base em memórias de cálculo e/ou outras técnicas de estimação aplicáveis ao caso, conforme exigido pela legislação e pelos normativos aplicáveis.*

86. *Ademais, o curtíssimo interstício temporal entre a designação da agente para compor a Equipe de Planejamento da Contratação e a assinatura dos estudos preliminares (de apenas três dias úteis), aliado à ausência de registros de questionamentos, memórias de cálculo ou conferências realizadas pela agente, reforça a conclusão de que não houve análise técnica suficiente dos quantitativos estimados.*

87. *De acordo com os fatos trazidos pela defesa, a Sra. Luísa recebeu os documentos prontos e, sem apresentar qualquer questionamento sobre seu conteúdo, os assinou, não por concordar tecnicamente com os quantitativos indicados, mas apenas por confiar nos setores demandantes.*

88. *Tal conduta evidencia insuficiência do zelo profissional exigível, pois a responsável, como integrante da Equipe de Planejamento, não atuava como mera revisora formal; competia à própria equipe elaborar e validar os estudos preliminares.*

89. *Logo, ainda que os estudos se utilizem de dados fornecidos por outros setores, a alegação de que a Equipe de Planejamento não poderia questionar ou revisar os dados fornecidos por outros setores não se mostra compatível com suas atribuições; as próprias razões de justificativa, aliadas à*

ausência de registros de conferência dos quantitativos, indicam que os documentos foram assinados sem análise suficiente de sua razoabilidade.

90. *Por consequência, opina-se pela reprovabilidade da conduta apreciada, já que a elaboração dos estudos preliminares competia à equipe e a omissão na verificação dos dados revela falta de zelo profissional e caracteriza erro grosseiro.*

91. *Repisa-se que não há nos autos do presente processo qualquer elemento que demonstre fundamento técnico adequado para os quantitativos estimados; em outras palavras, ao contrário do que demanda a legislação aplicável, as estimativas dos quantitativos não estão acompanhadas dos documentos que lhes dão suporte.*

92. *Os estudos preliminares, por sua vez, apresentam afirmações genéricas sobre o tema, limitando-se a informar que a estimativa dos materiais foi baseada em levantamento realizado pela 11ª Região Militar (peça 21, p. 77).*

93. *Todo o exposto demonstra que não foi comprovada a realização de análise técnica suficiente pela Equipe de Planejamento, que assinou os documentos sem registrar questionamentos, conferências, memórias de cálculo ou outros procedimentos destinados a verificar a consistência dos quantitativos estimados, conduta que se afasta sobremaneira do comportamento esperado por um administrador médio (sobretudo considerando que a elaboração dos estudos técnicos era de responsabilidade da equipe) e que, por sua vez, acabou por gerar uma demanda totalmente desalinhada com as reais necessidades do órgão.*

94. *Por fim, deve-se pontuar que não há nos autos do processo evidências que demonstrem vínculo dos agentes da Equipe de Planejamento com o Grupo Forma, razão pela qual se opina pela ausência de elementos suficientes para comprovar eventual elemento subjetivo do dolo na conduta desses agentes.*

95. *Em vista de todo o exposto, julga-se que as alegações de defesa da responsável em destaque devem ser **parcialmente acolhidas**, sem aplicação de qualquer sanção, haja vista o reconhecimento da prescrição em relação à referida agente.*

Responsável: Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01)

Contextualização:

96. *A responsável foi chamada em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: participou e assinou os “estudos preliminares”.*

Documentos apresentados pelo responsável:

97. *A responsável trouxe em resposta à audiência realizada os documentos acostados às peças 86-89.*

Razões de justificativa do responsável:

98. *A Sra. Raiane afirma, de forma semelhante àquela verificada na manifestação da Sra. Luísa, que sua atuação foi meramente burocrática, sem gerência sobre quantitativos, especificações técnicas, Termo de Referência ou pesquisa de preços, limitando-se à assinatura de documentos previamente elaborados por setor técnico competente (peça 86, p. 1-2).*

99. *Preliminarmente, informa que foi desligada do Exército em 2/7/2021 e que jamais manteve contato com fornecedores ou representantes do Grupo Forma; assim, defende que não pode responder por atos posteriores à sua saída nem por práticas empresariais das quais não participou ou teve conhecimento (peça 86, p. 2).*

100. *A defendente também questiona a utilização da Instrução Normativa Seges/ME 40/2020*

como fundamento da imputação, sob os mesmos argumentos apresentados pela Sra. Luísa (peça 86, p. 2-3).

101. No mérito, ressalta que, de forma semelhante àquela verificada em relação à Sra. Luísa, foi designada para a equipe de planejamento em 5/2/2019 e assinou os estudos preliminares apenas três dias úteis depois; segundo a defesa, esse curto intervalo demonstra que os documentos já haviam sido integralmente elaborados pela Salc, cabendo-lhe apenas conferir regularidade formal ao procedimento, sem autonomia para revisar ou alterar seu conteúdo (peça 86, p. 3-4).

102. Acrescenta que a pesquisa de preços, as propostas comerciais e as justificativas de valores foram produzidas posteriormente pelos setores competentes e submetidas ao controle jurídico da Consultoria Jurídica do Exército; nesse contexto, sustenta que confiou legitimamente nas áreas técnicas especializadas, em observância à segregação de funções, sem ingerência sobre quantitativos, preços ou peças instrutórias (peça 86, p. 4-6).

103. A responsável nega a existência de dolo, culpa grave, vantagem indevida ou vínculo com as empresas investigadas; defende que as irregularidades decorreriam de práticas empresariais e falhas sistêmicas alheias às suas atribuições, inexistindo nexo causal entre os atos formais por ela praticados e os fatos apurados (peça 86, p. 6-7).

104. Por fim, invoca a natureza subjetiva da responsabilidade dos agentes públicos e o art. 28 da Lindb; sustenta que eventual falha formal não configuraria erro grosseiro, razão pela qual requer o afastamento de sua responsabilidade e o arquivamento da apuração quanto à sua pessoa (peça 86, p. 7-10).

Análise:

105. Em atenção à manifestação trazida, nota-se que a tese apresentada pela defesa da Sra. Raiane é equivalente àquela apresentada pela Sra. Luísa, apreciada em tópico anterior, não havendo qualquer diferença significativa entre as alegações de defesa apresentadas por ambas as agentes.

106. Destarte, diante da ausência de novos elementos em relação à tese de defesa já apreciada, julga-se que as conclusões obtidas em tópico anterior devem se repetir no presente tópico, razão pela qual se opina pelo **acolhimento parcial** das razões de justificativa apresentadas pela referida agente, sem aplicação de qualquer sanção, haja vista o reconhecimento da prescrição.

Responsável: Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80)

Contextualização:

107. O responsável foi chamado em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: participou e assinou os “estudos preliminares”.

Documentos apresentados pelo responsável:

108. Conforme consta em despacho de conclusão das comunicações (peça 121), o Sr. Filipe não apresentou qualquer resposta à audiência realizada.

Razões de justificativa do responsável:

109. O responsável não apresentou qualquer razão de justificativa.

Análise:

110. Diante da ausência de atendimento à audiência, com base no § 3º do art. 12 da Lei 8.443/1992, o Sr. Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80) deve ser considerado revel pelo Tribunal, dando-se prosseguimento ao processo.

111. 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.

112. *Isso posto, considerando que a conduta do Sr. Filipe é equivalente a das Sras. Luísa e Raiane, entende-se que as razões de justificativa apresentadas pelas agentes mencionadas podem ser aproveitadas em favor do responsável em destaque.*

113. *Nesse contexto, salienta-se que, conforme análise empreendida, as manifestações de defesa apresentadas não foram capazes de elidir a responsabilização pela conduta atribuída aos agentes mencionados.*

114. *Apesar disso, conforme análise empreendida em seção anterior, foi reconhecida a prescrição em relação ao Sr. Filipe, razão pela qual não será aplicada qualquer sanção em função da conduta mencionada.*

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

115. *A sociedade empresária foi chamada em audiência por conta da irregularidade de superestimativa de itens para comercialização da ata de registro de preços (barriga de aluguel), em decorrência da seguinte conduta: interferiu no planejamento da licitação, sobretudo na confecção de documentos relativos à fase interna do certame, o que é corroborado pelo fato de ter elaborado projeto que foi base para a criação da demanda dos itens e dos seus quantitativos..*

Documentos apresentados pelo responsável:

116. *Conforme consta em despacho de conclusão das comunicações (peça 121), a empresa Forma Office não apresentou qualquer resposta à audiência realizada.*

Razões de justificativa do responsável:

117. *Apesar de não ter apresentado manifestações relativas à irregularidade tema do presente processo, a empresa Forma Office se pronunciou no bojo do TC 037.420/2021-6, por meio das peças 647-711.*

118. *No citado processo, a empresa iniciou sua manifestação afirmando que os procedimentos adotados na fase interna do certame eram de responsabilidade exclusiva da Administração, destacando que a própria 11ª Região Militar teria justificado a pesquisa direta com fornecedores em razão da ineficácia das buscas no Painel de Preços e em contratações similares; alegou, ainda, que o fato de ter fornecido cotações a empresas do mesmo ramo não configuraria irregularidade, pois é prática comum no mercado de mobiliário, no qual os concorrentes mantêm relações comerciais entre si, sendo impossível controlar para quem as cotações serão repassadas, defendendo que o simples fato de empresas do mesmo ramo manterem relações comerciais ou solicitarem cotações entre si não demonstraria fraude, tampouco participação da Forma Office na formação do preço de referência.*

119. *Nesse cenário, a defesa sugeriu que a Unidade Técnica teria se baseado em indícios e suposições, o que, à luz da Lindb e da jurisprudência do TCU, não seria suficiente para imputação de responsabilidade. Segundo a defesa, seria necessária prova inequívoca da conduta, do nexo de causalidade e do eventual prejuízo.*

120. *O responsável rebateu ainda a alegação de que teria participado da elaboração do Estudo Técnico Preliminar e do Termo de Referência do certame, esclarecendo que é prática habitual de mercado a elaboração de projetos de ambientes planejados para órgãos públicos sem compromisso de compra, sendo natural que esses projetos sirvam de referência em futuras licitações; acrescentou que a existência de minuta do Termo de Referência em seus arquivos é compatível com a prática de envio do Termo de Referência às empresas quando da realização da pesquisa de preços.*

121. *No tocante ao detalhamento dos itens e à exigência de certificações, a defesa afirmou que*

tais elementos buscavam assegurar qualidade, padronização e atendimento às normas técnicas aplicáveis, especialmente às normas da ABNT. Para reforçar esse argumento, apresentou diversos editais de outros órgãos que teriam adotado exigências semelhantes, inclusive certames anteriores e não vencidos pela Forma Office.

122. Quanto à alegação de conluio, a Forma Office afirmou que houve participação de diversos licitantes e quantidade relevante de lances no pregão. Acrescentou que, na modalidade pregão, não há obrigatoriedade de sucessivos lances, podendo o licitante apresentar proposta já próxima de seu preço final, sobretudo quando o orçamento estimado é conhecido pelos concorrentes.

123. A empresa também rejeitou a tese de lucro ilegítimo, sustentando que eventual restituição dependeria do reconhecimento prévio de fraude ou nulidade do certame, o que, segundo afirma, não estaria demonstrado; defendeu, ainda, que a margem de lucro integra a esfera da livre iniciativa e que seus preços eram formados de acordo com sua realidade empresarial.

124. Por fim, sobre a sucessão fraudulenta, asseverou que as empresas Paraíso e Handesign foram constituídas por familiares, sem identidade societária com a Forma Office, sem participação conjunta em licitações e, no caso da Paraíso, antes mesmo do surgimento dos processos no TCU.

125. Já nos demais processos de mobiliário em que as empresas do Grupo Forma foram ouvidas, em suma, foi defendida a tese de que a eventual aplicação de sanção estaria baseada num apanhado genérico, não havendo elemento que indicasse dolo, fraude, ajuste ou conluio e de que não seria possível punir a empresa por atos praticados pela Administração.

Análise:

126. Embora não tenha apresentado resposta específica à audiência realizada nestes autos, a Forma Office apresentou, no processo originário e nos demais “processos de mobiliário”, manifestação abrangendo o mesmo núcleo fático e as teses relacionadas à sua responsabilização; em atenção aos princípios do contraditório, da ampla defesa e da instrumentalidade das formas, tais argumentos serão considerados na presente análise, razão pela qual não se propõe a declaração de revelia da empresa.

127. Salienta-se que tais argumentos foram apreciados no bojo do processo originário, situação na qual opinou-se pela rejeição das razões de justificativa apresentadas pela Forma Office; não obstante, por se tratar de processo com irregularidade autônoma, os pontos levantados pela responsável serão novamente apreciados, de forma resumida, no presente processo.

128. Isso posto, deve-se salientar que é jurisprudência pacífica desta Corte de Contas que a existência de indícios vários, fortes e convergentes, é suficiente para caracterizar fraude e ensejar a punição dos envolvidos (Acórdãos 605/2024-TCU-Plenário, rel. Min. Augusto Nardes, 80/2020-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, 1.732/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Marcos Bemquerer, 1.223/2015-TCU-Plenário, rel. Min. Ana Arraes, dentre outros).

129. Nesse contexto, pontue-se que, conforme visto em instrução pretérita e também nas análises empreendidas nos denominados “processos de mobiliário”, o conjunto probatório que conduz à conclusão de que houve interferência do Grupo Forma na fase de planejamento da licitação é amplo, robusto e convergente; citam-se os seguintes indícios verificados em análises empreendidas na instrução anterior:

a) metadados dos arquivos “IIRM Cadeiras” e “Móveis IIRM”, modificados em 29/11/2018, antes da própria pesquisa de preços (cotações de 28/12/2018 e 2/1/2019), demonstrando que as especificações do TR foram inseridas por influência da empresa;

b) ETP baseado em projeto elaborado pela Forma Office (peça 21, p. 75-79);

c) catálogo de adesão à ARP, com passo a passo e minuta de ofício (peça 47);

d) e-mails internos evidenciando a finalidade de revenda (“Boraaa distribuir!!!”; envio de

documentos "para adesão do DNIT/PA" — peças 48-50); e

e) política de comissionamento (peça 14 — Produção de Conhecimento/Operação Burolano).

130. Tais indícios, vários, fortes e convergentes, caracterizam a fraude independentemente da prova do dolo dos agentes públicos, na linha do Acórdão 605/2024-TCU-Plenário (rel. Min. Augusto Nardes), segundo o qual a participação da empresa é inferível do conjunto indiciário, dispensada a prova direta do conluio.

131. Deve-se salientar que os arquivos encontrados nos discos rígidos do Grupo Forma continham minuta de termo de referência e especificações correspondentes às posteriormente publicadas pela 11ª RM, com registros anteriores à pesquisa de preços; a defesa não apresentou explicação plausível para a posse desses arquivos nem enfrentou os elementos que indicam sua ingerência na elaboração dos documentos da fase interna do PE SRP 1/2019.

132. Quanto à pesquisa de preços, os padrões matemáticos das cotações, os arquivos apreendidos e a relação da Forma Office com as empresas consultadas formam conjunto probatório convergente quanto à combinação dos valores, sem qualquer explicação razoável em relação ao fato observado por parte da defesa, o que corrobora o entendimento de que a empresa em questão atuou de modo fraudulento no contexto do pregão em análise, interferindo desde a fase de planejamento da licitação.

133. Logo, diante dos variados indícios robustos e convergentes e considerando que a sociedade empresária mencionada não apresentou quaisquer contraindícios capazes de infirmar as conclusões obtidas por esta Unidade Técnica, será proposta a **rejeição das razões de justificativa** apresentadas pela empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55) no TC 037.420/2021-6 e aproveitadas nestes autos, com consequente aplicação da **sanção de declaração de inidoneidade**, prevista no art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU.

INFORMAÇÕES ADICIONAIS

134. Não houve pedido de ingresso aos autos.

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

136. Não houve pedido de sustentação oral.

137. Não há processos conexos e apensos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

138. Em virtude do exposto, propõe-se:

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

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

138.3. **considerar revel** o responsável Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80), nos termos do art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992;

138.4. **acolher parcialmente** as razões de justificativa apresentadas por Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77), Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91) e Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01), aproveitando-se os efeitos objetivos ao revel Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80), conforme art. 161 do Regimento Interno/TCU;

138.5. **deixar de aplicar sanção** aos responsáveis Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91), Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77), Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01) e Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80), tendo em vista o reconhecimento da ocorrência de **prescrição** em relação aos agentes citados;

138.6. **rejeitar** as razões de justificativa apresentadas pela sociedade empresária Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55) e, em consequência, **declarar a inidoneidade** da referida sociedade empresária para participar de licitação na Administração Pública Federal ou por ela ser contratada, bem como daquelas realizadas pela Administração Pública de estados, Distrito Federal e municípios em que haja aporte de recursos federais, nos termos do art. 46 da Lei 8.443/1992 c/c art. 271 do Regimento Interno/TCU, em virtude das fraudes cometidas no PE SRP 1/2019, detalhadas na matriz de responsabilização adiante;

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

138.8. **encaminhar** cópia da deliberação que vier a ser proferida aos responsáveis ouvidos em audiência: Luísa Prado dos Santos (CPF: 893.941.191-91); Maurício do Prado Figueiras (CPF: 021.332.017-77); Raiane Simões Araújo (CPF: 012.051.821-01); Filipe Caixeta Carvalho (CPF: 030.220.431-80); e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (CNPJ: 09.813.581/0001-55), bem como aos seus respectivos representantes legais;

138.9. **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 1/2019, promovido pelo Comando da 11ª Região Militar; e

138.10. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Ministério Público Federal, haja vista que as irregularidades detectadas e julgadas neste processo quanto ao PE SRP 1/2019 podem, em tese, configurar ato(s) de improbidade administrativa e/ou crime.”

É o relatório.

VOTO

Trata-se de representação constituída para apurar suposta irregularidade consistente na superestimativa de itens para fins de comercialização de ata de registro de preços, prática denominada nos autos de “barriga de aluguel”, observada no Pregão Eletrônico pelo Sistema de Registro de Preços – PE SRP 1/2019, gerenciado pelo Comando da 11ª Região Militar, cujo objeto envolveu a aquisição de mobiliário.

2. O presente processo decorre de sucessivos desdobramentos das apurações realizadas a partir do TC 022.372/2019-9, relacionadas a licitações de mobiliário vencidas por empresas integrantes do denominado Grupo Forma.

3. Foram chamados em audiência os Srs. Maurício do Prado Figueiras, Luísa Prado dos Santos, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho, além da sociedade empresária Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (Forma Office).

4. Após o exame das manifestações apresentadas e dos demais elementos constantes dos autos, a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) propôs, em síntese, considerar procedente a representação; reconhecer a prescrição em relação às pessoas físicas; acolher parcialmente as razões de justificativa dos Srs. Maurício do Prado Figueiras, Luísa Prado dos Santos e Raiane Simões Araújo, estendendo seus efeitos objetivos ao Sr. Filipe Caixeta Carvalho, considerado revel; e rejeitar as razões de justificativa da empresa Forma Office, com a consequente aplicação da sanção de declaração de inidoneidade.

II

5. Feita essa indispensável contextualização, passo ao exame do mérito, antecipando que acompanho, em essência, as conclusões da unidade técnica, adotando o exame realizado como razões de decidir, sem prejuízo de tecer algumas considerações complementares.

6. De início, considero suficientemente demonstrada a irregularidade que deu origem ao presente processo. O sistema de registro de preços, embora não imponha à Administração a obrigação de adquirir integralmente os quantitativos registrados, pressupõe que as estimativas estejam fundamentadas em expectativas reais de consumo, mediante critérios objetivos, memórias de cálculo, históricos de utilização ou outros elementos técnicos idôneos.

7. Não foi isso que ocorreu no PE SRP 1/2019. O órgão gerenciador previu a aquisição de 2.174 unidades, das quais apenas 109 foram efetivamente empenhadas, o equivalente a aproximadamente 5% do quantitativo estimado. Dos 94 itens registrados, não houve qualquer empenho do gerenciador em 74 deles, e o valor efetivamente empenhado pelo Comando da 11ª Região Militar correspondeu a parcela diminuta do montante originalmente estimado. A instrução registra que foram empenhados apenas R\$ 124.738,00, diante de uma contratação estimada em aproximadamente R\$ 2,93 milhões.

8. Evidentemente, a mera diferença entre quantidades estimadas e efetivamente adquiridas não seria, isoladamente, suficiente para caracterizar irregularidade. O SRP é, por definição, instrumento flexível, sujeito a modificações das necessidades administrativas e à disponibilidade orçamentária. No caso concreto, entretanto, a magnitude da discrepância, conjugada com a ausência de documentação técnica apta a fundamentar as estimativas e com os demais elementos probatórios reunidos nos processos relacionados, afasta a hipótese de simples imprecisão ordinária de planejamento.

9. A alegação de que a reduzida execução teria resultado da suspensão precoce das aquisições tampouco encontra respaldo nos elementos dos autos. A unidade técnica identificou fornecimentos

realizados à própria 11ª Região Militar em outubro de 2019, janeiro e abril de 2020 e, considerando os demais órgãos que utilizaram a ata, aquisições entre setembro de 2019 e agosto de 2020. Os órgãos aderentes, ademais, responderam por expressiva parcela dos quantitativos empenhados.

10. Também não se mostra suficiente a alegação de contingenciamento orçamentário. Ainda que restrições dessa natureza possam legitimamente reduzir aquisições, não explicam, no caso, a dimensão da diferença entre as quantidades estimadas e aquelas de fato demandadas pelo próprio órgão gerenciador.

11. Tenho, portanto, por caracterizada a irregularidade consistente na superestimativa dos quantitativos integrantes da ata, criando-se capacidade de fornecimento substancialmente superior às necessidades do órgão gerenciador e, conseqüentemente, ambiente propício à comercialização da ata mediante adesões de terceiros.

12. No tocante ao exame da responsabilidade das pessoas físicas, deve ser enfrentada a questão da prescrição, que, diante das conclusões alcançadas na instrução mais recente, modifica o encaminhamento anteriormente cogitado para estes autos.

13. Nos termos da Resolução-TCU 344/2022, o termo inicial considerado para a pretensão punitiva foi 2/8/2019, data de autuação do TC 022.372/2019-9, processo do qual se originaram os sucessivos desdobramentos relacionados ao PE SRP 1/2019.

14. Embora tenham ocorrido, posteriormente, diversos atos de investigação e a constituição de processos específicos destinados ao aprofundamento das apurações, a jurisprudência desta Corte exige, para que atos inequívocos de apuração produzam efeito interruptivo em relação à pessoa física, que haja suficiente individualização do responsável e da conduta a ele imputada.

15. No caso dos Srs. Maurício do Prado Figueiras, Luísa Prado dos Santos, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho, não foram identificados, anteriormente a 2/8/2024, atos de apuração que individualizassem suas condutas para os efeitos previstos na Resolução-TCU 344/2022. Os atos posteriormente praticados, inclusive a instrução de 7/8/2024, ocorreram quando já consumado o prazo prescricional de 5 anos. Por essa razão, deve ser reconhecida a prescrição da pretensão punitiva deste Tribunal em relação aos quatro responsáveis.

16. Diversa é a situação da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., pois a prescrição reconhecida quanto às pessoas físicas não alcança automaticamente a sociedade empresária.

17. Conforme bem demonstrado pela AudContratações, a atuação do Grupo Forma vinha sendo examinada de maneira individualizada em processos anteriores e a empresa Forma Office encontrava-se nominalmente identificada nas apurações. Para a pessoa jurídica, os atos praticados no TC 037.420/2021-6 produziram efeitos interruptivos, inclusive a sua audiência, circunstância que impede reconhecer, neste momento, o decurso do prazo prescricional.

18. No mérito, o quadro probatório relativo à empresa é significativamente grave. As evidências coligidas não apontam apenas para eventual benefício reflexo decorrente de falhas do planejamento administrativo. Há elementos concretos indicando ingerência da Forma Office na própria fase interna da contratação, inclusive na elaboração de documentos utilizados pela Administração e na conformação dos itens e quantitativos registrados.

19. Entre as evidências destacadas pela unidade técnica encontram-se arquivos produzidos ou modificados antes da pesquisa formal de preços, estudos preliminares baseados em projeto elaborado pela Forma Office, material destinado a facilitar adesões à ata, comunicações internas relativas à

distribuição dos produtos e política de comissionamento associada às vendas decorrentes das atas. Foram também identificadas, em equipamentos do Grupo Forma, minuta de termo de referência e especificações correspondentes àquelas posteriormente utilizadas pela Administração.

20. O conjunto desses elementos permite concluir que a empresa não se limitou a responder a solicitações ordinárias de mercado ou a fornecer informações técnicas sobre seus produtos. Sua participação ocorreu em momento anterior à disputa e alcançou aspectos fundamentais da modelagem da futura contratação, inclusive aqueles relacionados à formação da demanda administrativa.

21. Essa circunstância é particularmente relevante para a irregularidade aqui examinada. Ao interferir na concepção da contratação e na elaboração de documentos da fase interna, a Forma Office passou a exercer influência justamente sobre a definição dos itens e dos quantitativos que integrariam a ata. A matriz de responsabilização é expressa ao relacionar essa ingerência à geração de quantitativos superestimados destinados a ampliar a possibilidade de vendas mediante adesões de outros órgãos.

22. As justificativas apresentadas pela empresa nos processos relacionados — no sentido de que seria normal a elaboração de projetos de ambientes para potenciais clientes públicos ou o recebimento de documentos durante pesquisas de mercado — não são suficientes para explicar a convergência temporal e material das evidências encontradas, nem a posse antecipada de documentos e especificações posteriormente incorporadas ao certame.

23. Cuida-se, assim, de situação substancialmente distinta daquela dos agentes públicos para os quais não se identificou prova suficiente de participação consciente no conluio. Em relação à Forma Office, o conjunto de indícios é múltiplo, convergente e diretamente relacionado à preparação e exploração comercial da ata.

24. Ainda quanto à Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., verifico que a empresa, embora regularmente chamada em audiência nestes autos, não apresentou manifestação específica, circunstância que autoriza o reconhecimento de sua revelia, com fundamento no art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992. A instrução da AudContratações registrou expressamente que não houve resposta à audiência realizada neste processo.

25. A revelia, contudo, não impede o aproveitamento, em benefício da responsável, dos argumentos defensivos anteriormente deduzidos em processo conexo. Com efeito, a Forma Office apresentou extensa manifestação no TC 037.420/2021-6, na qual enfrentou matérias relacionadas ao mesmo núcleo fático, inclusive quanto à sua participação na fase interna do certame, à pesquisa de preços, às especificações dos itens, à alegação de conluio e à regularidade de sua atuação comercial.

26. Tais razões, embora apresentadas em outro processo, devem ser consideradas na presente deliberação naquilo em que possam aproveitar à empresa, em prestígio ao contraditório, à ampla defesa e à instrumentalidade das formas. Não se trata, portanto, de rejeitar razões de justificativa apresentadas nestes autos — porque elas não foram oferecidas —, mas de reconhecer a revelia da sociedade empresária e, simultaneamente, examinar, em seu benefício, os argumentos defensivos já constantes do TC 037.420/2021-6, como fez a unidade técnica.

27. Feito esse registro, observo que os elementos defensivos anteriormente apresentados não são suficientes para afastar o conjunto probatório produzido nestes autos. Permanecem hígidos os indícios de interferência da Forma Office na fase de planejamento da contratação, inclusive por meio da elaboração de documentos que serviram de base à definição dos itens e quantitativos, além dos demais elementos relativos à estruturação e posterior exploração comercial da ata.

28. Assim, deve ser reconhecida a revelia da Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.,

sem prejuízo do aproveitamento, em seu favor, das razões defensivas anteriormente apresentadas no processo conexo. No mérito, contudo, tais argumentos não afastam a responsabilidade da empresa pelos fatos apurados, permanecendo caracterizados os pressupostos para a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade.

29. Quanto à consequência sancionatória, entendo configurados os pressupostos para incidência do art. 46 da Lei 8.443/1992, combinado com o art. 271 do Regimento Interno do TCU. A fraude alcançou a própria formação da demanda e o planejamento do certame, criando quantitativos artificialmente ampliados que poderiam posteriormente ser explorados pela empresa mediante adesões à ata.

30. A gravidade da conduta decorre, portanto, não apenas do benefício potencial obtido pela sociedade empresária, mas de sua interferência em fase que deveria permanecer sob domínio da Administração, comprometendo a independência do planejamento da contratação e criando condições para utilização do instituto do registro de preços com finalidade dissociada das necessidades efetivas do órgão gerenciador.

31. Considero, ademais, que a sanção deve refletir a elevada intensidade da atuação da empresa, sua participação desde a fase interna do procedimento e a finalidade comercial revelada pelo conjunto probatório. Nessas circunstâncias, mostra-se adequada a aplicação da declaração de inidoneidade pelo prazo de cinco anos, limite previsto para a sanção estabelecida no art. 46 da Lei 8.443/1992.

32. Por fim, acompanho as propostas da unidade técnica de dar ciência da deliberação ao Comando do Exército e aos responsáveis, bem como de encaminhar cópia dos elementos pertinentes ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal para adoção das providências que entenderem cabíveis.

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

ACÓRDÃO Nº 2765/2026 – TCU – Plenário

1. Processo nº TC 018.349/2024-2.
2. Grupo I – Classe de Assunto: VII – Representação
3. Interessados/Responsáveis:
 - 3.1. Responsáveis: Filipe Caixeta Carvalho (030.220.431-80); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55); Luísa Prado dos Santos (893.941.191-91); Mauricio do Prado Figueiras (021.332.017-77); Raiane Simoes Araújo (012.051.821-01).
4. Órgão/Entidade: Comando da 11ª Região Militar - MD/CE.
5. Relator: Ministro Benjamin Zymler.
6. Representante do Ministério Público: não atuou.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).
8. Representação legal: Danilo de Oliveira Gomes (65656/OAB-DF), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.; André Jansen do Nascimento (51119/OAB-DF), representando Mauricio do Prado Figueiras; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Raiane Simoes Araujo; Victor Lucano Ribeiro Del Duca (61430/OAB-DF), representando Luísa Prado dos Santos.
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 1/2019, gerenciado pelo Comando da 11ª Região Militar (11ª RM), 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. e do Sr. Filipe Caixeta Carvalho;
 - 9.3. reconhecer a ocorrência de prescrição em relação aos Srs. Luísa Prado dos Santos, Maurício do Prado Figueiras, Raiane Simões Araújo e Filipe Caixeta Carvalho;
 - 9.4. declarar, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. para participar de licitação na administração pública federal, ou ainda nos estados, no Distrito Federal e nos municípios, caso envolvam recursos da União, pelo período de cinco anos; e
 - 9.5. dar ciência desta deliberação aos responsáveis, ao Centro de Controle Interno do Exército, ao Ministério Público Militar e ao Ministério Público Federal.
10. Ata nº 39/2026 – Plenário.
11. Data da Sessão: 7/10/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-2765-39/26-P.

13. Especificação do quórum:

13.1. Ministros presentes: Jorge Oliveira (na Presidência), Walton Alencar Rodrigues, Benjamin Zymler (Relator), Augusto Nardes, 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)

JORGE OLIVEIRA

Vice-Presidente, no exercício da Presidência

(Assinado Eletronicamente)

BENJAMIN ZYMLER

Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)

CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

Procuradora-Geral