GRUPO II – CLASSE II – Primeira Câmara
TC 030.099/2022-6.
Naturezas: Tomada de Contas Especial.
Órgão: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
Responsáveis: André França Gonçalves (024.683.176-61); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55).
Representação legal: Edmilson Francisco de Oliveira Martins (OAB/DF 56.466), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.

SUMÁRIO: TOMADA DE CONTAS ESPECIAL. PAGAMENTO EM VALORES SUPERIORES AOS FIXADOS NA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS. CITAÇÃO. ACOLHIMENTO PARCIAL DAS ALEGAÇÕES DE DEFESA PARA REDUZIR O VALOR APURADO DO DANO. CONTAS IRREGULARES. CONDENAÇÃO AO RESSARCIMENTO. MULTA.

## RELATÓRIO

Adoto como parte do relatório a instrução elaborada na Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE)[1], que contou com a concordância do corpo diretivo[2]:

> "**INTRODUÇÃO**
>
> 1. Cuidam os autos de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit), em desfavor de André França Gonçalves e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda, em razão de prática de ato ilegal, ilegítimo ou antieconômico de que resultou em dano ao erário, dos recursos aplicados no âmbito do fornecimento de mobiliário ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
>
> 2. Houve a citação dos responsáveis em razão do superfaturamento decorrente do descumprimento às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 (peça 7, p. 4-11; versão completa dos anexos, na Representação TC 004.737/2017-2, peça 127) – autos 50600.010639/2016-88 – no âmbito do Pregão Eletrônico - Dnit 448/2016 (PE – Dnit 448/2016), que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário (Representação TC 004.737/2017-2). Os débitos totalizaram R$ 750.441,78 em valores históricos (peças 34 e 45), a serem ressarcidos aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes. A citação foi realizada a partir de pareceres uníssonos da unidade técnica (peças 54-56), mediante delegação de competência conferida pelo relator deste feito, Exmo. Min. Aroldo Cedraz, por meio da Portaria - AC 1/2017.
>
> 3. Nesta instrução, analisam-se as alegações de defesa dos responsáveis citados.
>
> **HISTÓRICO**
>
> 4. Em 10/8/2022, com fundamento na IN/TCU 71/2012, alterada pela IN/TCU 76/2016 e DN/TCU 155/2016, o dirigente da instituição Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes autorizou a instauração da tomada de contas especial (peça 20). O processo foi registrado no sistema e- TCE com o número 1937/2022.

[1] Peça 81.

[2] Peças 82-83.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

5. O fundamento para a instauração da Tomada de Contas Especial, conforme consignado na matriz de responsabilização elaborada pelo tomador de contas, foi a constatação da seguinte irregularidade (peça 43): 'Descumprimento às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 - autos 50600.010639/2016-88, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 1893/2017 -TCU/Plenário'.

6. Os responsáveis arrolados na fase interna foram devidamente comunicados e, diante da ausência de justificativas suficientes para elidir a irregularidade e da não devolução dos recursos, instaurou-se a tomada de contas especial.

7. No relatório de 13/10/2022 (peça 44), o tomador de contas concluiu que o prejuízo importaria no valor original de R$ 750.441,78, imputando-se a responsabilidade a André França Goncalves, Coordenador de Administração Patrimonial, no período de 29/6/2016 a 30/8/2018, na condição de gestor dos recursos e Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda, na condição de contratado.

8. Em 21/11/2022, a Controladoria-Geral da União emitiu o relatório de auditoria (peça 48), em concordância com o relatório do tomador de contas. O certificado de auditoria e o parecer do dirigente do órgão de controle interno concluíram pela irregularidade das presentes contas (peças 49 e 50).

9. Em 24/11/2022, o ministro responsável pela área atestou haver tomado conhecimento das conclusões contidas no relatório e certificado de auditoria, bem como do parecer conclusivo do dirigente do órgão de controle interno, manifestando-se pela irregularidade das contas, e determinou o encaminhamento do processo ao Tribunal de Contas da União (peça 51).

10. Em 4/10/2023, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE), em pareceres consonantes, atribuiu a responsabilidade do Sr. André Franca Gonçalves – na condição de demandante e fiscal dos contratos e aquisições decorrentes da realização do PE - Dnit 448/2016 – e da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda – na condição de vencedora e contratada pelo Dnit em decorrência do PE - Dnit 448/2016 – e quantificou o débito a eles atribuídos em decorrência do descumprimento às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 – autos 50600.010639/2016-88 –, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário. Em consequência, foram citados os responsáveis, consoante delegação de competência conferida pelo relator do feito, Exmo. Min. Aroldo Cedraz, por meio da Portaria - AC 1/2017.

11. Realizadas as citações, foi solicitado pedido de prorrogação de prazo por um dos responsáveis (peça 74). O pleito foi analisado pela Secretaria de Gestão de Processos e atendido (Seproc; peça 75), porquanto o prazo adicional pleiteado não extrapolara o limite estabelecido no escopo da delegação de competência conferida àquela unidade (Portaria - AC 1/2017).

12. Ressalte-se que no pleito acima, a concessão da prorrogação de prazo prescinde da notificação da parte, conforme Regimento Interno do TCU (RI/TCU), art. 183, parágrafo único.

13. Por fim, um sumário das comunicações de citação e das alegações de defesa recebidas é apresentado no Quadro 1.

Quadro 1 - Resumo das comunicações de citação (fonte: peça 79, corrigida pelo auditor)

| Responsável | Notificação (Ofício) | Data ciência (peça) | Alegações de defesa (peças) |
|---|---|---|---|
| André França Gonçalves | Ofício 54630/2023-TCU/Seproc (60) | 10/11/2023 (63) | Não houve |
| Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda | Ofício 9309/2024-TCU/Seproc (70)<br>Ofício 9310/2024-TCU/Seproc (69) | 14/3/2024 (72)<br>14/3/2024 (71) | 76-78 |

## EXAME TÉCNICO



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

**A. Análise dos Pressupostos de Procedibilidade da IN - TCU 71/2012**

A.1. Avaliação da ocorrência de prescrição (Resolução - TCU 344/2022)

14. Em relação à prescrição, o Supremo Tribunal Federal (STF), no Recurso Extraordinário (RE) 636.886, fixou a tese, com repercussão geral reconhecida, de que 'é prescritível a pretensão de ressarcimento ao erário fundada em decisão de Tribunal de Contas' (Tema 899). Posteriormente, o próprio TCU regulamentou o assunto por meio da Resolução - TCU 344/2022, de 11/10/2022, publicada em 21/10/2022, alterada pela Resolução - TCU 367, de 13/3/2024, à luz do disposto na Lei 9.873/1999, estabelecendo que 'prescrevem em cinco anos as pretensões punitiva e de ressarcimento' nos processos de controle externo, conforme o art. 2º, da referida norma.

15. Quanto ao termo inicial da contagem do prazo prescricional, a Resolução - TCU 344/2022, art. 4º prevê o seguinte:

> 'Art. 4° O prazo de prescrição será contado:
>
> I - da data em que as contas deveriam ter sido prestadas, no caso de omissão de prestação de contas;
>
> II - da data da apresentação da prestação de contas ao órgão competente para a sua análise inicial;
>
> III - do recebimento da denúncia ou da representação pelo Tribunal ou pelos órgãos de controle interno, quanto às apurações decorrentes de processos dessa natureza;
>
> IV - da data do conhecimento da irregularidade ou do dano, quando constatados em fiscalização realizada pelo Tribunal, pelos órgãos de controle interno ou pelo próprio órgão ou entidade da Administração Pública onde ocorrer a irregularidade;
>
> V - do dia em que tiver cessado a permanência ou a continuidade, no caso de irregularidade permanente ou continuada'.

16. No que se refere às causas de interrupção da prescrição, seu art. 5º dispõe:

> '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.
>
> § 1° A prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, seja repetível no curso do processo.
>
> § 2° Interrompida a prescrição, começa a correr novo prazo a partir do ato interruptivo.
>
> § 3º Não interrompem a prescrição o pedido e concessão de vista dos autos, emissão de certidões, prestação de informações, juntada de procuração ou subestabelecimento e outros atos de instrução processual de mero seguimento do curso das apurações'.

17. Já a prescrição intercorrente é regulada em seu art. 8º:

> 'Art. 8º Incide a prescrição intercorrente se o processo ficar paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, sem prejuízo da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.
>
> § 1° 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.
>
> § 2° As causas suspensivas e interruptivas da prescrição principal também suspendem ou interrompem a prescrição intercorrente'.

18. Importante registrar que, conforme decidido em precedentes do STF – a exemplo dos MS 35.430-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Alexandre de Moraes; MS 35.208-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Dias Toffoli; MS 36.905-AgR, Primeira Turma, Rel. Min. Roberto Barroso; MS 37.913-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber; e MS 38.232-AgR, Primeira Turma, Relª. Minª. Rosa Weber, Primeira Turma – o efeito interruptivo da prescrição decorrente da apuração do fato pela Administração Pública, descrito na Lei 9.873/1999, art. 2º, inciso II,



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

prescinde de notificação, cientificação ou citação dos investigados, ocorrendo tão somente com o desaparecimento da inércia do Poder Público em investigar determinado fato.

19. Além disso, em precedente desta Corte de Contas, o Acórdão 2.219/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Jhonatan de Jesus) destacou em seu sumário que o ato inequívoco de apuração dos fatos (Resolução - TCU 344/2022, art. 5º, inciso II) constitui causa objetiva de interrupção do prazo prescricional, que atinge todos os possíveis responsáveis indistintamente, pois possui natureza geral, de sorte a possibilitar a identificação dos responsáveis. Contudo, a oitiva, a notificação, a citação ou a audiência (art. 5º, inciso I, do mencionado normativo) constituem causas de interrupção de natureza pessoal, com efeitos somente em relação ao responsável destinatário da comunicação do TCU.

20. Tem-se ainda o Acórdão 8.693/2023-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Walton Alencar Rodrigues), segundo o qual, ato inequívoco de apuração do fato interrompe a prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória do TCU, mesmo nos casos em que ainda não exista a identificação de todos os responsáveis pela irregularidade objeto da investigação. O art. 2º, inciso II, da Lei 9.873/1999 estabelece que a interrupção ocorre com a apuração do fato, não fazendo menção explícita à apuração da autoria.

21. Em outra decisão, essa Corte de Contas firmou entendimento a respeito da prescrição intercorrente:

> '9.2. fixar entendimento, nos termos do art. 16, inciso V, do Regimento Interno do Tribunal e do art. 8° da Resolução n° 344/2022, no sentido de que o marco inicial da fluição da prescrição intercorrente se inicia somente a partir da ocorrência do primeiro marco interruptivo da prescrição ordinária, consoante elencado no art. 5° da nominada Resolução; (Acórdão 534/2023 – Plenário. Rel. Min. Benjamin Zymler)'.

22. Há também os acórdãos 7.932/2023-TCU-Segunda Câmara (relator Min. Augusto Nardes) e 8.953/2023-Primeira Câmara (relator Min. Jhonatan de Jesus), nos quais se adotou o entendimento de que, havendo solidariedade entre os responsáveis pelo débito em apuração no TCU, a interrupção da prescrição das pretensões punitiva e ressarcitória em relação a um deles se estende aos demais (art. 204, § 1º, do Código Civil).

23. Finalmente, consoante o Acórdão 463/2024-TCU-Plenário (relator Min. Jhonatan de Jesus), respostas a oitivas e pedidos de prorrogação de prazo interrompem a prescrição intercorrente para todos os responsáveis, porquanto as manifestações tempestivas são determinantes para o andamento regular do processo e para a apuração dos fatos (Resolução - TCU 344/2022, art. 8º, § 1º).

24. Assim, considerando o disposto na resolução e precedentes ora citados, existem os seguintes eventos processuais que deram início à sua contagem e interrupção (lista não exaustiva):

Quadro 2 - Análise da prescrição (fonte peça 54, p. 3)

| TC | Peça (páginas) | Evento | Data | Efeito |
|---|---|---|---|---|
| Esta TCE | 5 (p. 8) | Termo de Homologação do PE - Dnit 448/2016 | 29/12/2016 | Nenhum |
| | - | Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário | 30/8/2017 | Nenhum |
| | 7 (p. 4-6) | Publicação no Diário Oficial da União da retificação da Ata de registro de preços assinada junto a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda | 1º/12/2017 | Nenhum |
| | 21 | Pagamentos em desacordo com o Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário | 20/9/2018 | Fato gerador |
| | 18-19 | Relatório – Dnit 01/2022-DAF, contendo levantamento de | 24/5/2022 | Início contagem prazo prescrição |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

| | | | | |
|---|---|---|---|---|
| | | pressupostos para eventual deflagração de tomada de contas especial | | comum |
| | 20 | Instauração da tomada de contas especial no âmbito do Dnit | 10/8/2022 | Interrupção Comum e início da Intercorrente |
| | 44 | Relatório de TCE - Dnit 1937/2022: relatório final do tomador de contas | 13/10/2022 | Interrupção Comum/Intercorrente |
| | 54-56, 60, 63, 69-72 | Citação dos responsáveis | 10/11/2023 e 14/3/2024 | Interrupção Comum/Intercorrente |

25. Analisando-se a sequência de eventos processuais enumerados no item anterior, observa-se que não transcorreu o prazo superior a 5 (cinco) anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição quinquenal das pretensões punitiva e ressarcitória a cargo do TCU. Ademais, também se observa que não transcorreu prazo superior a 3 (três) anos entre os eventos interruptivos listados, não tendo ocorrido, portanto, a prescrição intercorrente.

A.2. Avaliação de viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa

26. Verifica-se que não houve o transcurso de mais de dez anos desde o fato gerador sem que tenha havido a notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa federal competente (art. 6º, inciso II, c/c art. 19 da IN - TCU 71/2012, modificada pela IN - TCU 76/2016), consoante demonstrado no Quadro 2.

A.3. Avaliação do valor de constituição da TCE

27. Verifica-se, ainda, que o valor atualizado do débito apurado (sem juros) em 28/9/2023 (peça 54) é superior ao limite mínimo de R$ 100.000,00, na forma estabelecida conforme os arts. 6º, inciso I, e 19 da IN - TCU 71/2012, modificada pela IN - TCU 76/2016.

**B. Irregularidade que embasou as citações**

28. Para contextualizar as análises que se seguirão, trazem-se informações sobre a Representação TC 004.737/2017-2, no âmbito da qual foi prolatado o Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, bem como sobre a irregularidade em razão da qual os responsáveis foram citados conforme pareceres uníssonos da AudTCE e delegação de competência conferida pelo relator do feito, Exmo. Min. Aroldo Cedraz, por meio da Portaria - AC 1/2017.

B.1. Do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário e da retificação de preços conforme seu subitem 9.3.1

29. Na instrução que embasou o relatório do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, constam os seguintes indícios de irregularidades no PE - Dnit 448/2016, tratados pela então Secretaria de Controle Externo de Aquisições Logísticas (Selog) nos autos da Representação TC 004.737/2017-2 (naqueles autos, peça 99, p. 2; grifos acrescidos):

> '10. A presente representação tratou de avaliar, em síntese, a presença dos seguintes indícios de irregularidades relacionados ao PE 448/2016 (peça 1):
>
> a) discrepância substancial de preços ofertados nos itens pela empresa vencedora em comparação com aqueles lançados por outras licitantes;
>
> b) previsão de preços uniformes para os produtos, independentemente das regiões a que se destinem, a despeito de os valores de frete serem variáveis;
>
> c) inabilitação de todas as licitantes melhor classificadas que a empresa vencedora, por motivo de não descrição completa dos itens em suas propostas, sem a realização de diligências para saneamento;
>
> d) permissão de adesão à ata para aquisição de itens, isoladamente, por outros órgãos não participantes; e
>
> e) possível não parcelamento adequado das aquisições, nos moldes indicados no art. 15, IV, da Lei 8.666/1993.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

> 11. Cumpre esclarecer, de início, que **objeto do pregão supramencionado foi subdivido em dois grupos. O primeiro contendo mesas, armários, divisórias e outros e o segundo, cadeiras, poltronas e sofás. A empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. arrematou ambos os grupos, com proposta no valor total de R$ 52.321.181,00. A ata de registro de preços decorrente do certame foi celebrada em 29/12/2016**.
>
> 12. Em instrução precedente, no que tange ao item 'e' acima transcrito, avaliou-se que as justificativas apresentadas demonstraram-se razoáveis para fundamentar a forma de divisão do objeto (peça 64, itens 9-19). Também se considerou plausível a utilização do sistema de registro de preços (peça 64, itens 20-21).
>
> 13. Quanto aos tópicos 'a' e 'b', entendeu-se que as discrepâncias nos valores dos itens ofertados pelas licitantes poderiam se justificar pela hipótese de a empresa vencedora arcar com maiores custos para o atendimento de todas as exigências requeridas no edital, comparativamente àquelas que apresentaram menores preços e foram desclassificadas pelo não cumprimento dos requisitos estipulados (peça 64, itens 47-63).
>
> 14. Ainda quanto à questão, verificou-se falha na elaboração do orçamento estimativo, ante o descumprimento do previsto no art. 5º, IV, e no art. 6º, § 6º do Decreto 7.892/2013, já que não houve consolidação das pesquisas realizadas pelos órgãos participantes, tendo-se, ademais, sido aceita a inclusão de novas localidades para a entrega dos bens sem a elaboração de pesquisa de mercado que contemplasse a variação de custos locais ou regionais (peça 64, itens 52-53).
>
> 15. Esses fatos, conforme tratado na instrução anterior, ensejam a expedição de ciência ao Dnit para que se evite a reincidência de falhas de natureza semelhante (peça 64, item 54).
>
> 16. Por outro lado, sobre a previsão de preços uniformes para diferentes localidades, o Dnit justificou que as perdas eventualmente suportadas em virtude de ter que arcar com custos de frete para as entregas (para as entidades participantes que vieram a ser incluídas na licitação) seriam compensadas pelos ganhos de escala, decorrentes do incremento dos quantitativos licitados, raciocínio que se teve por razoável (peça 64, itens 47-51)'.

30. Nessa instrução, explicitaram-se **vinte e um itens cujos preços estavam discrepantes em relação a outra contratação de idêntico modelo junto à própria contratada, os quantitativos de cada um desses itens nessas contratações e a diferença percentual de seus preços unitários, que variaram entre 12% a 234%, diferenças que foram notadamente maiores para os itens do Grupo 02 da ata, referente aos assentos** (TC 004.737/2017-2, peça 99, p. 3-4).

31. No que concerne ao objeto desta TCE e aos preços retificados pelo Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitens 9.3.1 e 9.3.2, concluiu-se (naqueles autos, peça 99, p. 7-8):

> '56. Quanto às pesquisas de preços utilizadas para estimar os valores da licitação (itens 22-25 desta instrução), identificaram-se falhas quanto à abrangência das fontes de informação utilizadas, as quais poderiam ter sido ampliadas, fato que também enseja que se expeça ciência à autarquia (item 34 desta instrução).
>
> 57. Uma vez que se verificou discrepância em preços de parte dos produtos constantes da ata de registro de preços pactuada, quando comparados a itens com idêntica especificação em outros três certames, vencidos pela própria Forma Office, entende-se necessário determinar ao Dnit que condicione a aquisição desses itens à renegociação dos preços registrados, para que se adequem à média calculada nessa instrução. No caso de entrega do produto fora da área de Brasília, o Dnit poderá renegociar os valores acima dos patamares estabelecidos no item 31, coluna 'E' [média de preços para os mesmos produtos em outros editais da Administração], desde que a empresa comprove efetivamente os custos excedentes (itens 26-33 desta instrução)'.

32. Em seu voto, o relator desse acórdão, Exmo. Min. Bruno Dantas, apresentou discordância quanto à análise do indício 'd' (i.e., 'permissão de adesão à ata para aquisição de itens, isoladamente, por outros órgãos não participantes') – raciocínio consubstanciado no subitem 9.3.2 do acórdão, a seguir discutido –, nos seguintes termos (naqueles autos, peça 108; grifos acrescidos):

> '16. Minha única discordância em relação à unidade instrutora reside na análise quanto à aquisição de itens isoladamente (letra 'd'), pois não se trata de justificar a solução adotada com base nas hipóteses autorizadoras da utilização do SRP.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

17. Trata-se, isso sim, de aplicar entendimento consolidado desta Corte (Acórdãos 2.977/2012 e 529, 1.592, 1.913, 2.695 e 2.796/2013, todos do Plenário) explicitando que, **em licitações para registro de preços, a regra geral aponta para a obrigatoriedade da adjudicação por item, tendo em vista o objetivo de propiciar a ampla participação de licitantes e a seleção das propostas mais vantajosas, sendo a adjudicação por preço global de lote/grupo medida excepcional que precisa ser devidamente justificada, além de incompatível com a aquisição futura por itens**. Tal raciocínio tem sido reiteradamente ratificado pelo Tribunal, a exemplo dos recentes Acórdãos 757/2015 e 3.081/2016- TCU-Plenário, ambos da minha relatoria.

18. Assim, a exemplo de tais precedentes, **julgo necessário determinar ao Dnit, na qualidade de órgão gerenciador do procedimento, que se abstenha de autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados (incluindo o próprio Dnit, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão**.

19. Conforme exposto nos supracitados julgados, **esta determinação é indispensável porque o agrupamento de itens em lotes frequentemente resulta na adjudicação de diversos produtos por valores superiores aos que teriam sido obtidos casos os mesmos fossem licitados separadamente. Em outras palavras, o critério do menor preço por lote com itens agrupados geralmente resulta no descarte de lances individuais mais vantajosos para a Administração**. Para espancar qualquer dúvida, trago à colação excertos da proposta de deliberação do Min. Weder de Oliveira que fundamentou o Acórdão 2.977/2012-TCU-Plenário: (...)'

33. Ato contínuo, foi prolatado o Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, cujo item 9.3 contém o seguinte teor (naqueles autos, peça 107)

'9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que:

9.3.1. condicione a aquisição dos itens indicados a seguir, relacionados à ata de registro de preços originada do pregão eletrônico SRP 448/2016, à renegociação dos preços registrados, para que se adequem à média calculada, conforme tabela abaixo, ressalvando-se que, no caso de entrega do produto fora da área de Brasília, poderá renegociar os valores acima dos patamares estabelecidos, desde que a empresa comprove efetivamente os custos excedentes:

| Item | Valor máximo aceitável (R$) |
|---|---|
| 34 | 8.755,25 |
| 39 | 464,40 |
| 47 | 3.073,97 |
| 51 | 3.326,40 |
| 54 | 3.733,56 |
| 67 | 942,84 |
| 76 | 2.215,71 |
| 85 | 3.839,40 |
| 86 | 1.469,92 |
| 90 | 6.893,13 |
| 91 | 292,97 |
| 95 | 5.587,21 |
| 96 | 2.886,62 |

9.3.2. abstenha-se de autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados (incluindo o próprio órgão gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão eletrônico SRP 448/2016;

9.3.3. informe ao TCU, no prazo de até 30 (trinta) dias, as medidas adotadas;'



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

B.2. Da retificação de preços conforme subitem 9.3.2 do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário

34. Continuando, em instrução pregressa que embasou a citação dos responsáveis, restou consignado que o responsável André França Gonçalves acrescentou lista de preços máximos aceitáveis para itens do PE – Dnit 448/2016, não abarcados na lista constante do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3.1. Veja-se (peça 54, p. 5; grifos acrescidos):

> '28. Por intermédio do Ofício 5289/2017/COPATR/CGLOG/DAF/DNIT SEDE-DNITE (peça 17, p 16-19), de 18/9/2017 o responsável notificou a empresa acerca das determinações do TCU, consignando diversos outros itens supostamente abarcados pelo subitem 9.3.2 do Acórdão supra.
>
> [Lista dos itens acima grifados (peça 17, p. 17-19), subconjuntos dos itens de ambos os grupos do PE – Dnit 448/2016, complementada pelo auditor:

| Grupo | Item | Valor máximo aceitável (R$) |
|---|---|---|
| 01 Mobiliário | 1 | 1.931,00 |
| | 2 | 1.817,00 |
| | 3 | 4.676,00 |
| | 11 | 671,00 |
| | 12 | 861,00 |
| | 13 | 172,00 |
| | 14 | 198,00 |
| | 15 | 212,00 |
| | 25 | 842,00 |
| | 26 | 1.201,00 |
| | 28 | 3.714,00 |
| | 29 | 5.478,00 |
| | 30 | 156,00 |
| | 38 | 13.493,00 |
| | 41 | 2.787,00 |
| | 42 | 1.073,00 |
| | 45 | 1.192,00 |
| | 49 | 115,00 |
| | 50 | 1.490,00 |
| | 57 | 1.975,00 |
| | 64 | 13.272,00 |
| | 65 | 1.721,00 |
| | 66 | 8.693,00 |
| 02 Assentos | 73 | 2.463,00 |
| | 74 | 2.571,00 |
| | 75 | 3.245,00 |
| | 78 | 1.435,00 |
| | 79 | 1.157,00 |
| | 81 | 1.594,00 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

| Grupo | Item | Valor máximo aceitável (R$) |
|---|---|---|
| | 83 | 4.980,00 |
| | 94 | 799,00 |

]

29. Com efeito, por meio de documento inominado à peça 17, p. 21 destes autos [i.e., Ofício 155/2017, de 19/9/2017], a empresa manifestou concordância com a redução de alguns preços consignadas no supracitado Acórdão do TCU, porém fez ressalvas quanto aos itens 38, 41, 42, 45, 50, 64, 65, 66, 74, 75, 78, 81 e 83.

[Trecho da resposta da contratada, à peça 17, p. 21 (grifos acrescidos):

'Em resposta ao Ofício 5289/2017/COPATR/CGLOG/DAF/DNIT SEDE-DNIT [peça 21, p. 22], a Forma Office informa que deseja permanecer com o registro de preço gerado pelo Pregão Eletrônico 448/2016, conduzido pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transporte, e **concorda com a redução dos preços sugeridos por este órgão gerenciador, exceto quanto aos preços dos itens 38, 41, 42, 45, 50, 64, 65, 66, 74, 75, 78, 81 e 83, pois a redução dos valores de venda acarretará elevado prejuízo à empresa**.

Consequentemente para referidos itens, em conformidade com as determinações do subitem 9.3.2 do acórdão 1893/2017-TCU-Plenário, **sugerimos que não seja permitida a aquisição de forma isolada, mas que mantenham o valor ofertado por essa empresa na ocasião de adesão do grupo**'.]

30. O responsável então expediu o Memorando 16196/2017/COPATR/CGLOG/DAF/DNIT SEDE, de 21/9/2017 cientificando a Coordenação de Contratos e Compras acerca da resposta da empresa e orientação para que não fosse permitida adesões a Ata de Registro de Preços gerada pelo Pregão 448/2016 relativamente aos itens 38, 41, 42, 45, 50, 64, 65, 66, 74, 75, 78, 81 e 83.

31. A nova Ata e Registro de preços foi assinada em 22/11/2017 (peça 5, p. 7-8) e seu extrato foi publicado no D.O.U de 1°/12/2017 (peça 7, p. 6).

32. Por ocasião da análise da documentação procedida em face da Representação em curso no TCU (TC 004.737/2017-2), o competente órgão interno do DNIT, ao verificar as notas fiscais, juntamente com as ordens bancárias e atestos (peças 13 e 14), constatou divergência entre os valores acordados na Ata Retificada do Pregão 448/2016 (peça 7, p. 7-11 [anexos completos no TC 004.737/2017-2, peça 127]) e o que foi efetivamente pago, conforme **Memória de Cálculo** (peça 21), corrigida no item 29 (**peça 34**), perfazendo uma diferença paga a maior à empresa Forma Office de cerca de R$ 746.485,68 (...) [na verdade, de R$ 750.441,78 (peça 34, p. 2)].

33. Com efeito, o tomador de contas do DNIT apurou a responsabilidade do Sr. André França Goncalves, na condição de demandante e fiscal dos contratos e aquisições decorrentes da realização do Pregão 448/2016, por descumprimento das disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 e da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., a qual, na condição de vencedora e contratada pelo DNIT em decorrência do Pregão 448/2016, se beneficiou dos pagamentos a maior, bem como descumpriu as disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada'.

35. Esclarece-se que essa lista adicionada pelo responsável é resultado dos ajustes na ata de registro de preços, decorrentes da deliberação do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3.2. Juntamente com as retificações determinadas em seu subitem 9.3.1, embasaram a publicação da **Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 (peça 7, p. 4-11; versão completa dos anexos encontra-se na Representação TC 004.737/2017-2, peça 127**). Segue-se trecho da análise das medidas tomadas pelo Dnit, conforme instrução dos autos da Representação TC 004.737/2017-2, que embasou o Acórdão 2.850/2017-TCU-Plenário, anterior à citação em tela (naqueles autos, peça 128, p. 3; grifos acrescidos):

'9. Análise: os esclarecimentos prestados pelo Dnit indicam o acatamento das medidas determinadas pelo Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, tanto em relação à retificação dos valores de aquisição dos itens 34, 39, 47, 51, 54, 67, 76, 85, 86, 90, 91, 95 e 96 [i.e., subitem 9.3.1], quanto à vedação para aquisição separada de itens adjudicados por preço global de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

lote/grupo, nos casos em que o fornecedor não tenha apresentado o menor preço no pregão eletrônico [i.e., subitem 9.3.2].

9.1. Cabe destacar que o Dnit não havia encaminhado os elementos probatórios em anexo à sua manifestação. Todavia, o servidor André França Gonçalves, da sua área de Licitações, entrou em contato por telefone com esta Unidade Técnica com o intuito de obter esclarecimentos sobre a formalização das medidas, sendo-lhe sugerido que providenciasse a retificação da ata de registro de preços.

9.2. Posteriormente, encaminhou por e-mail cópia da ata retificada, bem como da sua publicação no D.O.U. (peças 126-127).

9.3. Examinando-se os termos da retificação da ata (peça 127), foi possível constatar que houve replicação dos valores fixados no subitem 9.3.1 do acórdão, bem como ajuste nos seguintes preços:

a) **itens 1, 2, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 25, 26, 28, 29, 30, 49, 57 e 73** [incluir estes: **79, 94** (peça 17, p. 18-19, 21)]**, que foram reduzidos para coincidirem com o menor lance na sessão pública do certame, de forma a atender o disposto no seu subitem 9.3.2, possibilitando, assim, a aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo**; e

b) itens 34 [incorretamente referenciado, remover este da lista (peça 17, p. 21)], **38, 41, 42,** [incluir este: **45** (idem),] **50, 64, 65, 66, 74, 75, 78, 81 e 83, que também foram reduzidos para coincidirem com o menor lance na sessão pública do certame com o objetivo de atender o disposto no seu subitem 9.3.2, porém, não aceitando a empresa contratada sua aquisição de forma isolada**.

9.4. Ressalte-se que **o fato de a empresa não aceitar a aquisição de bens de forma isolada dos demais itens do mesmo lote, mencionado na alínea 'b' supra, não contraria a decisão do Tribunal, uma vez que houve o ajustamento nos preços**, em conformidade com o indicado pelo TCU.

9.5. Assim, os elementos trazidos aos autos pelo Dnit são suficientes para demonstrar o atendimento às medidas consignadas no Acórdão em comento, razão pela qual devem ser consideradas cumpridas essas determinações.

9.6. Cumpre mencionar, ainda, que o fato de o Dnit ter comunicado todos os órgãos/entidades participantes supre a sua notificação da decisão adotada pelo Tribunal'.

36. Assim, na quantificação dos danos apurados para cada item (peça 34, colunas 'ITENS DO PREGÃO 448' e 'PREÇO UNIT. PROPOSTO TCU', respectivamente), **foram usados como referência (i) os preços retificados constantes desse acórdão, subitem 9.3.1, bem como (ii) os preços retificados pelo responsável André França Gonçalves em obediência à determinação do subitem 9.3.2 do acórdão referido**.

B.3. Do embasamento para a citação

37. Ao término das análises acima, citaram-se os responsáveis em função da irregularidade a seguir discriminada (peça 54, p. 6; grifos acrescidos):

'36.1. Irregularidade 1: descumprimento às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 - autos 50600.010639/2016-88, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão 1893/2017 -TCU/Plenário.

36.1.1. Fundamentação para o encaminhamento:

36.1.2. Evidências da irregularidade: documentos técnicos presentes nas peças 1, 2, 3, 4, 5, 6, 7, 8, 9, 10, 11, 12, 13, 14, 15, 16, 17, 18, 19, 21, 22 e 34.

36.1.3. Normas infringidas: **Quanto ao Sr. André França Gonçalves**, houve inobservância das premissas insculpidas na Lei nº 8.666, de 21/06/93, artigo 67, parágrafos 1º e 2º; Inobservância das determinações oriundas do Tribunal de Contas da União; Inobservância dos deveres previstos no artigo 116, incisos I, II, III, IV, VI, IX, da Lei nº 8.112, de 11/12/1990. **Em relação à Forma Office Comércio de Móveis e Interiores**, existiu o descumprimento das disposições acordadas na Ata de Registro de Preços retificada relativa ao Pregão nº 448/2016, de 22/11/2017 - autos 50600.010639/2016-88, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 1893/2017 - TCU/Plenário, ao fornecer bens sem a aplicação dos valores corrigidos e acordados pelas partes'.

**C. Alegações de defesa**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

38. Apresentam-se as alegações de defesa dos responsáveis. Contudo, antes de adentrar nas alegações, será avaliada a aplicação dos novos institutos da LINDB na responsabilização de agentes públicos.

C.1. Questão preliminar: Da aplicação da LINDB à responsabilização de agentes públicos, do dolo ou erro grosseiro e da boa-fé

39. O Decreto-Lei 4.657/1942 (Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro: LINDB) foi atualizado em 2018 por meio da Lei 13.655/2018, incluindo os artigos 20 a 30, que trataram da responsabilização de agentes públicos no âmbito da atividade controladora do Estado. Por meio do Decreto 9.830/2019, regulamentaram-se esses artigos. Desde então, essa análise vem sendo incorporada cada vez mais aos acórdãos do TCU, com vistas a aprimorar a individualização das condutas e a robustecer as decisões que aplicam sanções aos responsáveis. Nesse sentido, pontuam-se os recém-incorporados arts. 22 e 28 da LINDB:

> '[LINDB]
>
> Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.
>
> § 1º Em decisão sobre regularidade de conduta ou validade de ato, contrato, ajuste, processo ou norma administrativa, serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente.
>
> § 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.
>
> § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.
>
> (...)
>
> Art. 28. O agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro.
>
> [Decreto 9.830/2019]
>
> Responsabilização na hipótese de dolo ou erro grosseiro
>
> Art. 12. O agente público somente poderá ser responsabilizado por suas decisões ou opiniões técnicas se agir ou se omitir com dolo, direto ou eventual, ou cometer erro grosseiro, no desempenho de suas funções.
>
> § 1º Considera-se erro grosseiro aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia.
>
> § 2º Não será configurado dolo ou erro grosseiro do agente público se não restar comprovada, nos autos do processo de responsabilização, situação ou circunstância fática capaz de caracterizar o dolo ou o erro grosseiro.
>
> § 3º O mero nexo de causalidade entre a conduta e o resultado danoso não implica responsabilização, exceto se comprovado o dolo ou o erro grosseiro do agente público.
>
> § 4º A complexidade da matéria e das atribuições exercidas pelo agente público serão consideradas em eventual responsabilização do agente público.
>
> § 5º O montante do dano ao erário, ainda que expressivo, não poderá, por si só, ser elemento para caracterizar o erro grosseiro ou o dolo.
>
> § 6º A responsabilização pela opinião técnica não se estende de forma automática ao decisor que a adotou como fundamento de decidir e somente se configurará se estiverem presentes elementos suficientes para o decisor aferir o dolo ou o erro grosseiro da opinião técnica ou se houver conluio entre os agentes.
>
> § 7º No exercício do poder hierárquico, só responderá por culpa in vigilando aquele cuja omissão caracterizar erro grosseiro ou dolo.
>
> § 8º O disposto neste artigo não exime o agente público de atuar de forma diligente e eficiente no cumprimento dos seus deveres constitucionais e legais'.

40. Tipicamente, há duas vertentes para tentar afastar a responsabilização dos agentes públicos utilizando como fundamento os novos artigos da LINDB: (i) com base no art. 22, que



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

as circunstâncias em torno do agente público teriam impelido o responsável às condutas inquinadas ou o teriam impedido de praticar as condutas adequadas, inexistindo conduta diversa daquela adotada; (ii) com base no art. 28, que o agente público somente poderia ser sancionado pelo TCU ou ser obrigado a ressarcir os danos ao Erário a que dera causa se configurado dolo ou erro grosseiro.

41. Assim, **em relação às circunstâncias em torno do agente público**, para afastamento da responsabilidade pelas irregularidades a ele atribuídas, cumpre verificar se estão evidenciados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, que teriam impedido ou dificultado sua conduta de forma diversa. Para esses casos, colacionam-se na jurisprudência situações em que o Tribunal, em função do disposto no art. 22 do diploma legal e das peculiaridades dos casos concretos, **reduziu o valor de sanções anteriormente aplicadas**, a exemplo dos acórdãos 60/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Ana Arraes), 2.463/2019-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Bruno Dantas), 1.736/2021-TCU-Plenário (Rel. Min. Sub. Augusto Sherman Cavalcanti), 70/2020-TCU- Plenário (Rel. Min. Aroldo Cedraz) e 2.973/2019-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Ana Arraes).

42. **Em relação à responsabilização por erro grosseiro**, as decisões até o momento proferidas parecem se inclinar majoritariamente para a **equiparação conceitual do 'erro grosseiro' à 'culpa grave'**. Para fins do exercício do poder sancionatório do TCU, tem-se considerado como erro grosseiro o que resulta de grave inobservância do dever de cuidado e zelo com a coisa pública (Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. Benjamin Zymler; Acórdão 2.924/2018-TCU-Plenário, Rel. Min. José Mucio Monteiro; Acórdão 11.762/2018-TCU-Segunda Câmara, Min.-Rel. Marcos Bemquerer; acórdãos 957, 1.264 e 1.689, todos de 2019, do Plenário e relatados pelo Min. Augusto Nardes). Veja-se conceituação de erro grosseiro em trecho do voto do Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário (grifos acrescidos):

> '82. Dito isso, é preciso conceituar o que vem a ser erro grosseiro para o exercício do poder sancionatório desta Corte de Contas. **Segundo o art. 138 do Código Civil, o erro, sem nenhum tipo de qualificação quanto à sua gravidade, é aquele 'que poderia ser percebido por pessoa de diligência normal, em face das circunstâncias do negócio'** (grifos acrescidos). Se ele for substancial, nos termos do art. 139, torna anulável o negócio jurídico. Se não, pode ser convalidado.
>
> 83. Tomando como base esse parâmetro, o erro leve é o que somente seria percebido e, portanto, evitado por pessoa de diligência extraordinária, isto é, com grau de atenção acima do normal, consideradas as circunstâncias do negócio. O erro grosseiro, por sua vez, é o que poderia ser percebido por pessoa com diligência abaixo do normal, ou seja, que seria evitado por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, consideradas as circunstâncias do negócio. Dito de outra forma, **o erro grosseiro é o que decorreu de uma grave inobservância de um dever de cuidado, isto é, que foi praticado com culpa grave**'.

43. Quanto ao alcance da expressão 'erro grosseiro', o Ministro Antônio Anastasia defendeu que o correto seria considerar 'o erro grosseiro como culpa grave, mas mantendo o referencial do homem médio' (Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara). Desse modo, incorre em erro grosseiro o gestor que falha gravemente nas circunstâncias em que não falharia aquele que emprega um nível de diligência normal no desempenho de suas funções, considerando os obstáculos e dificuldades reais que se apresentavam à época da prática do ato impugnado (LINDB, art. 22).

44. Impende ressaltar, ainda, que a jurisprudência do TCU sinaliza que as alterações promovidas na LINDB pela Lei 13.655/2018, em especial a inclusão do art. 28, não provocaram modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por danos ao Erário. No voto do Acórdão 2.012/2022-TCU-Segunda Câmara, acima referido, o ministro relator reconheceu **a tendência jurisprudencial desta Corte em se exigir a caracterização de erro grosseiro apenas para fins de sanção, mas não para fins de ressarcimento ao Erário**, sendo, contudo, necessária essa caracterização no caso de condenação fundamentada nessa modalidade ou em culpa grave:

> '24. Não desconheço que esta Corte tem ainda se inclinado no sentido de que a exigência para se demonstrar que o agente praticou conduta que caracteriza erro grosseiro aplica-se somente para fins de multa, e não para reparação de dano. Aí identifico uma terceira



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

> contradição/fragilidade nos acórdãos recorridos/embargados, visto que, como visto anteriormente, toda fundamentação para responsabilização do ex-prefeito se deu com base em suposta conduta qualificada pelo erro grosseiro ou pela culpa grave. Desse modo, ainda que contraditória com julgados deste TCU (Acórdão 2768/2019-TCU-Plenário, rel. Min. Benjamin Zymler), a fundamentação da condenação com base em culpa grave ou erro grosseiro, impõe à Administração Pública a comprovação desses elementos subjetivos, em penhor da teoria dos motivos determinantes'.

45. Nessa linha, **o dever de indenizar os prejuízos ao Erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação**, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana (extracontratual), inclusive para fins do direito de regresso, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988 art. 37, § 6º):

> 'Art. 37. A administração pública direta e indireta de qualquer dos Poderes da União, dos Estados, do Distrito Federal e dos Municípios obedecerá aos princípios de legalidade, impessoalidade, moralidade, publicidade e eficiência e, também, ao seguinte:
>
> (...)
>
> § 6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou culpa'.

46. Confira-se, a esse respeito, a fundamentação adotada no Acórdão 2.391/2018-TCU-Plenário, a qual ilustra com clareza o tratamento jurisprudencial que vem sendo empregado à matéria, nos termos do voto proferido pelo Relator, Exmo. Min. Benjamin Zymler:

> '146. Isso ocorre porque as alterações promovidas na LINDB, em especial no art. 28, não provocaram uma modificação nos requisitos necessários para a responsabilidade financeira por débito.
>
> 147. O dever de indenizar os prejuízos ao erário permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, como é de praxe no âmbito da responsabilidade aquiliana, inclusive para fins de regresso à administração pública, nos termos do art. 37, § 6º, da Constituição:
>
> '6º As pessoas jurídicas de direito público e as de direito privado prestadoras de serviços públicos responderão pelos danos que seus agentes, nessa qualidade, causarem a terceiros, assegurado o direito de regresso contra o responsável nos casos de dolo ou **culpa**. (grifos acrescidos)'.
>
> 148. Como regra, a legislação civil não faz nenhuma distinção entre os graus de culpa para fins de reparação do dano. Tenha o agente atuado com culpa grave, leve ou levíssima, existirá a obrigação de indenizar. A única exceção se dá quando houver excessiva desproporção entre a gravidade da culpa e o dano. Nesta hipótese, o juiz poderá reduzir, equitativamente, a indenização, nos termos do art. 944, parágrafo único, do Código Civil.
>
> 149. No presente caso, compreendo que o responsável agiu com culpa na consumação da irregularidade, não havendo nenhuma desproporcionalidade entre o seu grau de negligência, verificado no cometimento do ato inquinado, e o dano que causou ao erário.
>
> 150. Sendo assim, compreendo que o Sr. [...] deve ser condenado em débito, mas, diante da ausência de culpa grave, deve ser dispensado da aplicação de multa'.

47. Citam-se, na mesma direção, entre outros, os acórdãos 2.768/2019, 1.958/2022, ambos do Plenário, 5.547/2019-TCU-Primeira Câmara, todos sob relatoria do Min. Benjamin Zymler; 11.289/2021-TCU-Primeira Câmara (Rel. Min. Vital do Rêgo) e 5.850/2021-TCU-Segunda Câmara (Rel. Min. Augusto Nardes), e 2.550/2019-TCU-Plenário (Rel. Walton Alencar Rodrigues).

48. Dessarte, considera-se que a aplicação das disposições da LINDB, em especial aquelas previstas nos dispositivos invocados, encontra-se plenamente incorporada à prática jurisprudencial desta Corte de Contas.

49. Por fim, esclarece-se que a boa-fé não pode ser presumida ou acatada a partir de mera alegação, devendo ser demonstrada e comprovada a partir dos elementos que integram os autos, corroborada em contexto fático propício ao reconhecimento dessa condição em favor dos responsáveis (Acórdão 4.667/2017-TCU-Primeira Câmara), valendo acrescer que o seu



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

reconhecimento, no âmbito do TCU, deve ser feito expressamente, a partir de elementos suficientes para avaliar a conduta dos responsáveis pela gestão de recursos públicos.

50. Isto posto, é adotado o entendimento do recorte jurisprudencial acima esmiuçado nas análises seguintes que remetam à aplicação da LINDB ao caso concreto.

C.2. Do revel: Sr. André França Gonçalves

51. Trata-se, nesta subseção, desse responsável, uma vez que, devidamente cientificado de sua citação, não se manifestou. Esse agente foi Coordenador de Administração Patrimonial do Dnit, no período de 29/6/2016 a 30/8/2018 (peça 44, p. 1). Seguem os elementos de sua responsabilização, consoante instrução que embasou sua citação (peça 54, p. 9):

> 'a) Conduta: Na condição de demandante e fiscal dos contratos e aquisições decorrentes da realização do Pregão nº 448/2016, descumpriu às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 - autos 50600.010639/2016-88), que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 1893/2017-TCU/Plenário, atestando notas fiscais de bens apresentados pela empresa vencedora do certame, Forma Office Comércio de Móveis e Interiores, sem a aplicação dos valores corrigidos e acordados pelas partes.
>
> b) Nexo de causalidade: Ao deixar de dar fiel cumprimento às disposições contidas na Ata de Registro de Preços, de 22/11/2017, retificada por força do Acórdão 1893/2017 - TCU/Plenário, o responsável permitiu a aquisição de bens em valores superfaturados, acarretando prejuízo aos cofres do DNIT.
>
> c) Culpabilidade: Não há excludentes de ilicitude, de culpabilidade e de punibilidade. É razoável inferir que cabia ao responsável, na condição de demandante e fiscal dos contratos e aquisições decorrentes da realização do Pregão 448/2016, zelar pelo fiel cumprimento da Ata de Registro de Preços, de 22/11/2017, retificada por força do Acórdão 1893/2017-TCU/Plenário'.

C.2.1. *Da validade das notificações*

52. Preliminarmente, cumpre tecer breves considerações sobre a forma como são realizadas as comunicações processuais no TCU. O Regimento Interno do TCU e demais normativos pertinentes definem que a validade da citação via postal não depende de que o aviso de recebimento (AR) seja assinado pelo próprio destinatário da comunicação, o que dispensa, no caso em tela, a entrega do AR em 'mãos próprias':

> '[Regimento Interno do TCU]
>
> Art. 179. A citação, a audiência, a notificação, bem como a comunicação de diligência e de rejeição de alegações de defesa ou das razões de justificativa, far-se-ão:
>
> I - por meio eletrônico ou digital, regulamentado em ato normativo próprio;
>
> II - por meio de publicação no Diário Eletrônico do TCU;
>
> III - mediante comparecimento das partes nos autos ou do seu representante;
>
> IV - por servidor designado;
>
> V - mediante carta registrada, com aviso de recebimento que comprove a entrega no endereço do destinatário;
>
> VI - por edital publicado nos órgãos oficiais, quando o seu destinatário não for localizado.
>
> (...)'

53. A exigência da norma é no sentido de o Tribunal verificar se a correspondência foi entregue no endereço correto, residindo aqui a necessidade de certeza inequívoca. Não é outra a orientação da jurisprudência do TCU, conforme se verifica dos julgados a seguir transcritos:

> 'São válidas as comunicações processuais entregues, mediante carta registrada, no endereço correto do responsável, não havendo necessidade de que o recebimento seja feito por ele próprio (Acórdão 3648/2013 - TCU - Segunda Câmara, Relator Min. José Jorge);
>
> É prescindível a entrega pessoal das comunicações pelo TCU, razão pela qual não há necessidade de que o aviso de recebimento seja assinado pelo próprio destinatário. Entregando-se a correspondência no endereço correto do destinatário, presume-se o recebimento da citação. (Acórdão 1019/2008 - TCU - Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler);



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

> As comunicações do TCU, inclusive as citações, deverão ser realizadas mediante Aviso de Recebimento - AR, via Empresa Brasileira de Correios e Telégrafos, bastando para sua validade que se demonstre que a correspondência foi entregue no endereço correto. (Acórdão 1526/2007 - TCU - Plenário, Relator Min. Aroldo Cedraz)'.

54. A validade do critério de comunicação processual do TCU foi referendada pelo Supremo Tribunal Federal, nos termos do julgamento do MS-AgR 25.816/DF, por meio do qual se afirmou a desnecessidade da ciência pessoal do interessado, entendendo-se suficiente a comprovação da entrega do 'AR' no endereço do destinatário:

> 'Ementa: agravo regimental. Mandado de segurança. Desnecessidade de intimação pessoal das decisões do tribunal de contas da união. Art. 179 do regimento interno do TCU. Intimação do ato impugnado por carta registrada, iniciado o prazo do art. 18 da lei nº 1.533/51 da data constante do aviso de recebimento. Decadência reconhecida. Agravo improvido.
>
> O envio de carta registrada com aviso de recebimento está expressamente enumerado entre os meios de comunicação de que dispõe o Tribunal de Contas da União para proceder às suas intimações.
>
> O inciso II do art. 179 do Regimento Interno do TCU é claro ao exigir apenas a comprovação da entrega no endereço do destinatário, bastando o aviso de recebimento simples'.

C.2.2. *Da revelia do responsável*

55. No caso vertente, a citação dos responsáveis em tela se deu em endereços constantes nas bases de dados custodiada pelo TCU. A entrega dos ofícios citatórios nesses endereços ficou comprovada conforme detalhamento a seguir (vide Quadro 1):

> 'a) Sr. André França Gonçalves: Ofício 54630/2023-TCU/Seproc (peça 60), origem no sistema da Receita Federal; ciência à peça 63'.

56. Nos processos do TCU, a revelia não leva à presunção de que seriam verdadeiras todas as imputações levantadas contra os responsáveis, diferentemente do que ocorre no processo civil, em que a revelia do réu opera a presunção da verdade dos fatos narrados pelo autor (Acórdãos 1.009/2018-TCU-Plenário, Relator Min. Bruno Dantas; 2.369/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler e 2.449/2013-TCU-Plenário, Relator Min. Benjamin Zymler). Dessa forma, a avaliação da responsabilidade do agente não pode prescindir da prova existente no processo ou para ele carreada.

57. Ao não apresentar sua defesa, o responsável deixou de produzir prova da regular aplicação dos recursos sob sua responsabilidade, em afronta às normas que impõem aos gestores públicos e a todo aquele que utilize recursos públicos a obrigação legal de, sempre que demandados pelos órgãos de controle, apresentar os documentos que demonstrem a correta utilização das verbas públicas, a exemplo do contido no art. 93 do Decreto-Lei 200/1967: 'Quem quer que utilize dinheiros públicos terá de justificar seu bom e regular emprego na conformidade das leis, regulamentos e normas emanadas das autoridades administrativas competentes'.

58. Mesmo as alegações de defesa não sendo apresentadas, considerando o princípio da verdade real que rege esta Corte, procurou-se buscar, em manifestações dos responsáveis na fase interna desta Tomada de Contas Especial, se havia algum argumento que pudesse ser aproveitado a seu favor.

C.2.3. *Manifestação na fase interna de TCE*

59. O responsável em tela manifestou-se na fase interna desta TCE às peças 32-33; a análise do tomador foi realizada apenas sobre a primeira delas, à peça 36. Os argumentos do responsável foram assim sumarizados (peça 36, p. 2-3, transcritas também à peça 44, p. 4-5; grifos removidos):

> '2. Na ocorrência dos fatos, o notificado ocupava o cargo de Coordenador de Administração patrimonial, no âmbito da Diretoria de Administração e Finanças. Na condição de demandante e fiscal dos contratos e aquisições decorrentes da realização do Pregão nº 448/2016, descumpriu às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22 de novembro de 2017 - autos 50600.010639/2016-88, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 1893/2017 - TCU/Plenário, atestando notas fiscais de



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

bens apresentados pela empresa vencedora do certame, Forma Office Comércio de Móveis e Interiores, sem a aplicação dos valores corrigidos e acordados pelas partes. Nesta seara, é certo afirmar que as atribuições conferidas ao notificado, na condição de agente público e gestor de recursos públicos, não foram exercidas a contento e com as devidas cautelas.

3. Após a notificação realizada pelo OFÍCIO Nº 156293/2022/SAA - DAF/DAF/DNIT SEDE, de 26 de agosto de 2022, o qual garantiu o direito de ampla defesa e contraditório para que fosse apresentada a defesa, esta foi apresentada pelo referido servidor, por meio do anexo E-mail DEFESA DO SERVIDOR ANDRE A TCE (12569715), transcrito parcialmente a seguir:

3.1. O servidor relatou os procedimentos à época quanto às notas fiscais e destacou as atribuições regimentais da Coordenação de Administração Patrimonial, ressaltando a grande demanda de serviços existentes (itens 2 a 5).

3.2. Ademais, apontou no item 7 a ausência de nomeação da comissão de recebimento provisório e definitivo; e designação do gestor, fiscal técnico e administrativo, conforme Instrução de Serviço DG nº 05/2017 de 29 de maio de 2017, publicada no Boletim Administrativo nº 102, de 30 de maio de 2017, (item 3.1 da IS DG 05/2017). Neste ponto, apresentou o art. 67 da Lei nº 8.666/93 e o Acórdão nº 1.094/2013 do TCU, que tratam sobre o fiscal do contrato (Itens 8 a 10).

3.3. Detalhou ainda a distinção entre gestor e fiscal do contrato (itens 11 a 15) e apresentou considerações que a IS 05/2017 traz a respeito do assunto e que não foi observado pela Diretoria (Item 17).

3.4. Por fim, citou o Manual de Diretrizes para Gestão, Acompanhamento e Fiscalização de Contratos do DNIT e o Acórdão TCU 2.065/2013-Plenário (Itens 28 e 29), no que tange ao assunto de fiscal de contratos.

3.5. No item 37, o servidor apresenta a justificativa, transcrita abaixo:

Nesse caso, informo as dificuldades vivenciadas por acumular etapas de planejamento, gestão, fiscalização, acompanhamento, implementação das ações necessárias ao bom funcionamento e adequação de toda a equipe que participou e participava das atribuições previstas na coordenação e de uma forma global procurar manter os níveis de qualidade de todos os serviços prestados, sempre buscando obedecer aos princípios basilares nas relações, cumprir todos os deveres legais praticando com zelo e dedicação as atribuições do cargo. Na falta de fiscais designados, restou nesta conduta diversa seguir com os trâmites recebidos da contratação, executando junto a todas atribuições do cargo mais essa atribuição.

3.6. No item 40, trouxe o apontamento do Acórdão 2973/2019, o qual descreveu:

Assim, caso o Poder Público não forneça condições adequadas para o exercício das atribuições de fiscalização, havendo dano decorrente da falta dela, não há que se falar em responsabilidade do fiscal (que não existiu para esse contrato). É o que, assim, ficou decidido pela 2ª Câmara do TCU na orientação emanada do Acórdão 2973/2019. Nesse caso, os Ministros do TCU fundamentaram tal entendimento, sobretudo, no artigo 22 da Lei de Introdução às Normas de Direito Brasileiro, o qual estabelece que 'na interpretação das normas de gestão pública, deverão ser considerados os obstáculos e as dificuldades do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo'.

3.7. Ao mencionar as determinações do Acórdão 1893/2017-TCU Plenário, destacou no item 41.1 a retificação da Ata de Registro de Preços 448/2016 e, no item 42, apresentou a seguinte ponderação:

Vale lembrar que este servidor adotou todas as medidas sob sua responsabilidade para o fiel cumprimento das determinações emanadas do TCU, incluindo a elaboração de planilhas para controle dos itens empenhados possibilitando a contratação dos Grupos 1 e 2 pelos valores homologados, de acordo com o item 9.3.2 do Acórdão nº 1893/2017-TCU-Plenário, onde foi definido que o DNIT deveria abster-se de adquirir os itens de forma isolada e se o fizesse que fosse pelo preço adjudicado por preço global lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tivesse apresentado o menor preço no pregão eletrônico SRP 448/2016. Como todos os itens foram contemplados nos empenhos, conforme planilha de aquisições, os preços foram utilizados de forma global aos valores homologados no sistema comprasnet quando da licitação'.

60. Quanto ao complemento de defesa apresentado a destempo pelo responsável e não analisado pelo tomador (peça 33), sumarizam-se seus argumentos abaixo:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

> ‘a) reiterou alegações sobre sua designação como fiscal dos contratos, mantidas concomitantemente suas atribuições como gestor;
>
> b) transcreveu trechos do que denominou ‘matriz de responsabilidade’, que descreveriam as condutas praticadas e sua tipificação de acordo com a legislação pertinente, e discorreu sobre o conteúdo que esse documento deveria conter;
>
> c) reiterou argumento sobre ausência de nomeação da comissão de recebimento provisório e definitivo, e de designação do gestor, fiscal técnico e administrativo, referenciando a Lei 8.666/1993, art. 67, *caput*;
>
> d) alegou que teria havido ‘potencial desconhecimento da ilicitude supostamente praticada’ e que o responsável não teria tido conhecimento que, no momento do envio das faturas para pagamento, estas poderiam não estar ajustadas as determinações do TCU, uma vez que haveria uma equipe de colaboradores que confeririam os materiais recebidos;
>
> e) repetiu argumento sobre a suposta regularidade da aquisição pelo preço adjudicado por preço global homologado no certame e que, por isso, não teria havido falta de zelo do responsável; e
>
> f) afirmou que seria inexigível conduta diversa’.

61. Por fim, anexou, documento intitulado ‘Relatório de Servidor’, do Dnit, contendo listagem de ocorrências relacionadas à vida funcional do responsável, desde sua nomeação em cargo efetivo em 12/9/2013 até portaria de teor não identificado, de 7/12/2021.

C.2.4. *Análise*

62. Primeiramente, adotam-se as análises do Dnit acerca dos argumentos trazidos na primeira peça de defesa do responsável e de parte deles reiterada na peça complementar apresentada a destempo. À época, a comissão de tomada de contas especial do tomador indeferiu esses argumentos com supedâneo nas seguintes razões (peça 36, p. 3-4, repetidas à peça 44, p. 5):

> ‘4.1. Quando o servidor percebeu as situações contrárias as boas práticas da Administração Pública, tais como o excesso de demanda de trabalho e o acúmulo da figura do gestor e do fiscal de contrato, era recomendável que, ao ter verificado que não possuía competências para tal, que tivesse notificado formalmente autoridade superior sobre sua falta de competência para atuar na fiscalização e na gestão, além de informar situações adversas contidas no Processo.
>
> 4.2. Dessa forma, o acatamento tácito da figura de gestor e fiscal dos contratos tratados nesta TCE, ao atestar notas fiscais em preços diferenciados do acordado na Ata de Preços Retificada do Pregão 448/2016, implicou na inobservância das premissas contidas na Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993, artigo 67, parágrafos 1º e 2º; das determinações oriundas do Tribunal de Contas da União constantes no Acórdão nº 1893/2017-TCU/Plenário; e dos deveres previstos no artigo 116, incisos L, II, III, IV, VI, IX, da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990.
>
> 4.3. Esta Comissão ainda destaca que o atesto não é um ato meramente formal, ao contrário, é uma garantia de que os serviços e produtos foram fornecidos consoante às determinações contratuais. Conforme orientação do TCU, ‘somente devem ser atestados serviços quando houverem sido efetivamente executados em sua perfeição e inteireza’. Tendo em vista que os valores constantes na nota estavam em discordância com a Ata de Preços retificada, era necessário que fosse solicitada a correção dos valores, evitando o dano ao erário público.
>
> 4.4. No dia 03 de outubro de 2022, de forma intempestiva, o Servidor André França Gonçalves apresentou complemento à sua defesa. Considerando que o prazo final para apresentação de defesa concedido findou no dia 23/09/2022, não será objeto de análise por parte desta Comissão.
>
> 4.5. Por fim, quanto à proposição de responsabilização do servidor ou não, caso não possua condições apropriadas para o desempenho de suas atribuições (Acórdão TCU nº 839/2011-Plenário), conforme artigo 16 da Portaria Nº 1.531, de 1º de julho de 2021, caberá ao TCU o julgamento’.

63. Quanto à alegação de ‘desconhecimento da ilicitude supostamente praticada’, importa realçar que o responsável, além de gestor, era o fiscal dos contratos decorrentes da Ata de Preços Retificada do PE - Dnit 448/2016 e tinha conhecimento dos preços retificados, tendo



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

inclusive notificado a contratada acerca dos preços retificados e das determinações desta Corte de Contas no Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, consoante Ofício 5289/2017/COPATR/CGLOG/DAF/DNIT SEDE-DNIT, de 18/9/2017, endereçado à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda (peça 17, p. 16-19, *apud* peça 54, p. 5):

> 'Assunto: Orientações Acórdão TCU nº 1893/2017 - TCU - Plenário
>
> Prezado Senhor,
>
> 1. Considerando o Acórdão nº 1893/2017 – TCU – Plenário (anexo), formulado no âmbito do processo nº TC 004.737/2017-2, principalmente nas determinações constantes dos itens 9.3.1 e 9.3.2, e considerando o interesse da Autarquia na manutenção da Ata de Registro de Preço nº 448/2016, Processo nº 50600.010639/2016-88, solicitamos manifestação da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda o interesse em manter o registro de preço perante ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes – DNIT, diante das alterações dos valores dos itens sugeridas pelo Tribunal de Contas: (...)
>
> 2. Para atender às determinações do subitem 9.3.2, e visando viabilizar as aquisições de forma parcelada para melhor atender este órgão gerenciador, os órgãos participantes e eventuais caronas, propõe-se a empresa vencedora do pregão eletrônico SRP 448/2016 equiparar seus preços aos menores valores ofertados, viabilizando a compra dos itens isoladamente, de modo a atender ao cronograma de aquisições do DNIT'.

64. Além disso, a alegação de que colaboradores outros deveriam ter conferido a regularidade do valor das faturas não assiste o responsável, porquanto era seu dever, como fiscal dos contratos, de atestar, não só a regularidade dos produtos e/ou serviços recebidos, mas também dos preços praticados no âmbito das medições, conforme condições contratadas e em obediência às determinações do TCU exaradas no Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, de que era sabedor.

65. Acerca da suposta ausência de condições apropriadas para o desempenho das atribuições do responsável e da inexigibilidade de conduta diversa, não foram encontrados nos autos elementos para substanciar essa alegação à luz da LINDB, conforme entendimento detalhado à Subseção C.1. Explica-se.

66. A presente TCE trata de responsabilidade financeira por danos ao Erário, não se aplicando, a rigor, conforme jurisprudência trazida, a regra da LINDB, art. 28 (responsabilização em caso de dolo ou erro grosseiro), uma vez que o dever de indenizar prejuízos aos cofres públicos permanece sujeito à comprovação de dolo ou culpa, sem qualquer gradação, tendo em vista o tratamento constitucional dado à matéria (CF/1988, art. 37, § 6º).

67. Quanto ao comando da LINDB, art. 22 (sobre obstáculos e dificuldades do gestor), levando-se em conta os elementos constantes dos autos, verifica-se que não restaram evidenciadas as circunstâncias objetivas que teriam afetado ou prejudicado sua atuação, impelindo às condutas inquinadas, constantes de sua responsabilização. E, para fins de sancionamento, entendem-se que estão presentes nas irregularidades atribuídas, elementos suficientes para constituir erro grosseiro, decorrente de uma grave inobservância de um dever de cuidado e zelo com a coisa pública, conforme referencial à Subseção C.1.

68. Consequentemente, **nenhum dos argumentos do responsável apresentados na fase interna de TCE serviu para afastar a irregularidade a ele atribuída em citação**.

69. Em se tratando de processo em que a parte interessada não se manifestou acerca das irregularidades imputadas, não há elementos para que se possa efetivamente aferir e reconhecer a ocorrência de boa-fé na conduta do responsável, podendo este Tribunal, desde logo, proferir o julgamento de mérito pela irregularidade das contas, conforme os termos dos §§ 2º e 6º do art. 202 do Regimento Interno do TCU – acórdãos 2.064/2011-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Ubiratan Aguiar), 6.182/2011-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Weber de Oliveira), 4.072/2010-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Valmir Campelo), 1.189/2009-TCU-Primeira Câmara (relator Min. Marcos Bemquerer), 731/2008-TCU-Plenário (relator Min. Aroldo Cedraz).

70. No corrente caso, o responsável se manifestou junto ao tomador na fase interna desta TCE, mas nada trouxe em sede de alegações de defesa em resposta à citação desta Corte. Ademais, naquela manifestação, não restou demonstrada a boa-fé do responsável.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

71. Dessa forma, **o Sr. André França Gonçalves deve ser considerado revel**, podendo ser aproveitados em seu favor os argumentos trazidos pelo outro defendente, caso seja pertinente.

72. Ausentes quaisquer alegações de defesa e rejeitados os argumentos apresentados na fase interna de TCE, **remanescem os liames entre o responsável e a conduta irregular atribuída**.

C.3. Da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda

73. Empresa vencedora e contratada pelo DNIT em decorrência do PE - Dnit 448/2016. Seguem os elementos de sua responsabilização, consoante instrução que embasou sua citação (peça 54, p. 9-10):

> 'a) Conduta: Na condição de vencedora e contratada pelo DNIT em decorrência do Pregão nº 448/2016, descumpriu às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 - autos 50600.010639/2016-88, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 1893/2017-TCU/Plenário, ao fornecer bens sem a aplicação dos valores corrigidos e acordados pelas partes.
>
> b) Nexo de causalidade: Ao receber por produtos com preços superiores ao preconizado na Ata de Registro de Preços, de 22/11/2017, retificada por força do Acórdão 1893/2017 - TCU/Plenário, a empresa auferiu valores superfaturados, acarretando prejuízo aos cofres do DNIT'.

C.3.1. *Síntese da resposta*

74. As alegações de defesa foram apresentadas às peças 76-78; a primeira dessas peças faria remissão às demais. Ao final, solicitou (p. 13):

> 'a) A NULIDADE PARCIAL DA ATA DE REGISTRO DE PREÇOS DO PREGÃO Nº 448/2016 (GERADA DE FORMA ERRÔNEA PELO DNIT), pelo cumprimento do item 9.3.2 do Acórdão nº 1893/2017 do TCU, originário dos autos do processo administrativo nº 004.737/2017-2;
>
> b) O DEFERIMENTO DO PEDIDO DE PARCELAMENTO DO DÉBITO atinente ao item 9.3.1 do Acórdão nº 1893/2017 do TCU, originário dos autos do processo administrativo nº 004.737/2017-2;
>
> c) O ARQUIVAMENTO da Tomada de Contas Especial'.

75. Para subsidiar seu pedido, apresentou os argumentos que se seguem.

76. Argumentou que esta TCE estaria fulminada pela 'coisa julgada administrativa', porquanto teria sido prolatado o Acórdão 2.850/2017, que teria determinado o arquivamento dos autos; referenciou decisão do Tribunal. Acrescentou que se o TCU deveria ter utilizado de sua prerrogativa para converter o processo em TCE à época.

77. Afirmou que, consoante determinação do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, '(...) o TCU veda a contratação separada de itens nas situações em que para o item em questão o valor ofertado pela Defendente tiver acima do menor lance, todavia, não vedou a contratação do grupo pelo valor ofertado'. Retomou argumento sobre coisa julgada administrativa resultante da prolação do Acórdão 2.850/2017 [i.e., Acórdão 2.850/2017-TCU-Plenário], que teria considerado cumpridas as determinações contidas no subitem 9.3, que abrangeria os subitens 9.3.1 e 9.3.2. Concluiu que não haveria razão para instauração de TCE em razão da ausência de causa provável de dolo imputável à responsável.

78. Defendeu que se aplicaria ao caso concreto o princípio do ato jurídico perfeito, visto que as obrigações teriam sido devidamente cumpridas por ambas as partes e não teria havido prática de dolo ensejador de dano ao erário.

79. Arguiu, adiante, que teria havido vício no procedimento de instauração desta TCE. Segundo a defesa, o Dnit deveria ter instaurado esta TCE, com sua consequente remessa ao TCU, até 26/2/2018, mas ela teria sido instaurada em 5/5/2022 no âmbito do tomador.

80. Passou a discorrer sobre determinações do TCU ao Dnit no âmbito do TC 045.261/2022-5 [com efeito, TC 045.261/2020-5]. Asseverou que o DNIT teria informado que o processo administrativo de instauração de TCE teria se dado em razão de determinação na Corte de Contas nos autos daquele processo. Trouxe trecho pinçado de decisão não identificada, nem



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

datada, sobre objeto indefinido, contendo determinação de diligência ao Dnit para subsidiar fiscalização a ser realizada pelo Corte de Contas. Assim, concluiu que o tomador, ao instaurar a TCE em tela, teria extrapolado os limites de sua atuação e teria infringido o disposto nas determinações do TCU.

81. Continuando, ponderou que os danos apurados deveriam ter se limitado aos preços dos itens referentes ao subitem 9.3.1 do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário. Segundo a defesa, seu subitem 9.3.2 somente vedaria a contratação fora do preço adjudicado, com aplicação do menor valor de proposta do licitante não vencedor, no caso de contratação isolada.

82. Alegando que o Dnit teria contratado todos os itens da ata de registro de preços retificada do PE - Dnit 448/2016, sustentou que os preços corretos a serem aplicados seriam os preços adjudicados, e não aqueles determinados pelo Dnit ou AudTCE. Nos preços por estes determinados, incluíram-se os preços dos itens 38, 41, 42, 45, 50, 64, 65, 74, 75, 78, 81 e 83, que a responsável teria declarado que não os forneceria ao Dnit, '(...) sob pena de sofrer grande prejuízo financeiro, caso houvesse a contratação de forma isolada', conforme Ofício 155/2017, de sua autoria [peça 17, p. 21].

83. Argumentou, então, que o Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário teria trazido duas determinações, '(...) uma obrigatória e a outra condicionada a um evento que poderia ou não acontecer (contratação/adesão de itens de forma isolada)'. Assim, requereu o deferimento da nulidade parcial da ARP retificada quanto à tabela de preços do subitem 9.3.2, porque não teria havido contratação ou adesão isolada e que o Dnit teria comprado todos os itens da ARP.

84. Solicitou, por fim, o parcelamento do débito referente aos itens da ata relacionados no subitem 9.3.1 desse acórdão, conforme cálculo em tabela que se supõe de sua própria elaboração, totalizando R$ 125.447,49, dividido em cem parcelas, baseado no princípio da boa-fé e na capacidade econômica da responsável.

C.3.2. *Análise*

85. Acerca da suposta 'coisa julgada administrativa', alegada pela responsável, tem-se que, no Acórdão 2.850/2017-TCU-Plenário (TC 004.737/2017-2, peça 132; análise que o embasou à peça 128), debruçou-se sobre o cumprimento, pelo Dnit, das determinações constantes do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3 – aí incluídos os subitens 9.3.1 e 9.3.2 –, conforme análise realizada na instrução que embasou aquele acórdão, excerto à Subseção B.2.

86. Primordialmente, importa ressaltar que, **naquela decisão, não se analisaram as aquisições realizadas pelo tomador junto à responsável, a preços superfaturados, o que ora se faz nesta TCE**.

87. Subsidiariamente, acrescenta-se ainda que aquela decisão foi exarada em sessão de 12/12/2017, anterior à realização da maioria das aquisições decorrentes do PE - Dnit 448/2016, conforme memória de cálculo dos prejuízos ao Erário, realizada pelo tomador (peça 34); esses fatos e seus débitos respectivos somente foram trazidos ao conhecimento desta Corte de Contas em novembro de 2022, consoante relatório final desse tomador, Relatório de TCE - Dnit 1937/2022 (peça 44).

88. Quanto aos argumentos referentes à suposta ausência de danos ao Erário, impende observar a contradição evidente com seus argumentos derradeiros, em que reconhece, em outros termos, a prática de superfaturamento em violação à determinação constante do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3.1.

89. Quanto à alegada 'ausência de causa provável de dolo imputável à responsável', importa remeter às competências do TCU em relação a gestores públicos e a particulares. Realça-se a competência do Congresso Nacional, com o auxílio do TCU, para o exercício do controle externo, conforme CF/1988, arts. 70 e 71. Por conseguinte, prestará contas qualquer pessoa física ou jurídica, pública ou privada, que utilize, arrecade, guarde, gerencie ou administre dinheiros, bens e valores públicos ou pelos quais a União responda, ou que, em nome desta, assuma obrigações de natureza pecuniária.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

90. Desse modo, explica-se que **a obrigação de ressarcimento de danos ao Erário**, em sede de TCE, é atribuída a **quem tenha se enriquecido sem causa às custas do Erário** e a **todo aquele que tenha dado causa a esse dano, ainda que dele não tenha obtido qualquer vantagem**. Neste sentido, veja-se a CF/1988:

> 'Art. 71. O controle externo, a cargo do Congresso Nacional, será exercido com o auxílio do Tribunal de Contas da União, ao qual compete: (...)
>
> VIII - aplicar aos responsáveis, em caso de ilegalidade de despesa ou irregularidade de contas, as sanções previstas em lei, que estabelecerá, entre outras cominações, multa proporcional ao dano causado ao erário;'

91. Sobre as alegações referentes a ato administrativo jurídico perfeito e à existência de vício formal para instauração desta TCE, perfilha-se entendimento do tomador em análise de idênticos argumentos apresentados em sua fase interna pela responsável (peça 37; grifos removidos):

> '3. Observe-se, ainda, que a defesa do notificado calcou-se na alegação do ato administrativo jurídico perfeito; da ausência de dano ao erário, sagrando-se vencedora em todas as fases, sem qualquer prática de irregularidade, direcionamento e/ou superfaturamento, alegando que a Ata de Registro de Preço foi devidamente assinada em 29 de dezembro de 2016, gerando os contratos supracitados; da existência de vício formal no procedimento de instauração da TCE, visto que não observou os prazos para abertura e encaminhamento ao TCU; e de providências discordantes com às determinadas por aquela Corte de Contas, conforme os autos do processo TC 045.261/2020-2, 'o TCU solicitou algo e o DNIT quer entregar e informar providências discordantes daquilo que foi requerido pela Corte de Contas.
>
> 4. Imprescindível atentar-se ao Ofício nº 155/2017, datado de 19 de setembro de 2017, em que a empresa FORMA OFFICE manifestou seu interesse em permanecer no Pregão Eletrônico nº 448/2016 e concordou com a redução dos preços sugeridos por este Órgão gerenciador (Sei! 12527655).
>
> 4.1. Logo, constata-se que o ato jurídico perfeito alegado pela empresa não foi devidamente cumprido, tendo em vista que as notas fiscais não condizem com a determinação exarada pelo TCU, Acórdão nº 1893/2017/TCU — PLENÁRIO e Ata de Registro de Preço nº 448/2016 (Sei! 12527328).
>
> 5. No tocante à existência de vício formal no procedimento de instauração da TCE, é inevitável transcrever o artigo 7º da Portaria nº 1.531, de 1º de julho de 2021:
>
> 'CAPÍTULO VI
>
> DA DISPENSA DA INSTAURAÇÃO
>
> Art. 7º Salvo determinação em contrário do Tribunal de Contas da União, fica dispensada a instauração da tomada de contas especial, nas seguintes hipóteses:
>
> (...)
>
> II - quando houver transcorrido prazo superior a 10 (dez) anos entre a data provável de ocorrência do dano e a primeira notificação dos responsáveis pela autoridade administrativa competente;'
>
> 5.1. Da leitura acima e das provas trazidas ao longo do processo não houve o transcurso de prazo estabelecido acima'.

92. Realça-se ainda a inocorrência da prescrição, consoante análise realizada à Subseção A.1.

93. Adiante, quanto às alegações sobre diligência não identificada dos autos do TC 045.261/2020-2, esclarece-se à responsável que, consoante Lei 8.443/1992, art. 8º, **é condição suficiente para instauração de TCE, a ocorrência (i) da prática de ato de gestão ilegal, ilegítimo, antieconômico, ou infração à norma legal ou regulamentar de natureza contábil, financeira, orçamentária, operacional ou patrimonial, d/ou (ii) de dano ao Erário decorrente de ato de gestão ilegítimo ao antieconômico**, dentre outras. Assim, não guarda qualquer relevo para elucidação deste feito se a TCE for instaurada a partir de informações coligidas em resposta a diligência desta Corte em outros autos, de apurações de seu controle interno, de auditorias independentes etc. **Longe de extrapolar os limites de sua atuação, a instauração de TCE, presentes seus pressupostos, é um dever de toda autoridade**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

**administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, conforme legislação de regência**.

94. Passando aos argumentos sobre a quantificação dos danos ao Erário, rechaça-se primeiramente a solicitação de 'deferimento de nulidade parcial' da ata de registro de preços retificada, de 22/11/2017, publicada no D.O.U. de 1º/12/2017 (peça 7, p. 6), **mera petição em sede de TCE, feita a destempo, quase sete anos depois de sua publicação, e ademais, ausentes dos autos fundamentos aptos a configurá-la**.

95. Continuando, depreende-se das alegações de defesa sua concordância em relação aos danos ao Erário por ela perpetrados em violação ao subitem 9.3.1 do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário. A controvérsia por ela levantada restringe-se acerca dos danos decorrentes da violação ao subitem 9.3.2 desse acórdão. Analisa-se.

96. A defesa, tem, em suma, a tese de que a determinação constante do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3.2 (i) teria sido opcional, condicionada à contratação ou à adesão isolada aos itens da ata de registro de preços retificada pertinentes, e (ii) não teria vedado a contratação de grupo de itens pelos preços ofertados pela responsável, superiores àqueles calculados pelo Dnit conforme essa determinação. Repise-se aquela deliberação (grifos acrescidos):

> '9.3. com fundamento no art. 250, inciso II, do Regimento Interno do TCU, determinar ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes que: (...)
>
> 9.3.2. **abstenha-se de autorizar a utilização da ata de registro de preços por quaisquer interessados** (**incluindo o próprio órgão gerenciador**, os órgãos participantes e eventuais caronas - caso tenha sido prevista a adesão para órgãos não participantes) **para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote/grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão eletrônico SRP 448/2016**;'

97. Consoante homologação do PE - Dnit 448/2016 no Relato - Dnit/Direx 146/2016, ambos os grupos de itens de seu objeto foram adjudicados à responsável por preço global de cada grupo (peça 5, p. 6); numeração de itens obtida dos anexos da versão retificada da ata de registro de preços, mencionada adiante:

> a) **Grupo 01 - Mobiliário (itens de número 1 a 70)**, R$ 27.172.875,00;
>
> b) **Grupo 02 - Assentos (itens de número 71 a 97)**, R$ 25.148.306,00;
>
> c) TOTAL: R$ 52.321.181,00.

98. Conforme historiado à Subseção B.1, a forma de divisão do objeto foi alvo de análise em instrução pregressa, quando teria sido demonstrada a razoabilidade de sua fundamentação. Todavia, àquela subseção, também se relatou o impedimento à utilização da ata de registro de preços para aquisição separada de itens de objeto adjudicado por preço global de lote ou de grupo para os quais o fornecedor convocado para assinar a ata não tenha apresentado o menor preço no pregão.

99. Os itens para as quais a responsável não apresentou o menor preço no PE - Dnit 448/2016, concernentes à determinação do subitem 9.3.2, são aqueles constantes do Ofício 5289/2017/COPATR/CGLOG/DAF/DNIT SEDE-DNIT, de 18/9/2017 (peça 17, p 17-19), encaminhados pelo também responsável André França Gonçalves à contratada, itens listados à Subseção B.2 e divididos nos dois grupos dessa ata, conforme anexos de sua versão retificada, a saber (TC 004.737/2017-2, peça 127, p. 3-6):

> 'a) Grupo 01 - Mobiliário: 1, 2, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 25, 26, 28, 29, 30, 38, 41, 42, 45, 49, 50, 57, 64, 65, 66; e
>
> b) Grupo 02 - Assentos: 73, 74, 75, 78, 79, 81, 83, 94'.

100. Em seu Ofício 155/2017, de 19/9/2017, a responsável concordou integralmente com a redução dos preços determinada pelo Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3.1, mas discordou da redução de preço de parte dos itens pertinentes à determinação constante de seu subitem 9.3.2 (peça 17, p. 21), conforme análise suplementada à Subseção B.2. Classificam-se os itens da ata de registro de preços consoante a discordância da contratada em seu fornecimento aos preços reduzidos:



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

'a) Concordância, referente à deliberação 9.3.1:

a.1) Grupo 01 - Mobiliário: 34, 39, 47, 51, 54, 67;

a.2) Grupo 02 - Assentos: 76, 85, 86, 90, 91, 95, 96.

b) Concordância, referente à deliberação 9.3.2:

b.1) Grupo 01 - Mobiliário: 1, 2, 3, 11, 12, 13, 14, 15, 25, 26, 28, 29, 30, 49, 57;

b.2) Grupo 02 - Assentos: 73, 79, 94.

c) Discordância, referente apenas à deliberação 9.3.2:

c.1) Grupo 01 - Mobiliário: 38, 41, 42, 45, 50, 64, 65, 66;

c.2) Grupo 02 - Assentos: 74, 75, 78, 81, 83'.

101. Porém, não obstante sua concordância com a redução de preços acima referida, a responsável forneceu itens a preços superiores àqueles retificados em decorrência desse acórdão – tanto em relação a itens pertinentes à deliberação 9.3.2 desse acórdão, quanto para itens pertinentes a sua deliberação 9.3.1 –, consoante análise do tomador, que se desdobra adiante (peça 34); veja-se também o teor das subseções B.1 e B.2 para mais informações.

102. Segundo análise pregressa, o Dnit celebrou quatro contratos com a responsável, decorrentes do PE - Dnit 448/2016 para aquisição de mobiliário (*apud* peça 54, p. 4). Todavia, consoante análise do tomador, também consubstanciada na quantificação de débitos à peça 34, o Dnit, no período de maio a agosto de 2018, adquiriu mobiliário referente à respectiva ata diretamente por notas de empenho, sem a lavratura de qualquer contrato (peça 19, p. 12; grifos acrescidos):

> '6.4. Observou-se também que a Coordenação de Administração Patrimonial, na pessoa do titular, encaminhou processos para pagamento à empresa Forma Office durante os exercícios de 2017 e 2018 sem atentar para as determinações emanadas pelo Tribunal de Contas da União, e ainda que tenha respondido aquela egrégia Corte de Contas que faria a aquisição dos bens considerando-se os valores constantes na Ata de Registro de Preços nº 448/2016 devidamente retificada e acolhida na ocasião, não foram identificados dados e informações que corroborassem tal medida. **Além disso, nos meses de maio, junho, julho e agosto do ano de 2018 houve envio de processos de pagamento sem a lavratura do correspondente instrumento contratual, calcando-se apenas no edital e nas respectivas notas de empenho**, sob alegação de que em razão do encerramento do exercício de 2017, não foi possível levar tal medida a efeito em tempo hábil'.

103. Para registro, pois está fora do escopo da citação, acrescenta-se ainda que, em consulta ao sítio Internet do Portal da Transparência, encontraram-se informações sobre outro contrato decorrente do PE - Dnit 448/2016: Contrato 38/2017, de 28/12/2017 e publicado em 10/1/2018, no valor de R$ 323.467,00 (nota de empenho 2017NE800945 no valor de R$ 387.287,53), celebrado com a responsável e tendo por objeto o fornecimento de mobiliários (https://portaldatransparencia.gov.br/contratos/667797819?ordenarPor=descricao&direcao=asc, acesso em 18/10/2024).

104. Retomando, classificam-se os itens adquiridos pelo Dnit por grupo de itens, para cada contrato, e, no caso das aquisições efetivadas sem esse instrumento, para cada nota de empenho (peças 9-13 e 34):

> 'a) Contrato 124/2017, de 17/8/2017, no valor de R$ 2.047.558,00, aquisição separada de itens do Grupo 01 (peça 9, p. 3): 1, 3, 5, 8, 11, 12, 16, 18, 21, 24, 27, 31, 33-37, 40-45, 47-53, 62;
>
> b) Contrato 125/2017, também de 17/8/2017, no valor de R$ 1.991.750,00, aquisição separada de itens do Grupo 02 (peça 10, p. 3): 74, 75, 77, 78, 80, 82, 83, 86;
>
> c) Contrato 956/2017, de 22/12/2017, no valor de R$ 1.534.388,00, aquisição separada de itens do Grupo 01 (peça 11, p. 3): 2, 4, 6, 7, 9, 10, 11, 13-26, 28-32, 38, 39, 43, 46, 48, 52-61, 63-70;
>
> d) Contrato 957/2017, também de 22/12/2017, no valor de R$ 2.283.808,00, aquisição separada de itens do Grupo 02 (peça 12, p. 3): 71-73, 76, 79, 81, 83-85, 87-97;
>
> e) Sem contrato, Nota de empenho (NE) 2017NE806294: NF 13.096, de 9/5/2018, no valor de R$ 274.936,00, aquisição separada de itens do Grupo 02 (peça 13, p. 20): 72, 83, 89, 90, 93-95;



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

f) Sem contrato, NE 2017NE806295, aquisição separada de itens do Grupo 01 (peça 34):

f.1) NF 13.186, de 19/6/2018, no valor de R$ 177.520,00 (peça 13, p. 8): 18, 19, 38, 39, 59, 64-67, 68-70;

f.2) NF 13.182, de 18/6/2018, no valor de R$ 155.780,00 (peça 13, p. 17): 13-15, 17, 43;

f.3) NF 13.174, de 12/6/2018, no valor de R$ 32.200,00 (peça 13, p. 14): 38; e

f.4) NF 13.169, de 11/6/2018, no valor de R$ 99.100,00 (peça 13, p. 11): 6, 7, 9-11, 22'.

105. Desse rol, exsurge que foi adquirido cada um dos itens de ambos os grupos da Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017, totalizando R$ 8.597.040,00 (16,4% do total adjudicado, R$ 52.321.181,00), distribuídos da seguinte forma:

'a) Grupo 01: R$ 4.046.546,00 (14,9%); e

b) Grupo 02: R$ 4.550.494,00 (18,1%)'.

106. Isto posto, e a despeito (i) de ter sido adquirida um pequena parte dos valores da ata e (ii) de as proporções dos valores dos itens adquiridos em cada grupo não serem exatamente aquelas dos valores adjudicados, **acolhe-se parcialmente o argumento da responsável quanto aos preços praticados para os itens pertinentes ao subitem 9.3.2 do Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, itens sobre a redução de preços dos quais a responsável manifestou sua discordância em seu Ofício 155/2017, de 19/9/2017, mantidos todos os demais itens cuja redução de preço ela acolheu** (peça 17, p. 21). **Por conseguinte, removem-se do escopo dos danos ao Erário em tela os valores referentes aos seguintes itens da ata de registro de preços retificada:**

**'a) Grupo 01 - Mobiliário: 38, 41, 42, 45, 50, 64, 65, 66; e**

**b) Grupo 02 - Assentos: 74, 75, 78, 81, 83'.**

107. **Ademais, aproveita-se também o argumento em relação ao Sr. André França Gonçalves, responsável solidário pela mesma irregularidade.**

108. Adiante, sobre a solicitação de parcelamento dos débitos, em cem parcelas, esclarece-se à responsável que o limite de parcelamento para pagamento da dívida é de até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217.

109. Por todo o exposto, **acolhem-se parcialmente as alegações de defesa, afastando-se parte dos danos ao Erário apurados, mantida a obrigação de seu ressarcimento, aproveitando-se esse afastamento ao responsável André França Gonçalves**.

**D. Da quantificação dos danos**

110. Em razão do afastamento de parte dos débitos, resultante das análises de alegações de defesa, atualiza-se a tabela de débitos constante da instrução que embasou as citações, identificando-se os itens respectivos na memória de cálculo corrigida do tomador e removendo-se os itens que não mais pertencem ao escopo dos danos ao Erário apurados, ora realçados na Tabela 1 (peça 54, p. 6-7, e peça 34). Ademais, a partir de informações prestadas pela contratada em suas alegações de defesa (peça 76, p. 8), incluíram-se dois itens pertencentes ao rol elencado no Acórdão 1.893/2017-TCU-Plenário, subitem 9.3.1, que, por erro formal, não se fizeram constar da memória de cálculo elaborada pelo tomador: itens 76 (Poltrona de auditório) e 85 (Poltrona Auditório - obesos). Por simplicidade e conservadorismo, arbitrou-se a data de pagamento desses itens como a última data de pagamento registrada na tabela de débitos, 20/9/2018. Veja-se o resultado abaixo:

Tabela 1 - Danos recalculados (valores históricos)

| Item | Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|---|
| 77 | 16/10/2017 | 2.000,00 |
| 83 | 16/10/2017 | 48.300,00 |
| 83 | 16/10/2017 | 112.700,00 |
| 86 | 16/10/2017 | 2.708,00 |
| 11 | 16/11/2017 | 1.740,00 |
| 34 | 16/11/2017 | 485,50 |
| 49 | 16/11/2017 | 19.500,00 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

| Item | Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|---|
| 1 | 16/11/2017 | 1.180,00 |
| 12 | 13/12/2017 | 3.800,00 |
| 42 | 19/12/2017 | 19.540,00 |
| 45 | 19/12/2017 | 13.960,00 |
| 47 | 19/12/2017 | 2.520,60 |
| 34 | 17/1/2018 | 1.456,50 |
| 51 | 17/1/2018 | 3.472,00 |
| 74 | 17/1/2018 | 28.225,00 |
| 75 | 17/1/2018 | 68.125,00 |
| 78 | 17/1/2018 | 36.625,00 |
| 25 | 16/3/2018 | 5.800,00 |
| 26 | 16/3/2018 | 2.400,00 |
| 3 | 23/3/2018 | 1.760,00 |
| 41 | 23/3/2018 | 26.260,00 |
| 50 | 23/3/2018 | 12.200,00 |
| 73 | 17/5/2018 | 12.555,00 |
| 79 | 17/5/2018 | 5.100,00 |
| 90 | 17/5/2018 | 4.387,48 |
| 38 | 26/6/2018 | 5.214,00 |
| 54 | 26/6/2018 | 649,32 |
| 65 | 26/6/2018 | 479,00 |
| 66 | 26/6/2018 | 5.107,00 |
| 67 | 26/6/2018 | 286,40 |
| 64 | 26/6/2018 | 5.228,00 |
| 38 | 26/6/2018 | 2.607,00 |
| 54 | 26/6/2018 | 216,44 |
| 11 | 26/6/2018 | 290,00 |
| 39 | 26/6/2018 | 519,00 |
| 67 | 5/7/2018 | 214,80 |
| 28 | 5/7/2018 | 1.720,00 |
| 29 | 5/7/2018 | 6.330,00 |
| 57 | 5/7/2018 | 6.500,00 |
| 14 | 5/7/2018 | 3.136,00 |
| 15 | 5/7/2018 | 1.560,00 |
| 13 | 5/7/2018 | 784,00 |
| 38 | 9/7/2018 | 5.214,00 |
| 39 | 9/7/2018 | 692,00 |
| 64 | 9/7/2018 | 5.228,00 |
| 65 | 9/7/2018 | 479,00 |
| 66 | 9/7/2018 | 5.107,00 |
| 67 | 9/7/2018 | 71,60 |
| 83 | 7/8/2018 | 177.100,00 |
| 95 | 7/8/2018 | 6.447,16 |
| 81 | 14/9/2018 | 9.900,00 |
| 94 | 14/9/2018 | 840,00 |
| 96 | 14/9/2018 | 1.707,04 |
| 91 | 14/9/2018 | 40,30 |
| 83 | 20/9/2018 | 48.300,00 |
| 90 | 20/9/2018 | 4.387,48 |
| 94 | 20/9/2018 | 840,00 |
| 95 | 20/9/2018 | 6.447,16 |
| 76 | 20/9/2018 | 64.287,00 |
| 85 | 20/9/2018 | 25.818,00 |
| TOTAL | | R$ 204.648,78 |

**INFORMAÇÕES ADICIONAIS**



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

111. Informa-se que foi instaurada a Representação TC 045.261/2020-2, cujo objetivo foi apurar supostas irregularidades em pregões para aquisição de mobiliário e indícios de direcionamento às empresas Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda (CNPJ 09.813.581/0001-55) e Forma Style Seating Ergonomic Ltda (CNPJ 26.365.896/0001-04) no âmbito da administração pública federal, aí incluído o PE - Dnit 448/2016.

112. Naqueles autos, ora arquivados, seu relator anuiu à proposta da unidade técnica para a criação de apartados para aprofundamento das análises (naqueles autos, peça 1.882). Por conseguinte, em relação ao pregão referido e a outros certames e contratações do Dnit, foi autuada a **Representação TC 007.564/2022-8** (relator Min. Benjamin Zymler). Contudo, até a presente data, esse processo se encontra pendente de manifestação de mérito do Tribunal.

**CONCLUSÃO**

113. Inicialmente, realizou-se a análise dos pressupostos de procedibilidade da IN - TCU 71/2012, na qual foram avaliadas a inocorrência de prescrição, a viabilidade do exercício do contraditório e ampla defesa e a superioridade de seu valor ao limite mínimo de constituição de TCE (Seção A).

114. Realizou-se a síntese da irregularidade que embasou as citações, efetuada conforme pareceres uníssonos da AudTCE e delegação de competência conferida pelo relator do feito (Seção B).

115. A seguir, passou-se à análise das alegações de defesa dos responsáveis em resposta à citação. Destaca-se a ausência de manifestações nestes autos do Sr. André França Gonçalves, embora tenha sido encontrada manifestação na fase interna de TCE. Realizada a análise de seus argumentos, concluiu-se que nenhum deles serviu para afastar a irregularidade atribuída em citação. Em consequência, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º, **será proposta a consideração de sua revelia**, dando-se prosseguimento ao processo (Seção C).

116. A responsável Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda não logrou elidir, por meio da defesa apresentada, a irregularidade que lhe foi impingida, embora parte de seus argumentos tenha sido acolhido, resultando no afastamento parcial dos danos ao Erário apurados atribuídos a ambos os responsáveis em solidariedade. Por essa razão, **será proposto o acolhimento parcial de suas alegações de defesa**. De todo modo, inexistem nos autos elementos que demonstrem sua boa-fé ou a ocorrência de outras excludentes de culpabilidade.

117. Por fim, realizou-se nova quantificação dos débitos, em razão do afastamento de parte dos débitos, resultante das análises de alegações de defesa (Seção D).

118. Verifica-se também que não houve prescrição nem prejuízo à defesa, conforme análise já realizada.

119. Tendo em vista que não constam dos autos elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, **será proposto que suas contas sejam julgadas irregulares, nos termos do Regimento Interno, art. 202, § 6º, com a imputação do débito atualizado monetariamente e acrescido de juros de mora, descontado o valor eventualmente recolhido, além de aplicação da multa da Lei 8.443/1992, art. 57**.

120. Em razão da pertinência com seu objeto, **será proposto o carreamento de cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem para os autos da Representação TC 007.564/2022-8**.

121. Por fim, informa-se que, até a presente data, não há nos autos quaisquer peças classificadas como sigilosas, prescindindo-se assim de manifestação sobre a necessidade de manutenção de seu sigilo.

**PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO**

122. Em decorrência do exposto, submetem-se os autos à consideração superior, para envio ao MPTCU e na sequência ao Tribunal, propondo:

123. Considerar revel, para todos os efeitos, o Sr. André França Gonçalves, com fundamento na Lei 8.443/1992, art. 12, § 3º e no Regimento Interno, art. 202, § 8º.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

124. Acolher parcialmente as alegações de defesa apresentadas pela empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.

125. Julgar irregulares as contas da empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda (CNPJ 09.813.581/0001-55) e do Sr. André França Gonçalves (CPF 024.683.176-61), com fundamento na Constituição Federal, art. 71, inciso II, e na Lei 8.443/1992, arts. 1º, inciso I, 16, inciso III, alíneas 'b' e 'c', e § 2º, c/c os arts. 19 e 23, inciso III, da mesma lei, e com o Regimento Interno, arts. 1º, inciso I, 209, incisos II e III, e § 5º, 210 e 214, inciso III, condenando-os ao pagamento das quantias a seguir especificadas, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, atualizadas monetariamente e acrescidas dos juros de mora, calculados a partir das datas discriminadas, até a data dos recolhimentos, na forma prevista na legislação em vigor, destacando-se que a conduta, o nexo de causalidade e a culpabilidade relacionados a cada responsável encontram-se descritos na matriz de responsabilização constante do Apêndice I desta instrução:

'a) Irregularidade: descumprimento às disposições contidas na Ata de Registro de Preços Retificada, de 22/11/2017 - autos 50600.010639/2016-88, que objetivou dar estrito cumprimento às determinações constantes no Acórdão nº 1893/2017-TCU/Plenário.

b) Responsáveis solidários: Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda, André França Gonçalves.

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 16/10/2017 | 2.000,00 |
| 16/10/2017 | 2.708,00 |
| 16/11/2017 | 1.740,00 |
| 16/11/2017 | 485,50 |
| 16/11/2017 | 19.500,00 |
| 16/11/2017 | 1.180,00 |
| 13/12/2017 | 3.800,00 |
| 19/12/2017 | 2.520,60 |
| 17/1/2018 | 1.456,50 |
| 17/1/2018 | 3.472,00 |
| 16/3/2018 | 5.800,00 |
| 16/3/2018 | 2.400,00 |
| 23/3/2018 | 1.760,00 |
| 17/5/2018 | 12.555,00 |
| 17/5/2018 | 5.100,00 |
| 17/5/2018 | 4.387,48 |
| 26/6/2018 | 649,32 |
| 26/6/2018 | 286,40 |
| 26/6/2018 | 216,44 |
| 26/6/2018 | 290,00 |
| 26/6/2018 | 519,00 |
| 5/7/2018 | 214,80 |
| 5/7/2018 | 1.720,00 |
| 5/7/2018 | 6.330,00 |
| 5/7/2018 | 6.500,00 |
| 5/7/2018 | 3.136,00 |
| 5/7/2018 | 1.560,00 |
| 5/7/2018 | 784,00 |
| 9/7/2018 | 692,00 |
| 9/7/2018 | 71,60 |
| 7/8/2018 | 6.447,16 |
| 14/9/2018 | 840,00 |
| 14/9/2018 | 1.707,04 |
| 14/9/2018 | 40,30 |
| 20/9/2018 | 4.387,48 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 20/9/2018 | 840,00 |
| 20/9/2018 | 6.447,16 |
| 20/9/2018 | 64.287,00 |
| 20/9/2018 | 25.818,00 |
| TOTAL | R$ 204.648,78 |

Valor atualizado até 24/10/2024: R$ 304.218,29 (com juros) (peça 80).

126. Aplicar à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda (CNPJ 09.813.581/0001-55) e ao Sr. André França Gonçalves (CPF 024.683.176-61), individualmente, a multa prevista na Lei 8.443/1992, art. 57 c/c o Regimento Interno, art. 267, com a fixação do prazo de quinze dias, a contar das notificações, para comprovarem, perante o Tribunal (Regimento Interno, art. 214, inciso III, alínea 'a'), o recolhimento das dívidas aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, atualizadas monetariamente desde a data do acórdão proferido até a dos efetivos recolhimentos, se forem pagas após o vencimento, na forma da legislação em vigor.

127. Autorizar, desde logo, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 28, inciso II, a cobrança judicial das dívidas caso não atendidas as notificações.

128. Autorizar, caso requerido pelos responsáveis, o pagamento da dívida em até 36 parcelas mensais e consecutivas, nos termos da Lei 8.443/1992, art. 26 c/c o Regimento Interno, art. 217, fixando-lhes o prazo de quinze dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovar perante o Tribunal o recolhimento da primeira parcela, e de trinta dias, a contar da parcela anterior, para comprovar o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, na forma prevista na legislação em vigor.

129. Enviar cópia digital do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem à Procuradoria da República no Distrito Federal, nos termos do § 3º do art. 16 da Lei 8.443/1992 c/c o § 7º do art. 209 do Regimento Interno do TCU, para adoção das medidas cabíveis.

130. Carrear cópia do Acórdão a ser prolatado, bem como do Relatório e do Voto que o fundamentarem para os autos da Representação TC 007.564/2022-8.

131. Informar aos responsáveis que a presente deliberação, acompanhada do Relatório e do Voto que a fundamentam, está disponível para a consulta no endereço www.tcu.gov.br/acordaos".

2. O Ministério Público de Contas acompanhou a AudTCE quanto ao mérito, propondo apenas ajuste no valor a ser ressarcido:[3]

"[...]

Estamos de pleno acordo com os argumentos que levaram ao afastamento de parte do débito, entretanto, entendemos que o seu valor deve ser ajustado, pelos motivos abaixo.

16. O cálculo do débito consta da tabela da peça 34, onde se comparou, para cada item adquirido do pregão, os valores pagos constantes das notas fiscais e os preços unitários propostos pelo TCU, de modo que as diferenças entre eles, multiplicadas pelos quantitativos de mobiliários e assentos adquiridos, permitiu calcular o dano decorrente do descumprimento do Acórdão n.º 1.893/2017-TCU-Plenário.

17. A Unidade Técnica observou que dois itens (76, poltrona de auditório; e 85, poltrona de auditório - obesos), do subitem 9.3.1 do Acórdão n.º 1.893/2017-TCU-Plenário, por erro formal, não constaram da memória de cálculo elaborada pelo tomador de contas. Assim, propôs

[3] Peça 85 – parecer da procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

incluí-los no débito, nos valores de R$ 64.287,00 e R$ 25.818,00, respectivamente, com base em informações prestadas pela contratada em suas alegações de defesa.

18. Entretanto, consultando as notas fiscais das peças 13 e 14, documentação mais fidedigna, não há referência a esses dois itens como vendidos pela empresa, de forma que nos parece correto o tomador de contas deixar de incluí-los na memória de cálculo da peça 34.

19. Do mesmo modo, cabe excluir da memória de débitos o item 77, no valor de R$ 2.000,00, que não se encontra entre os itens que tiveram valor renegociado conforme os itens 9.3.1 e 9.3.2 do Acórdão n.º 1.893/2017-TCU-Plenário.

20. Feitos os ajustes sugeridos, o débito recalculado resulta menor, no total de R$ 112.543,78.

21. Pelo exposto, esta representante do Ministério Púbico de Contas manifesta-se de acordo com a proposta formulada pela Unidade Técnica às peças 81 a 83, exceto com relação à tabela de débitos constante da proposta de encaminhamento (peça 81, pp. 30-31), que sugere deva ser substituída pela retratada abaixo".

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 16/10/2017 | 2.708,00 |
| 16/11/2017 | 1.740,00 |
| 16/11/2017 | 485,50 |
| 16/11/2017 | 19.500,00 |
| 16/11/2017 | 1.180,00 |
| 13/12/2017 | 3.800,00 |
| 19/12/2017 | 2.520,60 |
| 17/1/2018 | 1.456,50 |
| 17/1/2018 | 3.472,00 |
| 16/3/2018 | 5.800,00 |
| 16/3/2018 | 2.400,00 |
| 23/3/2018 | 1.760,00 |
| 17/5/2018 | 12.555,00 |
| 17/5/2018 | 5.100,00 |
| 17/5/2018 | 4.387,48 |
| 26/6/2018 | 649,32 |
| 26/6/2018 | 286,40 |
| 26/6/2018 | 216,44 |
| 26/6/2018 | 290,00 |
| 26/6/2018 | 519,00 |
| 5/7/2018 | 214,80 |
| 5/7/2018 | 1.720,00 |
| 5/7/2018 | 6.330,00 |
| 5/7/2018 | 6.500,00 |
| 5/7/2018 | 3.136,00 |
| 5/7/2018 | 1.560,00 |
| 5/7/2018 | 784,00 |
| 9/7/2018 | 692,00 |
| 9/7/2018 | 71,60 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 7/8/2018 | 6.447,16 |
| 14/9/2018 | 840,00 |
| 14/9/2018 | 1.707,04 |
| 14/9/2018 | 40,30 |
| 20/9/2018 | 4.387,48 |
| 20/9/2018 | 840,00 |
| 20/9/2018 | 6.447,16 |
| TOTAL | R$ 112.543,78 |

É o relatório.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230165.

# VOTO

Em exame, tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) em razão de pagamentos à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. por mobiliário fornecido em valores superiores aos fixados na ata de registro de preços do pregão eletrônico 448/2016, retificada para dar cumprimento ao acórdão 1893/2017–Plenário.

2. Os dois grupos de itens do certame foram adjudicados à Forma Office por preço global. Ao apreciar representação sobre o pregão, este Tribunal identificou preços discrepantes e determinou ao Dnit que condicionasse a aquisição de treze itens à renegociação dos preços registrados, de modo a adequá-los à média de mercado calculada pela unidade instrutiva[1], e que se abstivesse de autorizar a utilização da ata para aquisição separada de itens para os quais a fornecedora não tivesse apresentado o menor preço no certame[2].

3. Em atendimento, o coordenador de administração patrimonial do Dnit, André França Gonçalves, notificou a contratada acerca das reduções de preço.[3]

4. A empresa concordou com as reduções relativas ao subitem 9.3.1 e com parte daquelas vinculadas ao subitem 9.3.2, mas recusou a redução de treze itens, para os quais pediu a manutenção dos preços adjudicados, com a vedação de sua aquisição isolada.[4]

5. A ata retificada foi assinada em 22/11/2017 e publicada em 1º/12/2017, nos termos aceitos pela contratada. Embora não contemplasse todas as reduções de preço determinadas, este Tribunal deliberou que era suficiente para considerar cumpridas as determinações.[5]

6. Na fase interna, ao examinar os processos de pagamento a diretoria de administração e finanças do Dnit constatou que as notas fiscais emitidas pela contratada foram atestadas e pagas sem os descontos decorrentes da retificação da ata.[6]

7. A tomada de contas especial foi instaurada em 10/8/2022 e nessa oportunidade se quantificou o dano em R$ 750.441,78, em valores históricos. Além disso, foi atribuída responsabilidade solidária a André França Gonçalves[7] e à Forma Office.[8] A Controladoria-Geral da União (CGU) certificou a irregularidade das contas e a autoridade ministerial competente tomou conhecimento das conclusões do controle interno.[9]

8. Neste Tribunal, a Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE) promoveu a citação solidária dos responsáveis pelo dano apurado na fase interna.[10] André França Gonçalves tomou ciência da citação em 10/11/2023 e não apresentou defesa. A Forma Office, citada em 14/3/2024, apresentou alegações de defesa.[11]

9. Em sua instrução de mérito, a AudTCE propôs considerar revel André França Gonçalves, acolher parcialmente as alegações de defesa da Forma Office, julgar irregulares as contas de ambos, condená-los solidariamente ao ressarcimento de R$ 204.648,78, em valores históricos, e aplicar-lhes, individualmente, a multa do art. 57 da Lei 8.443/1992. Esse valor resultou da exclusão dos treze itens

[1] Subitem 9.3.1.
[2] Subitem 9.3.2.
[3] Ofício 5289/2017/COPATR/CGLOG/DAF/DNIT SEDE, de 18/9/2017 (peça 17, p. 16-19).
[4] Ofício 155/2017, de 19/9/2017 (peça 17, p. 21).
[5] Peça 7, p. 4-11; acórdão 2850/2017–Plenário (TC 004.737/2017-2, peças 127, 128 e 132).
[6] Relatório 01/2022-DAF, de 24/5/2022 (peça 19).
[7] Coordenador de administração patrimonial no período de 29/6/2016 a 30/8/2018.
[8] Peças 20, 34 e 44.
[9] Peças 48-51.
[10] Instrução preliminar à peça 54; pronunciamentos às peças 55-56.
[11] Peças 60, 63, 69-72, 74-75 e 76-78.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230166.

cuja redução de preço a empresa recusou, além disso solicita-se inclusão de dois itens[12] que não constavam da memória de cálculo do tomador de contas.[13]

10. O Ministério Público de Contas concordou com a proposta da unidade instrutiva, com ajuste na quantificação do débito, e propôs excluir os itens 76 e 85, por não constarem das notas fiscais de fornecimento, e o item 77, por não integrar o rol de itens com preço renegociado, o que reduz o débito para R$ 112.543,78, em valores históricos.[14]

**II**

11. Acolho o encaminhamento proposto pela AudTCE, com os ajustes sugeridos pelo Ministério Público de Contas, e adoto as análises empreendidas como razões de decidir, sem prejuízo das considerações a seguir.

12. O prazo prescricional começou a correr quando o Dnit tomou conhecimento da irregularidade e foi interrompido pela instauração da tomada de contas especial, pelo relatório do tomador de contas e pelas citações dos responsáveis. Ainda que se considerasse como termo inicial a data do pagamento mais antigo, a apuração dos fatos teve início antes de transcorridos cinco anos. Tampouco ocorreu paralisação do processo por mais de três anos, o que afasta a prescrição intercorrente. Assim, não ocorreu a prescrição, nos termos da Resolução 344/2022.

13. André França Gonçalves deve ser considerado revel[15]. Na fase interna, alegou o acúmulo das funções de gestor e de fiscal dos contratos, a falta de designação formal de comissão de recebimento e de fiscais, o volume de trabalho da coordenação, o desconhecimento de que as faturas estavam em desacordo com as determinações deste Tribunal, a conferência dos materiais por outros colaboradores e a regularidade das aquisições pelo preço global adjudicado. Invocou, ainda, o art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro[16] e a inexigibilidade de conduta diversa.[17]

14. Esses argumentos não afastam sua responsabilidade, já que foi o próprio responsável quem conduziu a renegociação dos preços com a contratada e quem encaminhou a este Tribunal a ata retificada como comprovação do cumprimento do acórdão 1893/2017–Plenário.[18] Conhecia, portanto, os preços que deveriam ser praticados. Ainda assim, atestou notas fiscais com valores superiores aos registrados, o que viabilizou os pagamentos indevidos. O atesto não é ato meramente formal, certifica que o fornecimento ocorreu nas condições contratadas, inclusive quanto ao preço. A eventual conferência dos bens por outros servidores não o exime desse dever.

15. Quanto às dificuldades alegadas, o responsável não demonstrou ter comunicado a seus superiores a impossibilidade de exercer adequadamente a gestão e a fiscalização dos contratos, nem trouxe elementos concretos de que obstáculos reais o tenham impedido de comparar o valor das faturas com a ata que ele mesmo renegociou. Para fins de sanção, a conduta configura erro grosseiro, pois o responsável desconsiderou preços fixados para cumprir determinação expressa deste Tribunal, em grave inobservância do dever de cuidado com a coisa pública.

16. A Forma Office alegou, inicialmente, que a matéria estaria acobertada pela coisa julgada administrativa, pois o acórdão 2850/2017–Plenário teria considerado cumpridas as determinações do acórdão 1893/2017–Plenário. A empresa defendeu, também, a existência de ato jurídico perfeito, a inocorrência de dano ao erário e a ausência de dolo.

17. No acórdão 2850/2017–Plenário, apenas foi verificada a correção da ata de registro de preços. Essa decisão foi proferida em 12/12/2017, antes da maior parte das aquisições. Portanto os pagamentos realizados em desacordo com a ata retificada não foram objeto de exame naquela ocasião e somente chegaram ao conhecimento deste Tribunal com a presente tomada de contas especial.

---

[12] Itens 76 e 85.
[13] Peça 81, p. 30-31; pronunciamentos às peças 82-83.
[14] Parecer da procuradora-geral Cristina Machado da Costa e Silva (peça 85).
[15] Art. 12, § 3º, da Lei 8.443/1992.
[16] Decreto-Lei 4.657/1942.
[17] Peças 32-33.
[18] TC 004.737/2017-2, peça 128, p. 3.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230166.

18. A empresa assinou a ata retificada e, mesmo assim, faturou os bens por preços superiores aos registrados. O terceiro que, como contratante ou parte interessada, concorre para o dano responde solidariamente pelo ressarcimento[19] e essa responsabilidade não depende da comprovação de dolo.

19. A alegação de vício na instauração, por inobservância do prazo para abertura e remessa da tomada de contas especial, tampouco prospera. Os prazos previstos na Instrução Normativa 71/2012 têm natureza administrativa e sua inobservância não invalida o processo nem afasta o dever de ressarcir.

20. Também não procede a tese de que o Dnit teria extrapolado determinação deste Tribunal no TC 045.261/2020-2. Presentes os pressupostos, a instauração de tomada de contas especial é dever da autoridade administrativa competente, sob pena de responsabilidade solidária, e independe da origem das informações que revelaram o dano[20].

21. No mérito, a empresa sustentou que o subitem 9.3.2 do acórdão 1893/2017–Plenário apenas vedava a aquisição isolada de itens para os quais ela não apresentou o menor preço, de modo que as reduções correspondentes somente seriam devidas nessa hipótese. Como o Dnit adquiriu todos os itens dos dois grupos, deveriam prevalecer os preços adjudicados. Com base nisso, pediu a declaração de nulidade parcial da ata retificada.

22. O argumento merece acolhida parcial, na linha defendida pela AudTCE e pelo Ministério Público de Contas.

23. A determinação do subitem 9.3.2 teve por finalidade impedir que a aquisição separada de itens de lote adjudicado por preço global permitisse ao fornecedor se beneficiar de itens cotados acima do menor lance, sem a compensação dos demais itens do grupo. A empresa recusou expressamente a redução de treze itens e condicionou sua manutenção na ata à vedação da aquisição isolada.

24. Como o Dnit adquiriu todos os itens de ambos os grupos, a situação que motivou a determinação não se concretizou em relação a esses itens. Por isso, os valores correspondentes devem ser excluídos do débito, conforme proposto nas manifestação da unidade instrutiva. Não é necessário, contudo, declarar a nulidade parcial da ata, providência estranha ao objeto desta tomada de contas especial, basta recalcular o dano.

25. Permanece o débito relativo aos itens do subitem 9.3.1 e aos itens do subitem 9.3.2 cuja redução a empresa aceitou expressamente. Em relação a eles, a contratada se comprometeu com os novos preços e, ainda assim, faturou valores superiores.

26. No que diz respeito à quantificação do dano, acolho os ajustes propostos pelo Ministério Público de Contas, que por se referir a circunstância objetiva comum aos responsáveis solidários, se aproveita ao revel.[21]

27. As notas fiscais de fornecimento não registram a venda dos itens 76 e 85, incluídos pela AudTCE com base apenas em informação prestada pela própria defesa.[22] Além disso, esses itens não integraram a citação e sua inclusão agravaria a situação dos responsáveis sem que tivessem oportunidade de se defender.

28. O item 77, por sua vez, não figura entre os itens com preço renegociado em cumprimento ao acórdão 1893/2017-Plenário, de modo que não existe parâmetro para apurar sobrepreço.

29. Quanto ao pedido de parcelamento em cem prestações, não existe previsão normativa; o limite legal é de 36 (trinta e seis) parcelas mensais e consecutivas, que podem ser autorizadas de imediato.[23]

30. Não existem no processo elementos que permitam reconhecer a boa-fé dos responsáveis, razão pela qual, desde logo, as contas de André França Gonçalves e da Forma Office devem ser

[19] Art. 16, § 2º, "b", da Lei 8.443/1992.
[20] Art. 8º da Lei 8.443/1992.
[21] Art. 161 do Regimento Interno.
[22] Peças 13 e 14; peça 76, p. 8.
[23] Art. 26 da Lei 8.443/1992 c/c o art. 217 do Regimento Interno.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230166.

julgadas irregulares, com condenação solidária ao ressarcimento do dano e a aplicação, a cada um, de multa.

Ante o exposto, voto para que este Tribunal adote a minuta de acórdão que ora submeto à apreciação deste Colegiado.

TCU, Sala das Sessões, em 3 de novembro de 2026.

ODAIR CUNHA
Relator



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230166.

ACÓRDÃO Nº 5773/2026 – TCU – 1ª Câmara

1. Processo nº TC 030.099/2022-6.
2. Grupo II – Classe de Assunto: II – Tomada de Contas Especial
3. Responsáveis: André França Goncalves (024.683.176-61); Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. (09.813.581/0001-55).
4. Órgão/Entidade/Unidade: Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes.
5. Relator: Ministro Odair Cunha.
6. Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral Cristina Machado da Costa e Silva.
7. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Tomada de Contas Especial (AudTCE).
8. Representação legal: Edmilson Francisco de Oliveira Martins (OAB/DF 56.466), representando Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda.

9. Acórdão:

VISTO, relatado e discutido este processo de tomada de contas especial instaurada pelo Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (Dnit) por pagamentos à empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. por mobiliário fornecido em valores superiores aos fixados na ata de registro de preços do pregão eletrônico 448/2016, retificada para dar cumprimento ao acórdão 1893/2017–Plenário.

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão da Primeira Câmara, por unanimidade, diante das razões expostas pelo relator, em:

9.1. julgar como irregulares as contas de André França Gonçalves, com base nos arts. 1º, I, 16, III, “b” e “c” da Lei 8.443/1992,condenando-o em solidariedade com a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda. ao pagamento das quantias abaixo especificadas, atualizadas monetariamente e acrescidas de juros de mora calculados a partir das respectivas datas até a do efetivo recolhimento, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, “a”, do Regimento Interno), o recolhimento da quantia devida aos cofres do Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes, na forma da legislação em vigor:

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 16/10/2017 | 2.708,00 |
| 16/11/2017 | 1.740,00 |
| 16/11/2017 | 485,50 |
| 16/11/2017 | 19.500,00 |
| 16/11/2017 | 1.180,00 |
| 13/12/2017 | 3.800,00 |
| 19/12/2017 | 2.520,60 |
| 17/1/2018 | 1.456,50 |
| 17/1/2018 | 3.472,00 |
| 16/3/2018 | 5.800,00 |
| 16/3/2018 | 2.400,00 |
| 23/3/2018 | 1.760,00 |
| 17/5/2018 | 12.555,00 |
| 17/5/2018 | 5.100,00 |
| 17/5/2018 | 4.387,48 |
| 26/6/2018 | 649,32 |
| 26/6/2018 | 286,40 |
| 26/6/2018 | 216,44 |
| 26/6/2018 | 290,00 |
| 26/6/2018 | 519,00 |
| 5/7/2018 | 214,80 |
| 5/7/2018 | 1.720,00 |
| 5/7/2018 | 6.330,00 |
| 5/7/2018 | 6.500,00 |



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230167.

| Data de ocorrência | Valor histórico (R$) |
|---|---|
| 5/7/2018 | 3.136,00 |
| 5/7/2018 | 1.560,00 |
| 5/7/2018 | 784,00 |
| 9/7/2018 | 692,00 |
| 9/7/2018 | 71,60 |
| 7/8/2018 | 6.447,16 |
| 14/9/2018 | 840,00 |
| 14/9/2018 | 1.707,04 |
| 14/9/2018 | 40,30 |
| 20/9/2018 | 4.387,48 |
| 20/9/2018 | 840,00 |
| 20/9/2018 | 6.447,16 |

9.2. aplicar a André França Gonçalves e a empresa Forma Office Comércio de Móveis e Interiores Ltda., a multa prevista no art. 57 da Lei 8.443/1992, nos valores de R$ 10.000,00 (dez mil reais) e R$ 2.000,00 (dois mil reais) respectivamente, fixando o prazo de 15 (quinze) dias, a contar da notificação, para que comprovem, perante este Tribunal (art. 214, III, "a", do Regimento Interno), o recolhimento das quantias devidas aos cofres do Tesouro Nacional, atualizadas monetariamente desde a data do presente acórdão até a do efetivo recolhimento, se for paga após o vencimento, na forma da legislação em vigor;

9.3. autorizar, desde logo, o parcelamento das dívidas em até 36 (trinta e seis) parcelas, incidindo, sobre cada parcela, corrigida monetariamente, os correspondentes acréscimos legais, fixando-lhe o prazo de 15 (quinze) dias, a contar do recebimento da notificação, para comprovarem, perante este Tribunal, o recolhimento da primeira parcela, e de 30 (trinta) dias, a contar da parcela anterior, para comprovarem o recolhimento das demais parcelas, devendo incidir, sobre cada valor mensal, atualizado monetariamente, os juros de mora devidos, no caso do débito, na forma prevista na legislação em vigor, alertando a responsável de que a falta de comprovação do pagamento de qualquer parcela importará o vencimento antecipado do saldo devedor (art. 217, § 2º, do Regimento Interno);

9.4. autorizar, desde logo, a cobrança judicial das dívidas, caso não atendidas as notificações (arts. 28, II, da Lei 8.443/1992 e 219, II, do Regimento Interno); e

9.5. encaminhar cópia desta deliberação (relatório, voto e acórdão):

9.5.1. ao Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes e aos responsáveis, informando-lhes que sua íntegra estará disponível para consulta no dia seguinte ao de sua oficialização, em www.tcu.gov.br/acordaos;

9.5.2. à Procuradoria da República no Distrito Federal (art. 16, § 3º, da Lei 8.443/1992), esclarecendo que os procuradores e membros do Ministério Público credenciados nesta Corte têm acesso às peças deste processo de forma eletrônica e automática, ressalvadas aquelas classificadas como sigilosas, as quais requerem solicitação formal (art. 62, § 1º, da Resolução TCU 259/2014).

10. Ata n° 38/2026 – 1ª Câmara.
11. Data da Sessão: 3/11/2026 – Ordinária.
12. Código eletrônico para localização na página do TCU na Internet: AC-5773-38/26-1.



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230167.

13. Especificação do quórum:
13.1. Ministros presentes: Walton Alencar Rodrigues (Presidente), Odair Cunha (Relator) e Rodrigo Pacheco.
13.2. Ministro-Substituto convocado: Weder de Oliveira.

(Assinado Eletronicamente)
WALTON ALENCAR RODRIGUES
Presidente

(Assinado Eletronicamente)
ODAIR CUNHA
Relator

Fui presente:

(Assinado Eletronicamente)
PAULO SOARES BUGARIN
Subprocurador-Geral



Para verificar as assinaturas, acesse www.tcu.gov.br/autenticidade e informe o código 81230167.