



Tribunal de Contas da União
Secretaria-Geral de Controle Externo
Secretaria de Apoio à Gestão de Processos

OFÍCIO 21165/2026-TCU/Seproc

Brasília-DF, 3/6/2026.

Ao Senhor

LEANDRO BUENO

Coordenador da Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e de Inquérito
Senado Federal

Processo TC 021.602/2023-9

Tipo do processo: Solicitação do Congresso Nacional

Relator do processo: Ministro Jhonatan de Jesus

Unidade responsável: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações

Assunto: Notificação de acórdão.

Anexos: peças 379 e 382 do processo TC 021.602/2023-9.

Senhor Coordenador,

1. Informo Vossa Senhoria do Acórdão 1342/2026-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus, prolatado na sessão de 27/5/2026, por meio do qual o Tribunal de Contas da União apreciou o processo acima indicado.
2. Encaminho cópia do referido Acórdão, cujo inteiro teor pode ser acessado no Portal TCU, endereço eletrônico www.tcu.gov.br/acordaos.
3. Por oportuno, solicito especial atenção às informações complementares que acompanham este ofício, bem assim para a necessidade de utilizar – para resposta a comunicações e envio de documentos – os serviços da plataforma Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico, disponíveis no Portal TCU (www.tcu.gov.br), endereço em que também é possível acessar os autos do processo.
4. Dúvidas sobre o processo ou sobre esta comunicação, favor entrar em contato com a Central de Atendimento ao Cidadão: Portal TCU > Fale Conosco > Dúvidas Processuais (<https://portal.tcu.gov.br/duvidas-processuais>) ou 0800-644-2300, opção 2 - atendimento de segunda a sexta-feira, das 10h às 18h.

Atenciosamente,

assinado eletronicamente

SIMONE BICALHO FELIX BRAGA

Secretária



Tribunal de Contas da União

INFORMAÇÕES COMPLEMENTARES

- 1) O acesso ao processo indicado nesta comunicação pode ser realizado por meio da plataforma de serviços digitais Conecta-TCU, disponível no Portal TCU (www.tcu.gov.br). A visualização de processos e documentos sigilosos depende de solicitação formal e posterior autorização do relator. Informações detalhadas sobre o uso da plataforma, inclusive para fins de cadastro e credenciamento, podem ser consultadas ao acionar o ícone “Conecta-TCU” do Portal TCU.
- 2) Nos termos do art. 27, § 3º, da Resolução-TCU 360/2023, havendo necessidade de informar sobre o mesmo conteúdo a diferentes unidades da mesma estrutura organizacional, o TCU encaminhará apenas um expediente, cujo teor deve ser disponibilizado à unidade de controle interno e, quando for o caso, a outros setores dessa instituição que conciliam interesse na matéria.
- 3) Em se tratando de processo de contas e havendo no acórdão responsáveis com contas julgadas regulares ou regulares com ressalva, incumbe ao dirigente da unidade jurisdicionada, ou a sua unidade de auditoria ou controle interno, dar ciência do teor do acórdão a esses responsáveis, nos termos do art. 4º, § 7º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 4) Nos termos do art. 30 da Resolução-TCU nº 360/2023, quando da apreciação de recurso interposto à deliberação do Tribunal, são expedidas comunicações sobre a deliberação adotada a todas as autoridades, responsáveis e interessados a quem foi dirigida comunicação quando da adoção da deliberação recorrida.
- 5) No caso de acórdão proferido em processo constante de relação, na forma do art. 143 do Regimento Interno do TCU, não há relatório e voto. A fundamentação de análise de fato e de direito consta da instrução técnica juntada aos autos.
- 6) A juntada aos autos do instrumento de mandato, quando a parte for representada por procurador, é pressuposto essencial para a atuação do mandatário no processo, nos termos do art. 13, § 2º, da Resolução - TCU 36/1995.
- 7) Constitui dever das partes, de seus procuradores e de todos aqueles que de qualquer forma participem do processo, uma vez comunicados com êxito, informar e manter atualizadas as informações referentes aos respectivos endereços, não cabendo posterior arguição de nulidade de comunicação em decorrência da alteração de endereço não informada expressamente nos autos, nos termos do art. 5º, *caput* e § 2º, da Resolução-TCU 360/2023.
- 8) Nos termos dos arts. 31 a 35 da Lei nº 8.443/1992 e 285 a 288 do Regimento Interno do TCU, a parte poderá interpor recurso ao acórdão. A interposição de embargos de declaração é causa de mera suspensão e não de interrupção de prazo para os demais recursos, conforme disposto no art. 34, § 2º, da Lei nº 8.443/1992.
- 9) A apresentação de petição ou a interposição de recurso deve observar as seguintes orientações:
 - a) ser dirigida ao relator do processo;
 - b) indicar, com destaque, o número do processo e deste ofício;
 - c) utilizar dos serviços da plataforma digital Conecta-TCU ou do protocolo eletrônico disponíveis no Portal TCU;



Tribunal de Contas da União

- d) a petição ou o recurso podem ser apresentados diretamente pelo destinatário do ofício ou por intermédio de procurador regularmente constituído nos autos, conforme disciplina o art. 145 do Regimento Interno do TCU;
 - e) caso haja procurador constituído nos autos, as comunicações processuais subsequentes serão dirigidas a esse representante. Se houver mais de um procurador, pode ser indicado o nome daquele a quem deverão ser encaminhadas as comunicações, conforme o disposto no art. 145, §§ 3º e 4º, do Regimento Interno do TCU, e no art. 38 da Resolução-TCU 360/2023.
- 10) A informação classificada na origem com restrição de acesso deve ser acompanhada dos seguintes elementos, consoante a Lei de Acesso à Informação (Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011), caso contrário será considerada de acesso público pelo Tribunal:
- a) indicação objetiva da hipótese de restrição de acesso: informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado; informação com sigilo atribuído por legislação específica; informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem;
 - b) na hipótese de informação imprescindível à segurança da sociedade ou do Estado, indicar:
 - b.1) o grau de sigilo da classificação (reservado, secreto ou ultrassecreto);
 - b.2) o fundamento legal da classificação;
 - b.3) o prazo de restrição de acesso ou o evento que defina o termo final;
 - b.4) o assunto sobre o qual versa a informação.
 - c) na hipótese de informação com sigilo atribuído por legislação específica, indicar o fundamento legal da classificação;
 - d) na hipótese de informação pessoal relativa à intimidade, vida privada, honra e imagem, indicar o prazo de restrição de acesso e a pessoa a que se refere.

ACÓRDÃO Nº 1342/2026 - TCU - Plenário

Trata-se de Solicitação do Congresso Nacional (SCN) por meio da qual a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito (CPMI) dos Atos de 8 de janeiro requer ao Tribunal a realização de fiscalização em contratos do Governo Federal firmados com a empresa Combat Armor Defense do Brasil Ltda., que tiveram por objeto a aquisição de veículos blindados especiais, a implementação de proteção balística parcial em viaturas e a transformação de viaturas, incluindo blindagens e outras adaptações.

Considerando que a Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações) identificou indícios de irregularidades em procedimentos conduzidos pela Polícia Rodoviária Federal;

considerando que, após analisar as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis, a unidade técnica identificou a necessidade de realizar audiências complementares para a completa elucidação dos fatos;

considerando que a efetivação da medida acima e a posterior análise pela unidade técnica requer a prorrogação do prazo para o atendimento da SCN;

os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ACORDAM, por unanimidade e com fundamento nos arts. 143, inciso V, alíneas ‘c’ e ‘e’, e 157 e 250, inciso IV, do Regimento Interno do TCU e no art. 15, § 3º, da Resolução-TCU 215/2008, em:

a) prorrogar, excepcionalmente, por 90 (noventa) dias, a contar da data desta deliberação, o prazo para o atendimento da presente Solicitação do Congresso Nacional;

b) autorizar a realização das audiências relacionadas nos subitens 178.2 e 178.3 da peça 379, encaminhando aos responsáveis cópia da referida instrução para subsidiar suas defesas;

c) comunicar à Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro a prolação deste acórdão, em cumprimento ao art. 15, § 3º, da Resolução TCU 215/2008;

d) restituir o processo à AudContratações para que promova, tempestivamente, as providências a seu cargo.

1. Processo TC-021.602/2023-9 (SOLICITAÇÃO DO CONGRESSO NACIONAL)

1.1. Apensos: 007.597/2024-0 (SOLICITAÇÃO)

1.2. Responsáveis: Alexandre Carlos de Souza e Silva (098.258.637-06); Antonio Melo Schlichting Junior (005.831.669-89); Antonio Paim de Abreu Junior (001.402.039-40); Combat Armor Defense do Brasil - Eireli (33.101.177/0001-33); Diego Tavares Roque (095.698.357-02); Diogo Rangel do Amaral (053.732.917-06); Hallison Andre de Araujo Melo (977.617.614-34); Luiz Alexandre Gomes da Silva (595.556.291-53); Luiz Idalino Câmara Pinheiro (033.967.714-78); Marcelo Vinicius Pereira (021.053.677-20); Marcelo de Avila (070.114.499-81); Romulo Ferreira da Silva (092.485.247-02); Roni Goncalves Batista (094.659.667-03); Silvinei Vasques (743.916.079-72); Virgilio Jose Corlett da Silva (037.988.077-60); Wesley de Assis Leopoldo (070.865.976-43).

1.3. Interessados: Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e de Inquérito - SF (); Polícia Rodoviária Federal (00.394.494/0104-41).

1.4. Relator: Ministro Jhonatan de Jesus.

1.5. Representante do Ministério Público: não atuou.

1.6. Unidade Técnica: Unidade de Auditoria Especializada em Contratações (AudContratações).



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

Excerto da Relação 14/2026 - TCU – Plenário

Relator - Ministro JHONATAN DE JESUS

1.7. Representação legal: Luiz Gustavo Pinto da Luz Alves de Faria (158681/OAB-RJ), representando Marcelo Vinicius Pereira; Maximiano Jose Correia Maciel Neto (29555/OAB-PE) e Laercio de Souza Ribeiro Neto (20533/OAB-PE), representando Romulo Ferreira da Silva; Mauricio Barbosa da Silva (40709/OAB-SC), representando Silvinei Vasques; Maximiano Jose Correia Maciel Neto (73689/OAB-DF) e Laercio de Souza Ribeiro Neto (20533/OAB-PE), representando Roni Goncalves Batista; Luiz Gustavo Pinto da Luz Alves de Faria (158681/OAB-RJ), representando Wesley de Assis Leopoldo; Gabriel Habib (114965/OAB-RJ), Pablo Souza Moreira Constant (145429/OAB-RJ) e outros, representando Alexandre Carlos de Souza e Silva; Sandro Henrique Garcez Vieira (53296/OAB-SC), representando Antonio Melo Schlichting Junior.

1.8. Determinações/Recomendações/Orientações: não há.

Dados da Sessão:

Ata nº 19/2026 – Plenário

Data: 27/5/2026 – Ordinária

Relator: Ministro JHONATAN DE JESUS

Presidente: Ministro VITAL DO RÊGO

Representante do Ministério Público: Procuradora-Geral CRISTINA MACHADO DA COSTA E SILVA

TCU, em 27 de maio de 2026.

Documento eletrônico gerado automaticamente pelo Sistema SAGAS

TC 021.602/2023-9

Natureza: Solicitação do Congresso Nacional

Unidades: Departamento de Polícia Rodoviária Federal e Superintendências Regionais da Polícia Rodoviária Federal nos estados do Rio de Janeiro, Rio Grande do Norte, Paraná e Mato Grosso do Sul

Proposta: Prorrogação. Audiências.

INTRODUÇÃO

1. Trata-se de processo autuado como Solicitação do Congresso Nacional, em que a Comissão Parlamentar Mista de Inquérito dos Atos de 8 de janeiro, por meio do Requerimento 1.205/2023 (peça 4), de autoria da Senadora Eliziane Gama, solicita que o TCU realize fiscalização nas contratações realizadas pelo Governo Federal com a empresa Combat Armor Defense do Brasil Ltda. (CNPJ 33.101.177/0001-33) e com sua filial, Combat Armor Defense do Brasil – Eireli (CNPJ 33.101.177/0002-14).

HISTÓRICO

2. A referida solicitação foi encaminhada a este Tribunal por meio do Ofício 310/2023 da Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e Parlamentares de Inquérito do Senado Federal (peça 3).

3. O art. 38, inciso I, da Lei 8.443/1992 c/c art. 232, inciso III, do Regimento Interno do TCU e art. 4º, inciso I, alínea “b”, da Resolução - TCU 215/2008 conferem legitimidade à presidência de comissão parlamentar, quando por ela aprovada, para solicitar a realização de fiscalização ao Tribunal de Contas da União.

4. Assim, propôs-se, na instrução inicial (peça 18), o conhecimento do expediente como solicitação do Congresso Nacional, a realização de diligências a diversos órgãos identificados como contratantes da empresa Combat Armor Defense do Brasil e a solicitação de informações ao Ministério Público Federal, ao que anuiu o titular da Unidade Técnica (peça 20), com fundamento na delegação de competência conferida pela Portaria 1/2023, do Exmo. Ministro-Relator Johnatan de Jesus.

5. Após a análise da documentação e dos esclarecimentos enviados, a instrução à peça 107 concluiu pela necessidade de prorrogação do prazo para atendimento integral desta Solicitação do Congresso Nacional, de realização de diligências adicionais e de solicitação de informações à Procuradoria da República no Rio de Janeiro, ao que anuiu o corpo dirigente desta unidade técnica (peças 108-109). Assim, foi emitido o Acórdão 311/2024-TCU-Plenário (peça 110), determinando as medidas propostas por esta unidade técnica.

6. A instrução à peça 172 analisou as diligências empreendidas, concluindo pela necessidade de realização de audiências. Porém, considerando que ainda havia também necessidade de diligências adicionais para saneamento do processo, propôs-se que as audiências fossem realizadas em etapa posterior, após o recebimento e análise das diligências propostas, ao que anuiu o corpo dirigente da Unidade Técnica (peças 173 e 174) e o Plenário, por meio do Acórdão 1.559/2024-TCU-Plenário (peça 175).

7. Após o recebimento e análise das diligências, a instrução anterior (peça 190) concluiu

pela necessidade de realização das audiências anteriormente propostas, ao que anuiu o corpo diretivo desta Unidade Técnica (peças 191 e 192) e o Plenário, por meio do Acórdão 728/2025-TCU-Plenário (peça 193).

8. Promovidas as audiências, passa-se a analisar as razões de justificativas apresentadas, tópico a tópico, conforme transcrição/contextualização a seguir.

EXAME TÉCNICO

Razões de justificativa apresentadas por Wesley de Assis Leopoldo (CPF 070.865.976-43), então membro da Comissão de Recebimentos de Contratos, acerca das seguintes irregularidades identificadas:

Item “a”: atesto, no Relatório de Conformidade de Execução do Objeto e no Termo de Recebimento Definitivo relativos aos Contratos 7/2021 (SPRF/RJ), 21/2021 (SPRF/PR), 23/2021 (SPRF/MS), 29/2021 (SPRF/RN) e 44/2021 (DPRF), de que os veículos recebidos estavam em conformidade com o termo de referência e seus anexos, autorizando a emissão de notas fiscais para pagamento da contratada, sendo que o Grupo de Trabalho criado para realizar estudos e análises quanto ao emprego e utilização das viaturas fabricadas pela Combat Armor encontrou, por amostragem, diversas irregularidades, tais como: ausência de proteção contra artefatos explosivos na parte inferior do veículo; longarina simples quando deveria ser dupla; a ausência de bloqueio do diferencial com deslizamento limitado com acionamento por botão; giro de raio não superior a 8 metros de raio; freio de estacionamento que não atende os requisitos com o veículo carregado e em plano inclinado; guincho com capacidade de carga inferior ao previsto e ausência de partes sobressalentes;

Razões de justificativa do responsável (peça 329):

a) o responsável, membro da Comissão de Recebimentos de Contratos, inicia sua manifestação apontando a rejeição integral da denúncia apresentada pelo Ministério Público Federal sobre os mesmos fatos. Ele informa que o Juízo da 10ª Vara Federal Criminal da Seção Judiciária do Rio de Janeiro, no processo 5017432-35.2024.4.02.5101, reconheceu a ausência de indícios suficientes de autoria e materialidade, bem como a inexistência de elementos probatórios mínimos de dolo ou concorrência para ilícito penal. Para a defesa, essa decisão do Poder Judiciário corrobora a boa-fé e a legalidade de suas condutas, enfraquecendo qualquer pretensão de responsabilização administrativa baseada nas mesmas circunstâncias fáticas já rejeitadas na esfera criminal;

b) o argumento central da defesa é que o recebimento dos veículos foi realizado em estrita observância às diretrizes da própria Administração. A conduta do responsável foi, segundo ele, "meramente administrativa", limitando-se a cumprir o que fora determinado por uma Comissão Técnica de Protótipo (designada pela Portaria SPRF/RJ/PRF 11/2022). Essa comissão realizou uma "exaustiva análise técnica" e aprovou o protótipo, autorizando a produção em série dos demais veículos. Portanto, o Sr. Wesley atestou que os veículos recebidos estavam em conformidade com o modelo previamente homologado pela PRF, agindo de forma vinculada a essa decisão técnica superior. Se havia falhas, estas já estavam presentes no protótipo que a própria Administração validou;

c) o responsável contesta veementemente a alegação de que os veículos eram "inservíveis". Apresenta uma vasta documentação (Ordens de Missão e de Serviço) que comprova o emprego regular e formal dos VBOEs em diversas operações policiais estratégicas e de alta complexidade por todo o Brasil, como a Operação Reintegra no Pará, a Operação Palladium, a Operação Maré e a segurança da Posse Presidencial de 2023;

d) destaca especialmente o uso dos veículos no Complexo do Chapadão, no Rio de Janeiro, uma área de topografia acidentada e alto risco, o que, segundo a manifestação, seria o teste definitivo da

operacionalidade e desempenho dos blindados. A utilização contínua em missões reais, mesmo após os apontamentos do GT, demonstraria que os veículos eram, de fato, operacionais;

e) a defesa argumenta que, uma vez constatada qualquer desconformidade, a responsabilidade por acionar a garantia contratual não era do Sr. Wesley, mas sim do Grupo de Trabalho que identificou os problemas e da chefia que o instituiu. A obrigação de entregar o produto em conformidade é da contratada, e o não acionamento tempestivo da garantia é uma conduta que não pode ser imputada ao agente que realizou o recebimento com base em um protótipo aprovado; e

f) além disso, questiona a competência do GT para emitir um laudo conclusivo, afirmando que o grupo era composto por policiais sem formação em engenharia mecânica ou blindagem veicular, carecendo de capacidade técnica para avaliar questões de alta complexidade industrial. Uma constatação de irregularidade, segundo ele, deveria ser comprovada por perícia técnica especializada.

Análise:

9. Esta análise consolida as razões de justificativa apresentadas pelos servidores Wesley de Assis Leopoldo, Roni Gonçalves Batista e Antônio Melo Schlichting Júnior, todos membros da Comissão de Recebimento de Contratos, acerca da irregularidade no atesto de conformidade dos veículos blindados (VBOEs). As defesas, embora individuais, são convergentes e se complementam, construindo um argumento central: a clara segregação de atribuições entre a Comissão Técnica de Protótipo, responsável pela validação técnica aprofundada do modelo, e a Comissão de Recebimento Definitivo, cuja função era verificar a correspondência dos veículos de série com o protótipo já homologado pela própria Administração.

10. Primeiramente, aborda-se a alegação da defesa de Wesley de Assis Leopoldo sobre a rejeição de denúncia na esfera criminal. Conforme o princípio da independência das instâncias, consolidado na jurisprudência do Tribunal de Contas da União (TCU), a exemplo do Acórdão 2.513/2025-TCU-Plenário, relator Ministro Jorge Oliveira, as decisões em esferas cível, penal e administrativa não se vinculam, salvo em caso de absolvição por negativa de autoria ou inexistência do fato. No caso, a denúncia foi rejeitada por ausência de indícios suficientes de dolo, o que não impede a apuração de responsabilidade administrativa. Contudo, a decisão judicial pode servir como um elemento contextual relevante sobre a ausência de má-fé na conduta dos agentes.

11. O pilar das três defesas é a distinção de papéis. A estrutura da contratação, conforme o Termo de Referência (TR), previu a criação de uma Comissão Técnica de Protótipo com a finalidade específica de realizar uma "exaustiva análise técnica" para "verificação do atendimento dos requisitos do Termo de Referência e seus anexos". Essa comissão, composta por especialistas, tinha o dever e os meios para realizar testes complexos, ensaios de engenharia e validações que a comissão de recebimento não possuía competência ou capacidade técnica para executar. Uma vez que o protótipo foi formalmente aprovado, ele se tornou o padrão definitivo para a produção em série, e a atuação da comissão de recebimento passou a ser vinculada a essa decisão técnica superior.

12. Nesse contexto, a atuação dos responsáveis, como membros da comissão de recebimento, era, de fato, avaliar a conformidade quantitativa e a correspondência visual e documental dos veículos de série com o protótipo previamente aprovado. Seria desarrazoado e ineficiente exigir que refizessem a complexa análise de engenharia já efetuada. Atestar que os veículos estavam em conformidade com o TR significava, na prática, atestar que estavam em conformidade com o modelo (protótipo) que a própria PRF já havia validado como sendo o padrão do TR. Como bem ilustra a defesa de Antônio Melo Schlichting Júnior, o procedimento padrão de recebimento na instituição foca em aspectos aparentes (sinalização, grafismo etc.), pressupondo que os testes aprofundados já ocorreram na fase de protótipo.

13. As razões de justificativa também são eficazes em caracterizar a maioria das irregularidades apontadas pelo Grupo de Trabalho (GT) como vícios ocultos ou falhas de

especificação técnica. A defesa de Roni Gonçalves Batista, por exemplo, demonstra que a proteção contra artefatos explosivos não era uma exigência do TR e que a especificação de "longarina dupla" era vaga. A verificação de parâmetros como raio de giro ou a eficiência do freio de estacionamento em plano inclinado demanda testes técnicos complexos, equipamentos específicos e ambientes controlados, que extrapolam completamente o escopo e as condições de um ato de recebimento convencional. A responsabilidade por vícios ocultos, conforme a Lei 8.666/1993, recai sobre a contratada, cabendo à Administração acionar a garantia, e não sobre a comissão que realizou o recebimento de boa-fé.

14. Adicionalmente, a alegação de que os veículos eram "inservíveis" é enfraquecida pelas provas de seu uso contínuo em operações de alta complexidade (peças 331 a 338). Embora o uso operacional não sane as irregularidades técnicas, ele demonstra que os veículos possuíam valor e utilidade para a instituição, afastando a tese de um dano completo ao erário.

15. Com base no exposto, não é possível, ainda, concluir acerca da responsabilidade pelas não conformidades técnicas dos veículos em relação ao Termo de Referência. A estrutura de avaliação em duas etapas, delineada no edital, direciona a responsabilidade primária pela validação técnica para a Comissão Técnica de Protótipos. A atuação da comissão de recebimento definitivo, da qual os responsáveis faziam parte, estava condicionada e vinculada à aprovação prévia do protótipo.

16. Para o correto esclarecimento da questão, propõe-se a **audiência** dos membros integrantes da Comissão Técnica de Protótipo, que tinha o dever de realizar a análise técnica aprofundada e garantir que o modelo aprovado atendia a todas as especificações. Conforme a Portaria SPRF-RJ/PRF 11, de 28/1/2022 (peça 340), essa comissão foi composta pelos servidores Alexandre Carlos de Souza e Silva, Luiz Cesar Silva Lopes e Virgílio José Corlett.

17. Somente após a audiência dos responsáveis pela aprovação do protótipo será possível obter os subsídios necessários para concluir, de forma definitiva, acerca da responsabilização, esclarecendo se a falha recai exclusivamente sobre a comissão técnica ou se há responsabilidade a ser compartilhada com os membros da comissão de recebimento definitivo. Portanto, a conclusão definitiva acerca da responsabilidade ou não dos Srs. Wesley de Assis Leopoldo, Roni Gonçalves Batista e Antônio Melo Schlichting Júnior sobre a irregularidade apontada fica condicionada aos resultados da audiência dos membros da Comissão Técnica de Protótipos.

Item "b": realização do recebimento definitivo do objeto, em relação aos Contratos 7/2021 (SPRF/RJ), 21/2021 (SPRF/PR), 23/2021 (SPRF/MS) e 29/2021 (SPRF/RN), de forma individual, contrariando o art. 15, § 8º, da Lei 8.666/1993, que exige que o recebimento de material de valor superior ao previsto para a modalidade de convite deverá ser confiado a uma comissão de, no mínimo, três membros;

Razões de justificativa do responsável (peça 329):

a) a manifestação reconhece a falha formal, mas a qualifica como um vício sanável que não pode gerar responsabilização para o responsável, que efetivamente trabalhou e cumpriu sua função;

b) primeiramente, afirma que uma Comissão de Recebimento foi formalmente instituída pela Portaria DIAD/PRF 26/2022, designando todos os membros. Houve, sim, termos de recebimento assinados por membros da comissão, o que comprova que todos estavam cientes de sua nomeação e atuaram no processo;

c) a ausência da assinatura de todos os membros em todos os documentos é justificada por fatores operacionais e logísticos. Os membros da comissão estavam lotados em diferentes estados e exerciam, simultaneamente, outras funções de gestão e operacionais de alta demanda, o que dificultava a coleta de assinaturas em tempo hábil. A defesa argumenta que não houve oposição ou manifestação contrária de nenhum dos membros designados, o que evidencia uma "anuência tácita"; e

d) a defesa desloca a responsabilidade pela falha formal. Argumenta que é "inadmissível" que o responsável seja penalizado por ter cumprido sua parte, enquanto o gestor do contrato e o servidor designado para a supervisão da comissão, a quem cabia zelar pelo controle formal do processo, sequer foram citados para prestar esclarecimentos. A Administração, ciente da falha, teria preferido dar andamento ao processo em vez de sanear o vício, o que revela uma "falha de natureza sistêmica" que não pode ser atribuída a um único membro.

Análise:

18. A defesa admite a ocorrência de um vício formal, consistente na ausência da assinatura de todos os membros da comissão nos termos de recebimento, mas o qualifica como um erro sanável que não deveria gerar responsabilização. O argumento central é que a Portaria DIAD/PRF 26/2022 (peça 51, p. 1088-1091), de fato, instituiu uma comissão de recebimento, composta pelos servidores Antônio Melo Schlichting Junior, Marcio José Azevedo dos Santos, Wesley de Assis Leopoldo e Roni Gonçalves Batista. A defesa alega que a dificuldade em coletar as assinaturas de todos, devido a lotações em diferentes estados e ao acúmulo de funções, justifica a falha, sugerindo uma "anuência tácita" dos demais.

19. Contudo, a justificativa demonstra o entendimento de que a assinatura seria um ato meramente formal e burocrático, o que não se sustenta. O ato de recebimento definitivo, especialmente em contratos de valor elevado, é uma etapa crucial do processo de contratação pública. Ele representa a verificação final de que o objeto entregue está em conformidade com as especificações do edital e do contrato, garantindo a eficiência, a economicidade e a lisura do gasto público. Tratá-lo como uma formalidade esvazia o propósito da lei, que é justamente evitar o desperdício de recursos com bens que não atendem ao interesse público.

20. Ademais, a defesa acerta ao deslocar o foco da responsabilidade. É ilógico e contraproducente penalizar o único membro da comissão que, de fato, cumpriu com sua obrigação e assinou os termos de recebimento. A ausência das assinaturas dos demais membros é o ponto central que necessita de esclarecimento, pois pode indicar não apenas uma falha burocrática, mas a ausência da própria verificação dos veículos, o que configuraria um descumprimento das atribuições legais e da portaria de designação.

21. Por fim, a defesa levanta uma questão pertinente sobre a própria constituição da comissão. A nomeação de servidores lotados em diferentes estados para uma atividade que exige verificação *in loco* dos bens pode ter criado um obstáculo operacional intransponível desde o início. Essa falha de planejamento, se confirmada, recai sobre a autoridade que assinou a portaria de designação.

22. Diante do exposto, as razões de justificativa apresentadas pelo responsável merecem ser acolhidas. Embora a falha formal seja inquestionável, a responsabilização não deve recair sobre o único membro que cumpriu com suas atribuições. Para a correta elucidação dos fatos, é necessária a **audiência** do Sr. Wilmen Silva Vieira, então Diretor de Administração e Logística e signatário da Portaria DIAD/PRF 26/2022, para que se manifeste sobre a aparente falha de planejamento ao nomear, para uma comissão de recebimento, servidores lotados em diferentes unidades da federação, o que pode ter inviabilizado a execução adequada dos trabalhos.

23. Conclui-se, portanto, pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas pelo responsável nesta fase, com o consequente afastamento de sua responsabilidade, e pela necessidade de aprofundamento da apuração por meio da **audiência** proposta.

Item “c”: solicitação, por meio dos Despachos 101/2021/COE-RJ e 237/2021/COE-RJ, de prorrogações dos Contratos 31/2020, 34/2020, 36/2020 e 10/2021 (SPRF/RJ), devido ao atraso na execução do objeto, sem a iniciativa e manifestação anterior da contratada;

Razões de justificativa do responsável (peça 329):

- a) a defesa esclarece o papel do Sr. Wesley no processo e a verdadeira causa da prorrogação;
- b) o responsável afirma que sua atuação foi meramente operacional e não decisória. Ele apenas formulou o pedido de prorrogação por recomendação da própria Seção de Administração (SAD-RJ) e diante da iminência do vencimento dos contratos e da necessidade pública de continuidade dos serviços. A prorrogação, segundo ele, tramitou por todos os canais formais da Administração;
- c) afirma que a própria Administração Pública deu causa ao atraso na execução dos serviços. Documentos do processo reconhecem que a PRF exigiu diversas alterações no projeto original, como adequações de bancos, reforço de portas, instalação de equipamentos adicionais e atualizações de identidade visual. Esses fatores, alheios à vontade da contratada, justificaram plenamente a necessidade de prorrogação do prazo, conforme previsto no art. 57, § 1º, da Lei 8.666/1993;
- d) a defesa esclarece que a solicitação de renovação mencionada nos despachos se referia a contratos de Veículos Blindados de Operações Táticas (VBOT), e não aos Veículos Blindados de Operações Especiais (VBOE), que são o objeto principal da apuração, indicando uma possível confusão na análise da acusação; e
- e) o responsável conclui que sua atuação foi pautada pela boa-fé e pelo estrito cumprimento de suas atribuições, dentro dos limites estabelecidos pela Administração. Ele sustenta que as irregularidades apontadas ou não existiram (como no caso do atesto, que seguiu o protótipo aprovado), ou foram falhas formais cuja responsabilidade recai sobre a gestão superior do processo, ou ainda foram consequências de atos da própria Administração, que causou os atrasos que levaram à prorrogação dos contratos.

Análise:

24. Esta análise aborda, em conjunto, as razões de justificativa apresentadas pelos servidores Wesley de Assis Leopoldo, Rômulo Ferreira da Silva e Roni Gonçalves Batista, em resposta à irregularidade apontada na prorrogação dos Contratos 31/2020, 34/2020, 36/2020 e 10/2021. A acusação centrou-se na suposta ausência de iniciativa e manifestação prévia da contratada para a prorrogação dos prazos. As defesas, quando analisadas de forma consolidada, demonstram de maneira coesa e complementar que a prorrogação foi não apenas regular, mas necessária e devidamente motivada por atos da própria Administração, tendo a anuência da contratada sido obtida antes da formalização dos termos aditivos, o que desconstitui o cerne da acusação.

25. Um ponto crucial para o deslinde da questão, levantado de forma consistente nas defesas, é a natureza dos contratos como sendo por escopo, e não de serviço continuado. O objeto contratual era a entrega de um produto específico – a transformação de viaturas – e não a prestação de um serviço ao longo do tempo. Em contratos dessa natureza, a prorrogação de prazo não é uma mera liberalidade, mas uma consequência lógica de eventos que impactam a execução do objeto.

26. Este entendimento é fundamental e está alinhado com a melhor doutrina administrativa, tendo sido, inclusive, positivado na nova Lei de Licitações (Lei 14.133/2021), que em seu art. 111 prevê a prorrogação automática do prazo de vigência quando o objeto de escopo não for concluído no período firmado. Embora a nova lei não fosse vigente à época, seu espírito reforça a lógica de que o foco é a conclusão do objeto, e não a rigidez formal do prazo, especialmente quando a própria Administração dá causa à necessidade de dilação, como foi o caso.

27. O motivo da prorrogação, conforme esclarecido de forma uníssona pelos três responsáveis, foi a necessidade de diversas e substanciais alterações no projeto original, demandadas pela própria PRF para melhor adequação técnica dos veículos ao interesse público. A defesa de Wesley de Assis Leopoldo, na qualidade de fiscal técnico do contrato, detalha que sua solicitação de prorrogação foi uma ação operacional indispensável, baseada na constatação fática de que as mudanças exigidas pela contratante (como adequações de bancos, reforço de portas, instalação de

equipamentos adicionais etc.) tornavam a conclusão no prazo original inexecutável. Este fato, por si só, já configura uma das hipóteses de prorrogação previstas no art. 57, § 1º, da Lei 8.666/1993, pois a Administração alterou o projeto e, com isso, impactou o cronograma de execução.

28. O ponto central da acusação – a ausência de manifestação prévia da contratada – é refutado de forma cabal pela cronologia dos fatos apresentada nas defesas de Rômulo Ferreira da Silva e Roni Gonçalves Batista. Fica demonstrado que:

a) em 18/6/2021, o fiscal do contrato (Wesley) apresentou a justificativa técnica para a prorrogação, motivada pelas alterações solicitadas pela PRF;

b) na mesma data (18/6/2021), a empresa contratada, Combat Armor Defense do Brasil, emitiu um ofício manifestando seu expresse acordo com a prorrogação, reconhecendo que as adequações no projeto a tornaram necessária (peça 346, p. 67-68);

c) em 20/6/2021, o Sr. Roni Gonçalves Batista, então Chefe da Seção de Administração, após ter ciência tanto da necessidade técnica apontada pelo fiscal quanto da anuência formal da contratada, deu o devido andamento ao processo por meio do Ofício 108/2021/SAD-RJ/SPRF-RJ (peça 346, p. 69), que, como bem pontuado em sua defesa, configurou um mero ato de expediente para impulsionar o processo à análise competente, e não um ato decisório de anuência;

d) apenas em 23/6/2021, com todos os elementos nos autos – incluindo a justificativa técnica e, especialmente, a anuência da contratada – o Sr. Rômulo, como superintendente, autorizou a prorrogação.

29. Fica claro, portanto, que a Administração agiu com a devida cautela, seguindo a recomendação da Advocacia-Geral da União (AGU) de obter a concordância prévia da contratada antes de formalizar os termos aditivos. A iniciativa da prorrogação partiu da Administração, como deveria ser, pois foi ela quem deu causa à necessidade de extensão do prazo. A contratada, por sua vez, anuiu formalmente antes da celebração dos aditivos, cumprindo-se todos os requisitos legais e formais.

30. Diante do exposto, as razões de justificativa apresentadas por Wesley de Assis Leopoldo, Rômulo Ferreira da Silva e Roni Gonçalves Batista são consistentes, complementares e merecem acolhimento integral. A prorrogação dos contratos não foi um ato irregular, mas uma consequência direta e justificada das alterações de projeto demandadas pela própria PRF para melhor atender ao interesse público. A natureza dos contratos (por escopo), a motivação (alterações no objeto) e o procedimento adotado (com obtenção prévia da anuência da contratada) estão em plena conformidade com a legislação e as boas práticas administrativas. A sequência de atos demonstra que cada servidor atuou dentro de suas competências e em prol da continuidade de contratos importantes para a instituição.

31. Conclui-se, portanto, pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos três responsáveis, afastando a irregularidade apontada.

Razões de justificativa apresentadas por Roni Gonçalves Batista (CPF 094.659.667-03), então Chefe da Seção de Administração e membro da Comissão de Recebimentos de Contratos, acerca das seguintes irregularidades identificadas:

Item “a”: atesto, no Relatório de Conformidade de Execução do Objeto e no Termo de Recebimento Definitivo do Contrato 44/2021 (DPRF), de que os veículos recebidos estavam em conformidade com o termo de referência e seus anexos, autorizando a emissão de notas fiscais para pagamento da contratada, sendo que o Grupo de Trabalho criado para realizar estudos e análises quanto ao emprego e utilização das viaturas fabricadas pela Combat Armor encontrou, por amostragem, diversas irregularidades, tais como: ausência de proteção contra artefatos explosivos na parte inferior do veículo; longarina simples quando deveria ser dupla; a ausência

de bloqueio do diferencial com deslizamento limitado com acionamento por botão; giro de raio não superior a 8 metros de raio; freio de estacionamento que não atende os requisitos com o veículo carregado e em plano inclinado; guincho com capacidade de carga inferior ao previsto e ausência de partes sobressalentes;

Razões de justificativa do responsável (peça 347):

- a) a defesa de Roni Gonçalves Batista inicia-se com uma apresentação de seu histórico profissional na Polícia Rodoviária Federal (PRF), onde atua há dezenove anos, sendo quinze deles dedicados a atividades operacionais e de fiscalização no estado do Rio de Janeiro. O responsável ressalta que, em toda a sua carreira, jamais sofreu qualquer sanção disciplinar, buscando, com isso, estabelecer sua idoneidade e retidão. Para corroborar sua competência e especialização na área de logística, anexa documentos que comprovam uma "Referência Elogiosa" pelo recebimento ágil de mais de 6.000 coletes balísticos, a conclusão de uma Pós-Graduação em Logística Estratégica e Defesa na Escola Superior de Defesa (ESD) por indicação da própria gestão da PRF, e sua designação para cargos de alta gestão na área, como Chefe da Divisão de Gestão Documental e Logística;
- b) o responsável contextualiza sua participação na comissão de recebimento dos VBOEs como uma atividade rotineira e compatível com sua especialização, tendo participado de diversas outras comissões de recebimento de materiais complexos e estratégicos;
- c) argumenta que a atuação da comissão de recebimento definitivo é pautada por critérios objetivos e visuais, consistindo na verificação da conformidade do objeto entregue com as especificações documentais do Termo de Referência (TR). A comissão não possui competência, nem os meios técnicos (equipamentos, laboratórios etc.) para realizar testes complexos, ensaios destrutivos ou análises de engenharia aprofundadas. Essas verificações, segundo a defesa, são de responsabilidade da fase de planejamento da contratação e, especialmente, da fase de aprovação do protótipo;
- d) enfatiza o papel da comissão de aprovação do protótipo, que, no caso em questão, foi composta por outros servidores e realizou um trabalho extenso de acompanhamento e testes. Uma vez que o protótipo foi formalmente aprovado, ele se tornou o padrão definitivo para a produção em série. A função da comissão de recebimento definitivo, portanto, era verificar se os veículos de produção correspondiam, em suas características aparentes e documentais, ao protótipo que já havia sido validado pela Administração. A comissão de recebimento, portanto, age sob o pressuposto da validade técnica do protótipo aprovado;
- e) a manifestação afirma categoricamente que o Termo de Referência não exigia proteção contra artefatos explosivos na parte inferior do veículo. O TR especificava proteção balística Nível III-A, que, segundo a norma ABNT NBR 15000, cobre ameaças de projéteis de armas de fogo, não de explosivos. A proteção contra explosivos (ameaças do tipo "I" e "G") é uma especificação técnica distinta, muito mais complexa e cara, que não foi solicitada nem cotada no processo licitatório. A comissão de recebimento, portanto, não poderia atestar a ausência de algo que não foi exigido. A defesa anexa laudos balísticos da DuPont que comprovam a resistência Nível III-A das partes opacas do veículo, que era o objeto da verificação;
- f) argumenta que a especificação de "longarina dupla" é vaga e não foi detalhada tecnicamente no TR. O documento mencionava a necessidade de "reforço estrutural com longarinas adicionais", mas não especificava o tipo, material, geometria ou método de fixação dessas longarinas. A empresa contratada instalou um reforço que, segundo seus engenheiros, era adequado para o peso adicional da blindagem. A comissão de recebimento, composta por policiais sem expertise em engenharia estrutural, verificou a existência de um reforço, conforme solicitado. A avaliação se o reforço era "suficiente" ou se deveria ser "duplo" é uma análise de engenharia complexa que extrapola a competência da comissão. A responsabilidade por essa especificação detalhada seria da fase de planejamento e da aprovação do protótipo;

g) a defesa reconhece que o bloqueio do diferencial com acionamento por botão, ausente nos veículos, era uma exigência do TR. No entanto, argumenta que a verificação de sua ausência é complexa. O veículo base (Chery Tiggo 8) não possui este item de fábrica, e a empresa contratada deveria tê-lo instalado. Durante o recebimento, a comissão questionou a empresa sobre o item e foi informada pelo representante técnico da contratada que o sistema era eletrônico e de acionamento automático, não possuindo um botão físico no painel. A comissão, sem meios para testar o veículo em condições de baixa aderência (o que seria necessário para verificar a atuação do bloqueio), e diante da afirmação técnica do fornecedor, considerou o item atendido. A defesa atribui a falha à empresa contratada, que não cumpriu a especificação e induziu a comissão a erro. A responsabilidade da comissão seria limitada pela informação técnica prestada pelo fornecedor no ato do recebimento;

h) quanto à exigência de raio de giro superior a oito metros, o responsável argumenta que a medição do raio de giro é um teste técnico que requer condições específicas (local plano, amplo, equipamentos de medição) que não estavam disponíveis no local do recebimento (a fábrica da empresa). Além disso, o TR não especificava o método de medição. A comissão realizou uma verificação visual e de manobrabilidade no pátio da empresa, que não indicou problemas aparentes. A verificação precisa deste parâmetro, segundo a defesa, deveria ter sido realizada na fase de aprovação do protótipo;

i) a defesa contesta a alegação de ineficiência do freio de estacionamento, afirmando que o teste em plano inclinado com o veículo carregado é um procedimento complexo e perigoso, que exige equipamentos específicos e um ambiente controlado, não sendo uma verificação passível de ser realizada em um recebimento convencional. A comissão verificou o acionamento e o funcionamento básico do freio de estacionamento em local plano, que se mostrou funcional. A falha apontada pelo GT, se existente, seria um vício oculto, de difícil constatação no ato do recebimento;

j) quanto ao guincho com capacidade inferior e ausência de sobressalentes, a defesa afirma que a comissão verificou a marca e o modelo do guincho instalado e os confrontou com a documentação apresentada pela empresa, que atestava a capacidade exigida no TR. A comissão não dispunha de meios para realizar um teste de carga do guincho. Quanto às partes sobressalentes, a defesa argumenta que a entrega desses itens, segundo o contrato, poderia ocorrer em momento posterior, não sendo um impeditivo para o recebimento dos veículos principais; e

k) finalmente, o responsável argumenta pela ausência de dolo ou culpa na sua conduta, pois teria agido de boa-fé, dentro dos limites de sua competência e com base nas informações e documentos disponíveis no momento do recebimento. As irregularidades apontadas pelo GT, se procedentes, seriam vícios ocultos ou falhas de especificação na fase de planejamento, que escapam à responsabilidade da comissão de recebimento definitivo. O responsável reitera que sempre pautou sua carreira pela legalidade e pelo zelo com a coisa pública, e que sua atuação na comissão foi diligente e compatível com as atribuições do cargo e as limitações técnicas do ato de recebimento.

Análise:

32. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wesley de Assis Leopoldo.

Item “b”: anuência, por meio do Ofício 108/2021/SAD-RJ/SPRF-RJ, quanto à prorrogação dos Contratos 31/2020, 34/2020, 36/2020 e 10/2021 (SPRF/RJ), devido ao atraso na execução do objeto, sem a iniciativa e manifestação anterior da contratada;

Razões de justificativa do responsável 66-77:

a) a defesa inicia a sua argumentação contextualizando a designação do servidor Roni Gonçalves Batista para a Seção de Administração da Superintendência do Rio de Janeiro (SAD-RJ). A designação foi transitória, perdurando por um período de aproximadamente quatro meses. A defesa

destaca a notória complexidade do setor, aliada a uma acentuada curva de aprendizado, o que, frente ao curto lapso temporal, justificou o retorno do servidor ao seu campo precípua de atuação, a logística, área de sua especialização e experiência consolidada;

b) feita essa ponderação, o responsável adentra a questão da prorrogação contratual, rechaçando de plano a alegação de que esta ocorreu sem a iniciativa ou manifestação prévia da empresa contratada. A defesa afirma que “tal assertiva carece de respaldo fático e documental no processo administrativo”;

c) para comprovar a sua tese, a defesa apresenta ofício, assinado em 18/6/2021 pelo representante da Contratada, a empresa Combat Armor. Neste documento, a empresa manifestou, por iniciativa própria e de forma expressa e inequívoca, seu interesse e a necessidade na prorrogação dos Contratos 31/2020, 34/2020, 35/2020 e 36/2020. A defesa transcreve o conteúdo do ofício, onde a Combat manifesta expressamente o seu “DE ACORDO com a prorrogação de prazo dos Contratos”;

d) as razões apresentadas pela contratada para a necessidade da prorrogação foram a necessidade de diversas adequações de projeto para atender melhor às necessidades de utilização da PRF, indicadas pela própria Administração; a identificação da necessidade de incrementar a quantidade de novas unidades a serem produzidas no momento da assinatura do aditivo contratual; e a manifestação expressa do fiscal técnico responsável para a efetivação da prorrogação do prazo contratual;

e) a defesa frisa que, na referida comunicação, a contratada expôs as razões que fundamentavam o pleito, incluindo a necessidade de adequações solicitadas pela própria Administração da PRF e a identificação da necessidade de incremento quantitativo no aditivo contratual. Portanto, a defesa conclui que “resta cabalmente demonstrado que houve manifestação prévia e formal da contratada solicitando a prorrogação, ocorrida em data anterior à expedição do Ofício nº 108/2021/SAD-RJ/SPRF-RJ (SEI 33391849), assinado em 20 de junho de 2021”;

f) corroborando a necessidade e a regularidade do pleito de prorrogação, a defesa destaca que, anteriormente à manifestação deste servidor por meio do Ofício 108/2021, a área técnica responsável pela fiscalização dos contratos já havia se manifestado favoravelmente e justificado a necessidade da dilação do prazo em 18/6/2021, através do Despacho 101/2021/COE-RJ;

g) conforme o mencionado despacho, a fiscalização técnica apresentou as seguintes justificativas:

- a necessidade de adequação do projeto às demandas da Administração, especialmente dos Grupos Especializados;
- o aumento do escopo dos serviços decorrente de aditivos contratuais;
- a constatação de que a própria Administração deu causa a parte do atraso, ao solicitar e exigir alterações no projeto para melhor atender às suas necessidades (ajustes de bancos, seteiras, grades, pintura, adesivação, reforços estruturais, proteção balística do motor etc.), sempre em observância ao Termo de Referência;
- a subsunção do pedido aos requisitos do § 1º do art. 57 da Lei 8.666/93, incluindo a manutenção do equilíbrio econômico-financeiro e o interesse da Administração; e
- a referência ao Parecer Referencial 00005/2020-CONJUR-MS/CGU/AGU, que trata de prorrogações contratuais.

h) essa manifestação técnica prévia, segundo o responsável, evidencia que a prorrogação não só era de interesse da contratada, mas também justificada e necessária sob a ótica da fiscalização e do interesse público;

i) o responsável argumenta que a acusação de “anuência” indevida por meio do Ofício 108/2021/SAD-RJ/SPRF-RJ, de 20/6/2021, portanto, dois dias após a manifestação da contratada, equivoca-se quanto à natureza e ao conteúdo do referido documento. O mencionado ofício, segundo

a defesa, “configura mero ato de expediente e encaminhamento interno”. Ele foi elaborado por este servidor após ter ciência da manifestação de interesse da contratada (datada de 18/6/2021) e ciente da necessidade apontada pela área técnica;

j) o seu teor, segundo a defesa, “não expressa qualquer juízo de valor definitivo ou anuência à prorrogação, mas tão somente impulsiona o processo administrativo para a devida análise pelo setor competente”; e

k) se alguma irregularidade fosse detectada pela análise técnica, o trâmite não deveria prosseguir para a prorrogação. Destarte, o Ofício 108/2021 não consubstancia a “anuência” alegada, mas sim um despacho de mero encaminhamento, prática rotineira na administração pública para dar andamento aos processos, direcionando-os à área competente para análise e decisão.

Análise:

33. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wesley de Assis Leopoldo, concluindo-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Antônio Melo Schlichting Júnior (CPF 005.831.669-89), então membro da Comissão de Recebimentos de Contratos, acerca da seguinte irregularidade identificada na execução do Contrato 44/2021 (DPRF):

Item “a”: atesto, no Relatório de Conformidade de Execução do Objeto e no Termo de Recebimento Definitivo, de que os veículos recebidos estavam em conformidade com o termo de referência e seus anexos, autorizando a emissão de notas fiscais para pagamento da contratada, sendo que o Grupo de Trabalho criado para realizar estudos e análises quanto ao emprego e utilização das viaturas fabricadas pela Combat Armor encontrou, por amostragem, diversas irregularidades, tais como: ausência de proteção contra artefatos explosivos na parte inferior do veículo; longarina simples quando deveria ser dupla; a ausência de bloqueio do diferencial com deslizamento limitado com acionamento por botão; giro de raio não superior a 8 metros de raio; freio de estacionamento que não atende os requisitos com o veículo carregado e em plano inclinado; guincho com capacidade de carga inferior ao previsto e ausência de partes sobressalentes;

Razões de justificativa do responsável (peça 290):

a) o pilar da defesa do responsável é a clara segregação de responsabilidades que, segundo ele, rege os processos de aquisição de equipamentos complexos na Polícia Rodoviária Federal (PRF). Ele argumenta que a responsabilidade pela verificação aprofundada de todas as especificações técnicas do Termo de Referência — como a integridade estrutural (longarina dupla), os níveis de proteção balística e contra artefatos explosivos, e os parâmetros de desempenho (raio de giro, capacidade de guincho etc.) — é atribuição única e exclusiva da equipe técnica designada para a análise e aprovação do protótipo;

b) esta fase, documentada no Processo 08657.015529/2020-77, é descrita como o momento em que o veículo modelo é submetido a uma bateria de testes exaustivos e específicos, que incluem testes de resistência balística, ensaios estruturais e de desempenho dinâmico. Tais procedimentos, ressalta a defesa, demandam ambientes controlados (como campos de prova), equipamentos de medição de precisão (telemetria) e, principalmente, a participação de profissionais com alta especialização técnica (engenheiros mecânicos, especialistas em balística), os quais não compõem o quadro regular da PRF para atuar em comissões de recebimento de rotina;

c) a aprovação formal do protótipo por essa equipe técnica especializada, consolidada em documentos como o Relatório de Aprovação do Protótipo VBOE, funciona como uma chancela para a Administração. Ela atesta que o modelo apresentado pela contratada está tecnicamente adequado e

cumprir todas as exigências contratuais. A partir desse ponto, o processo avança para a produção em série, e a responsabilidade das comissões de recebimento subsequentes muda de natureza;

d) o responsável argumenta que sua comissão, designada apenas em 15/9/2022 — mais de dois anos e meio após o início do processo de aquisição —, atuou na ponta final do processo. A sua tarefa estava restrita a verificar a conformidade das unidades de produção entregues (no caso, dois veículos em Brasília) com o protótipo que se presumia já ter sido devidamente testado e validado pela equipe competente. O procedimento padrão, segundo ele, consiste em uma verificação de escopo limitado, focada em aspectos de conformidade visual, identificação e funcionalidade básica dos sistemas aparentes;

e) para ilustrar e comprovar que este é o procedimento padrão da instituição, a defesa apresenta um exemplo comparativo de um processo mais recente, o Contrato 46/2023 (Processo 08650.140544/2024-46). Neste caso, o Termo de Recebimento Provisório demonstra de forma explícita que a conferência se ateve a itens como: sistema luminoso (sinalização), sistema sonoro (sirene), pintura, lataria e grafismo. A ausência de testes técnicos aprofundados na fase de recebimento, portanto, não configuraria uma omissão da comissão, mas sim a correta aplicação do procedimento padrão da PRF, que pressupõe que tais ensaios já foram realizados na fase de protótipo;

f) a defesa reforça que o Sr. Schlichting Júnior não participou de nenhuma fase do processo licitatório anterior à sua designação, desde a concepção do projeto até a finalização e aprovação do protótipo. Durante todo esse período, ele estava lotado em outra unidade da federação (Santa Catarina) e não tinha conhecimento dos detalhes do processo. Ele afirma nunca ter estado na sede da empresa contratada nem ter tido qualquer tipo de interação com seus representantes;

g) os problemas técnicos apontados pelo Grupo de Trabalho são, na sua maioria, caracterizados pela defesa como vícios ocultos, ou seja, defeitos não passíveis de detecção por meio de uma inspeção visual e funcional básica, como a realizada no ato do recebimento. Conforme o art. 69 da Lei 8.666/1993, a constatação posterior de vícios ocultos direciona a responsabilidade para a empresa contratada, que tem a obrigação de reparar, corrigir ou substituir os itens defeituosos. O procedimento administrativo correto, segundo a defesa, seria o acionamento formal da garantia junto à empresa, e não a responsabilização administrativa de quem efetuou o atesto de recebimento baseado em relatórios de conformidade prévios, agindo de boa-fé; e

h) em suma, o responsável alega que a imputação de responsabilidade é inadequada, pois sua atuação se limitou ao escopo de suas atribuições como membro da comissão de recebimento final, que não incluíam a reavaliação técnica completa do projeto. Ele agiu de boa-fé, confiando na validade dos atos administrativos anteriores, especialmente na aprovação técnica do protótipo por uma comissão especializada. As irregularidades, se existentes, originaram-se em uma fase do processo da qual ele não participou e sobre a qual não tinha poder de ingerência. Portanto, a responsabilidade pela adequação técnica do modelo pertence, inequivocamente, à fase de aprovação do protótipo e à comissão que a conduziu.

Análise:

34. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wesley de Assis Leopoldo.

Razões de justificativa apresentadas por Hallison André de Araújo Melo (CPF 977.617.614-34), autoridade homologadora do certame, acerca da seguinte irregularidade identificada na condução do Pregão 83/2022 (DPRF):

Item “a”: homologação do pregão em inobservância ao previsto no Mapa de Riscos da contratação, que previa a suspensão do certame para republicação posterior na ocorrência de

licitação deserta ou com poucos participantes, sendo que houve apenas dois participantes no item 1 e somente um nos itens 2 a 5;

Razões de justificativa do responsável (peça 268):

a) o responsável apresenta um breve histórico de sua trajetória profissional para contextualizar suas condutas no âmbito da administração pública. Ingressou na Polícia Rodoviária Federal em 2005, no estado do Tocantins, onde atuou por cinco anos na atividade policial com dedicação, responsabilidade e compromisso com o serviço público. Em 2010, foi removido para Brasília, sendo lotado na Coordenação-Geral de Administração, onde desempenhou sucessivamente as funções de Chefe do Núcleo de Administração Predial, Chefe da Divisão de Serviços Gerais e Coordenador-Geral de Administração substituto. Em 2015, durante o governo da então presidente Dilma Rousseff, foi convidado pela Diretora-Geral da PRF à época, Inspetora Maria Alice, a assumir a Superintendência Regional da PRF no Tocantins, função para a qual foi nomeado em janeiro de 2016, permanecendo até novembro de 2021. Posteriormente, em fevereiro de 2022, foi novamente convidado a retornar à sede do Departamento, onde assumiu a titularidade da então Coordenação-Geral de Administração, cargo que ocupou até o final do ano de 2022;

b) ressalta que, ao longo de sua trajetória funcional, diversos Diretores-Gerais ocuparam a liderança da PRF, e em todas as gestões, foi constantemente convidado a integrar a administração da instituição. Tal fato evidencia o alto grau de confiança, comprometimento, integridade, seriedade e zelo pela coisa pública que sempre pautaram sua atuação profissional. Ressalta que, mesmo tendo exercido funções de destaque em áreas estratégicas de gestão ao longo de 20 anos de serviço público, não há qualquer registro que desabone sua conduta, tampouco indício de irregularidade que comprometa sua reputação funcional;

c) esclarece os aspectos legais e institucionais relativos à exigência de análise de riscos nos processos de contratação pública, especialmente no contexto da transição entre a Lei 8.666/1993 e a nova Lei 14.133/2021. Explica que a Lei 8.666/1993, que por muitos anos regeu os processos licitatórios e contratuais no âmbito da Administração Pública, permaneceu em vigor até dezembro de 2023, quando foi integralmente revogada e substituída pela Lei 14.133/2021. Ressalta que a legislação anterior não impunha qualquer exigência formal quanto à realização de análises de risco nas contratações, sendo essa ausência de previsão legal perdurando até a promulgação da nova norma;

d) a nova Lei 14.133/2021, em seu artigo 18, inciso X, estabeleceu expressamente a necessidade de identificar e avaliar os riscos que possam comprometer o sucesso da licitação e a boa execução contratual. Hallison argumenta que a inclusão da obrigatoriedade de gestão de riscos nas contratações representa um avanço na governança pública, alinhando-se às boas práticas de planejamento e eficiência administrativa. No entanto, sua implementação tem demandado reformulações significativas nos processos internos dos órgãos e entidades da Administração Pública;

e) enfatiza que a transição entre a antiga e a nova legislação de licitações impôs desafios à Administração Pública, especialmente no que se refere à implantação da gestão de riscos como etapa obrigatória do planejamento das contratações. Compreende-se, portanto, que dificuldades tenham sido enfrentadas durante esse período de transição, sem que isso implique necessariamente em falha ou dolo por parte dos gestores públicos;

f) ressalta que, apesar da vigência da nova norma desde 2021, muitos órgãos ainda se encontravam em processo de adaptação às novas exigências legais, seja em razão da complexidade das mudanças normativas, seja pela necessidade de capacitação técnica das equipes envolvidas nos processos licitatórios;

g) argumenta que a efetiva implementação da gestão de riscos exige um processo gradativo, com investimento em formação, revisão de procedimentos e consolidação de uma cultura institucional voltada para a prevenção e o controle. Ressalta que a PRF, a partir de 2021, já adotava há anos

medidas para mitigação de riscos, especialmente desde a edição da Instrução Normativa Conjunta CGU/MP 1/2016, passando a utilizar o Mapa de Risco no âmbito das contratações;

h) contudo, esses processos ainda demandavam aperfeiçoamento, capacitação, treinamento e uma aplicação mais efetiva. Como exemplo, somente em julho de 2023, a PRF editou seu primeiro manual de gestão de riscos, o M-105, voltado ao fortalecimento dessa cultura institucional. Em abril de 2025, um novo manual foi elaborado, aprimorando os processos de gestão de risco, o que evidencia o caráter recente da gestão de riscos na PRF;

i) apresenta detalhes sobre o Mapa de Risco, também denominado Análise de Risco, que constava do referente processo e foi elaborado pela equipe de planejamento da contratação em novembro de 2021. Ressalta que, apesar das orientações dos órgãos de controle e do esforço contínuo da Administração Pública em se adequar a essas diretrizes, ainda existiam na época muitas fragilidades na implementação dessas medidas. Tais fragilidades decorriam, entre outros fatores, da carência de capacitação técnica das equipes e do fato de que o processo de gestão de riscos ainda estava em construção na PRF e em diversos órgãos públicos de diferentes esferas;

j) o responsável apresenta um precedente importante: em 2021 e 2022, na área de contratação da PRF, não era raro que o mesmo mapa de risco servisse para vários pregões, mesmo aqueles com objetos muito distintos. Como exemplo, cita os Pregões 8/2022 e 83/2022, onde o mapa de risco que serviu para os dois pregões apontava, entre outros, o risco de "LICITAÇÃO DESERTA OU COM POUCOS PARTICIPANTES", classificando com baixa probabilidade de ocorrência, mas com alto impacto para o órgão;

k) o mapa de risco apontava como ação de contingência a "suspensão do certame para republicação posterior", o que ocorreu com o Pregão 8/2022. Naquela ocasião, os itens 2 e 6 foram cancelados pelo pregoeiro devido à baixa participação que teve como consequência a ausência de propostas compatíveis com os valores aceitáveis, conforme registrado na Ata do Pregão e na Decisão Administrativa 78;

l) esclarece que, imediatamente em decorrência do fracasso dos itens 2 e 6 do Pregão 8/2022, foi solicitada nova pesquisa de preços em 20/6/2022 (Despacho 44), o que originou o Pregão 83/2022 que possuía o mesmo mapa de risco do pregão anterior, e, mesmo sabendo-se do insucesso daquele, nada foi alterado no mapa. Assim, restam comprovadas mais uma vez as fragilidades e a falta de maturidade na confecção das análises de riscos das contratações ocorridas naquela época. Mas vale ressaltar que o Pregão 83/2022 já representava a execução da Ação de Contingência nº 1, do risco 4, porque era uma republicação dos itens cancelados do Pregão 8/2022;

m) o responsável apresenta uma comparação de preços entre o Pregão 8/2022 e o Pregão 83/2022, demonstrando que os preços obtidos no Pregão 83/2022 foram inferiores aos oferecidos no pregão anterior, conforme registrado na Ata do Pregão e na Decisão Administrativa 113. A tabela comparativa mostra que, para o Cavalito Mecânico, por exemplo, o valor máximo admitido era R\$ 1.016.640,00 no Pregão 8/2022 e R\$ 1.016.640,00 no Pregão 83/2022, com melhor lance de R\$ 1.250.000,00 no primeiro e R\$ 1.014.988,52 no segundo. Para o Caminhão Caçamba Basculante, o valor máximo admitido era R\$ 1.013.333,00 em ambos, com melhor lance de R\$ 1.290.000,00 no primeiro e R\$ 1.009.982,30 no segundo;

n) apresenta detalhes sobre a homologação do Pregão 83/2022, demonstrando que, sabendo-se dos itens cancelados no Pregão 8/2022, em virtude da participação de apenas um licitante cujas propostas não atenderam aos valores máximos estipulados e considerando a complexidade dos itens licitados, como ocorre, por exemplo, com viaturas operacionais, já era esperado um número reduzido de participantes. Argumenta que, nesse caso, seria plausível a aplicação da Ação de Contingência nº 2: "contratação por dispensa", a qual, salvo melhor juízo, implicaria riscos ainda maiores do que os de

uma licitação por pregão, onde os requisitos como publicidade, por exemplo, são muito mais criteriosos;

o) ressalta que, como os preços obtidos no Pregão 83/2022 foram inferiores aos oferecidos no pregão anterior, acredita ter sido mais vantajosa a manutenção do certame do que a opção de ser feita uma Dispensa de Licitação, como orienta o Mapa de Risco;

p) esclarece ainda que não agiu em desacordo com o Mapa de Risco ao homologar o Pregão 83/2022 e que não houve contratação da empresa Combat Armor. O referido pregão originou duas Atas de Registro de Preços: a Ata 114/2022, referente ao item 1 (Cavalo Mecânico), vencido pela empresa Nasa Caminhões Ltda., e a Ata 115/2022, referente aos itens 2 a 5 (Cavalo Mecânico e Caminhão Caçamba Basculante), vencidos pela empresa Combat Armor Defense do Brasil Eireli;

q) a Ata 114/2022 resultou em um contrato firmado com a PRF, do qual derivaram quatro empenhos à Nasa Caminhões, formalizados no Contrato 47/2022, cujos veículos foram entregues e recebidos, conforme Termo de Recebimento Definitivo;

r) argumenta que a avaliação das condutas administrativas deve levar em consideração o contexto normativo vigente à época dos fatos e o estágio de maturidade institucional quanto à gestão de riscos nas contratações públicas. Além disso, verifica-se que não houve a efetivação de contrato com a Combat Armor e que o contrato firmado a partir desse pregão foi unicamente com a Nasa Caminhões e os itens foram entregues e aceitos pela comissão de recebimento; e

s) assim, reafirma que o servidor, que sempre atuou pautado pela legalidade e pelo compromisso com o interesse público, não agiu em desconformidade com o Mapa de Risco do Pregão 83/2022, tampouco teve a intenção de favorecer qualquer pessoa ou empresa.

Análise:

35. Inicialmente, cumpre registrar que o eventual histórico funcional ilibado do servidor, embora louvável, não possui o condão de afastar ou influenciar diretamente a análise técnica da irregularidade em questão. A avaliação das condutas no âmbito do controle externo pauta-se pelas circunstâncias do caso concreto, considerando os obstáculos e as dificuldades reais enfrentadas pelo gestor, bem como as exigências das políticas públicas a seu cargo. Adota-se, assim, a diretriz estabelecida pela Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que impõe a consideração das circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente público.

36. Nesse contexto, merecem ser consideradas as dificuldades expostas pelo responsável no que tange à implementação da gestão de riscos no âmbito da Administração Pública. Reconhece-se que a obrigatoriedade de elaboração e observância de mapas de risco, especialmente no período de transição normativa para a Lei 14.133/2021, representou um desafio significativo para os órgãos públicos. A carência de capacitação técnica, a ausência de manuais consolidados à época e a necessidade de aculturação institucional são fatores que, de fato, dificultaram a plena eficácia desse instrumento de controle preventivo.

37. Por outro lado, é imperioso destacar que o mapa de riscos não pode ser tratado como uma mera peça de ficção ou uma formalidade burocrática desprovida de efeitos práticos. Uma vez elaborado, o documento estabelece controles internos e ações de contingência que devem ser rigorosamente observados. No caso em tela, se o risco previsto (licitação com poucos participantes) efetivamente se materializou, a ação de contingência correspondente (suspensão do certame) deveria ter sido implementada. Caso o gestor entendesse que a adoção de outra medida seria mais vantajosa para a Administração, caberia a ele justificar formalmente, nos autos do processo de contratação, os motivos que o levaram a afastar a diretriz estabelecida no mapa de riscos, o que não ocorreu.

38. Ademais, o argumento de que a empresa Combat Armor não chegou a ser contratada no âmbito do pregão em análise não socorre o gestor. A irregularidade apontada reside na conduta de homologar o certame em desconformidade com as regras de contingência previamente estabelecidas, independentemente do desfecho contratual subsequente. A inobservância das normas de controle interno configura, por si só, a falha administrativa que ora se examina.

39. Não obstante a constatação da irregularidade, devem ser sopesados os resultados práticos obtidos com a homologação do certame. Conforme demonstrado pelo responsável, os preços alcançados no Pregão 83/2022 revelaram-se inferiores àqueles obtidos no certame anterior (Pregão 8/2022). Essa obtenção de proposta mais vantajosa para a Administração atua como circunstância atenuante de relevo, demonstrando que, a despeito da falha formal, não houve prejuízo ao erário, mas sim uma contratação economicamente favorável.

40. Diante do exposto, considerando as dificuldades inerentes à recente implantação da gestão de riscos na cultura administrativa do órgão e, sobretudo, a ausência de prejuízo ao erário, com a obtenção de preços inferiores aos do pregão anterior, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas pelo responsável.

41. Contudo, tal acolhimento dá-se sem prejuízo da expedição de **ciência** à Unidade Jurisdicionada, quando da instrução de mérito, quanto à irregularidade referente à inobservância, sem a devida justificativa, do previsto no Mapa de Riscos da contratação — que determinava a suspensão do certame para republicação em caso de poucos participantes —, o que configurou descumprimento ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, com o fito de evitar a repetição de falhas semelhantes em certames futuros.

Razões de justificativa apresentadas por Silvinei Vasques (CPF 743.916.079-72), então Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro e autoridade homologadora dos certames, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução dos Pregões 18/2020, 19/2020 e 20/2020 (SPRF/RJ):

Item “a”: homologação dos pregões em inobservância ao previsto no Mapa de Riscos da contratação, que previa a suspensão dos certames para republicação posterior na ocorrência de licitação deserta ou com poucos participantes, sendo que somente participaram uma empresa nos Pregões 18/2020 e 19/2020 e duas no 20/2020;

Razões de justificativa do responsável (peça 344, p. 1-5):

a) o responsável inicia sua argumentação contestando a premissa de que houve descumprimento do princípio da vinculação ao instrumento convocatório. O argumento central é que o Mapa de Riscos, embora seja um documento elaborado na fase de planejamento, não constitui parte integrante do edital de licitação sob a vigência da Lei 8.666/1993. Sendo um documento interno e não publicado juntamente com o edital, sua não observância não poderia configurar uma violação ao instrumento que rege o certame;

b) em seguida, a defesa admite a existência de um erro na elaboração do Mapa de Riscos, especificamente no “RISCO 02”, que tratava de “Licitação deserta ou com poucos participantes.” O erro consistiu em tratar dois eventos distintos como se fossem um só: o Evento A, “Licitação deserta”, e o Evento B, “Licitação com poucos participantes”. A ambos os eventos foram atribuídas as mesmas ações de contingência: 1) Reavaliação do Termo de Referência e Republicação do Edital; 2) Realizar outra licitação; 3) Contratação por dispensa. A defesa sustenta que tais ações são aplicáveis apenas à ocorrência de uma licitação deserta (Evento A), sendo incompatíveis com o cenário de poucos participantes (Evento B), uma vez que não existe vedação legal à participação de poucas empresas no pregão, admitindo-se, inclusive, a participação de um único licitante;

c) para reforçar este ponto, a defesa recorre à doutrina e à jurisprudência. Cita o jurista Marçal Justen Filho, que afirma: “A Lei do Pregão não condiciona a validade do pregão à participação de um número mínimo de licitantes. Portanto, não seria cabível aplicar ao caso a interpretação (combatida) de que somente na presença de três propostas classificáveis seria válida a licitação na modalidade pregão, a exemplo do que ocorre na modalidade convite.” A defesa também menciona Hely Lopes Meirelles, que corrobora a validade de um procedimento licitatório com um único interessado, desde que todas as exigências sejam satisfeitas. O Tribunal de Contas da União (TCU) também é citado, com decisões que afirmam não haver impedimento à participação de um único licitante em pregões, a menos que o edital contenha exigências restritivas (Acórdão 408/2008-TCU-Plenário) e que o comparecimento de apenas um licitante, por si só, não constitui óbice à contratação (Acórdão 1316/2010-TCU-Primeira Câmara);

d) com base nisso, a defesa conclui que uma eventual anulação dos pregões com base na participação de um único licitante não encontraria amparo legal. Adicionalmente, ressalta que, no caso concreto, a empresa participante apresentou lances abaixo do valor máximo aceitável e que os processos licitatórios passaram por diversas fases e áreas administrativas, incluindo a análise e aprovação pela Consultoria Jurídica da União (AGU/RJ), sem que a falha no Mapa de Riscos fosse apontada. A defesa caracteriza o erro como involuntário, sem qualquer intenção de causar prejuízo à União ou aos participantes, e que não houve prejuízo à livre concorrência; e

e) por fim, argumenta que o princípio da vinculação ao instrumento convocatório não é absoluto, especialmente em relação a cláusulas que extrapolam os ditames da lei. Afirma que, se o Mapa de Riscos contivesse uma falha, como de fato continha, o princípio da vinculação não perde seus efeitos, mas a violação só ocorreria se houvesse dolo, o que não foi o caso. Citando decisão do STJ (MS 5647-DF), a defesa reforça que a vinculação ao edital não pode ir ao extremo de exigir providências que não influenciam na demonstração de que o licitante preenche os requisitos. Desta forma, conclui que não houve violação ao princípio da vinculação ao edital, pois o Mapa de Riscos é um instrumento gerencial que orienta, mas não obriga juridicamente a Administração, e que a falha contida nele foi um erro formal que não viciou o processo.

Análise:

42. Em relação ao argumento de que o Mapa de Riscos não constitui parte integrante do edital e, portanto, sua inobservância não configuraria violação ao princípio da vinculação ao instrumento convocatório, cabe uma ressalva importante. O fato de o Mapa de Riscos não ter sido publicado juntamente com o edital não afasta a irregularidade em si. Tal circunstância apenas exclui a fundamentação da falha com base no princípio da vinculação ao instrumento convocatório. Contudo, a irregularidade subsiste, uma vez que continua havendo o descumprimento de uma obrigação expressamente prevista em um documento de planejamento da contratação, o qual, mesmo não integrando o edital, vincula a atuação do gestor às ações de contingência ali estabelecidas.

43. No que tange à alegação de erro na elaboração do Mapa de Riscos — sob o argumento de que a licitação deserta e a licitação com poucos participantes seriam eventos distintos que não poderiam ter as mesmas ações de contingência —, não se vislumbra a falha apontada pela defesa. É pacífico que não há vedação legal à participação de poucos ou de somente um licitante em certames licitatórios. No entanto, o órgão entendeu, de forma legítima e no exercício de sua discricionariedade técnica, que a pouca competitividade representava um risco a ser mitigado e corrigido caso viesse a ocorrer. Não há, portanto, qualquer impropriedade nessa previsão, tratando-se de uma medida prudencial voltada à busca da proposta mais vantajosa para a Administração e em atendimento aos princípios da competitividade e economicidade.

44. Ademais, a afirmação da defesa de que uma eventual anulação dos pregões com base na participação de um único licitante não encontraria amparo legal revela-se equivocada sob dois aspectos. Primeiramente, não se cogita, no caso, a anulação dos certames — medida aplicável a

situações de ilegalidade —, mas sim a sua revogação, fundamentada em motivos de conveniência e oportunidade, em estrita obediência ao que fora previsto como ação de contingência no Mapa de Riscos. Em segundo lugar, a adoção dessa medida não carece de amparo legal genérico, pois o amparo específico encontra-se no próprio documento de planejamento da contratação (o Mapa de Riscos), que previu a suspensão e republicação como resposta à materialização do risco de baixa competitividade.

45. Não obstante as considerações acima, que confirmam a materialidade da irregularidade, devem ser sopesadas circunstâncias atenuantes presentes no caso concreto. De maneira similar ao que se observou no caso do Sr. Hallison, há que se considerar a novidade da situação e o estágio de maturação da gestão de riscos no âmbito da Administração Pública à época dos fatos. Além disso, e de forma mais contundente, verifica-se que, a despeito da baixa competitividade, a Administração logrou êxito em obter preços abaixo do valor estimado para a contratação. Esse resultado prático afasta a presunção de dano ao erário que poderia ter advindo da participação reduzida de licitantes.

46. Diante do exposto, considerando as dificuldades inerentes à recente implantação da gestão de riscos e, sobretudo, a obtenção de preços inferiores aos estimados — o que elide o prejuízo ao erário —, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas pelo responsável. Contudo, tal acolhimento dá-se sem prejuízo da expedição de ciência à Unidade Jurisdicionada quanto à falha constatada, conforme já apontado no parágrafo 41 desta instrução, consistente na inobservância, sem a devida justificativa, das ações de contingência previstas no Mapa de Riscos da contratação, com o fito de orientar a atuação futura e evitar a repetição de ocorrências semelhantes.

Item “b”: ausência de negociação com o fornecedor, em relação à Ata de Registro de Preços 18/2020 (referente ao Pregão 20/2020), para redução do preço, tendo em vista a contratação por adesão, pelo DPRF, com valor inferior ao registrado;

Razões de justificativa do responsável (peça 344, p. 5-7):

a) a defesa inicia a sua argumentação sobre este item reforçando que, no âmbito do Pregão Eletrônico, a negociação com o fornecedor vencedor é uma responsabilidade primária do pregoeiro, com o objetivo de buscar o melhor preço para a administração pública. Cita o Acórdão 694/2014-TCU-Plenário, onde o Ministro Relator Valmir Campelo estabelece que, embora o normativo utilize o termo "poderá" ao se referir ao encaminhamento de contraproposta, trata-se de um caso de "poder-dever da Administração";

b) no que tange ao Pregão Eletrônico 20/2020 da SPRF/RJ, que resultou nas Atas de Registro de Preços 18 e 19, a defesa destaca que o certame foi conduzido pelo pregoeiro, o Policial Rodoviário Federal Eduardo da Fonseca Martins. A defesa o descreve como um servidor "extremamente comprometido, organizado, ágil e honesto", com mais de trinta anos de dedicação à segurança pública. A análise da Ata de Realização do Pregão, disponível no Comprasnet, demonstra que houve, de fato, um diálogo e negociação entre o pregoeiro e os licitantes. A defesa inclui um extrato do diálogo onde o pregoeiro solicita uma contraproposta com 25% de desconto e, após negociação, a empresa oferece um valor final com um desconto de 21,65%, que foi aceito;

c) o ponto central da defesa é que a superveniente adesão do DPRF à referida Ata de Registro de Preços, com a obtenção de um valor inferior, não se deu por uma falha na negociação original, mas por um novo contexto e uma nova negociação. A defesa esclarece que o imputado, Silvinei Vasques, não figurou como autoridade responsável pela contratação no processo de adesão (processo 08650.078229/2021-40), visto que, quando do início do processo, sua consolidação e a emissão do Contrato 49/2021, ele já atuava na função de Diretor-Geral da instituição. A responsabilidade pela adesão, segundo a defesa, competia ao Coordenador-Geral de Administração, subordinado à Diretoria de Administração e Logística. O referido contrato foi ratificado pelo então Coordenador-Geral, PRF Inspetor Roberto Cunha Figueiredo de Sousa;

d) a defesa justifica a redução de preços obtida na adesão pelo DPRF como fruto da "determinação e compromisso dos gestores envolvidos", que, mesmo diante de uma ata que já continha um desconto, insistiram com o fornecedor para reduzir ainda mais os valores. Essa nova negociação foi possível porque o cenário econômico havia mudado: o período mais crítico da pandemia estava sendo superado, os preços dos insumos começavam a se estabilizar e as indústrias retomavam a produção. Além disso, o aumento no quantitativo de produtos a serem adquiridos pela PRF (economia de escala) permitiu à empresa reduzir seus custos; e

e) a manifestação conclui que a redução de valor foi uma "decisão exclusiva do fornecedor" que trouxe "somente benefícios à União". Portanto, o que se observa não é uma irregularidade, mas um "ato de reconhecimento" da persistência da administração em buscar o melhor preço e zelar pelo erário.

Análise:

47. O primeiro ponto a ser destacado refere-se à confusão que o responsável estabelece entre dois momentos distintos e com responsabilidades diferentes: a negociação do pregoeiro com o licitante vencedor durante a fase de realização do pregão eletrônico, e a negociação com o fornecedor para redução do valor registrado na ata após a sua publicação.

48. A defesa argumenta extensamente sobre a qualidade da negociação realizada durante o Pregão Eletrônico 20/2020, destacando que o pregoeiro Eduardo da Fonseca Martins obteve um desconto de 21,65% após solicitar 25% de redução. Este argumento, embora demonstre competência na condução do pregão, é absolutamente irrelevante para a questão em análise. A negociação durante o pregão é uma responsabilidade primária do pregoeiro e ocorre em um contexto onde ainda existe competição entre licitantes. Neste momento, busca-se o melhor preço possível dentro das condições de mercado vigentes naquela data.

49. Contudo, a questão levantada não diz respeito à adequação da negociação realizada durante o pregão. A irregularidade identificada refere-se à ausência de negociação posterior à publicação da Ata de Registro de Preços, quando circunstâncias supervenientes demonstraram que o valor registrado havia se tornado superior ao valor efetivo de mercado. Estas são situações distintas que demandam análises e ações administrativas diferentes.

50. O segundo ponto de confusão conceitual presente na resposta envolve a tentativa do responsável de se esquivar da responsabilidade alegando que não era responsável pelo processo de adesão do DPRF. Embora tecnicamente correto que Silvinei Vasques não figurava como autoridade responsável pela contratação no processo de adesão, este argumento não afasta sua responsabilidade como gestor da Ata de Registro de Preços 18/2020 da SPRF/RJ, especialmente tendo em vista que a irregularidade aqui tratada não se relaciona propriamente à adesão realizada pelo DPRF, mas sim à gestão da Ata de Registro de Preços 18/2020, de responsabilidade da SPRF/RJ.

51. A responsabilidade administrativa não se extingue com a publicação de uma ata de registro de preços. Pelo contrário, o gestor da ata possui responsabilidades contínuas de monitoramento e atualização dos valores registrados, especialmente quando há evidências de que tais valores se tornaram desalinhados com as condições de mercado. A adesão do DPRF por um valor inferior ao registrado na ata original constitui, precisamente, uma evidência de que o valor registrado estava acima do valor efetivo de mercado no momento da adesão.

52. Portanto, a questão não é se Silvinei Vasques era responsável pelo processo de adesão do DPRF, mas se, como gestor da ata original, ele deveria ter procedido à revisão e redução do valor registrado após a comprovação, mediante a adesão do DPRF, de que o valor registrado havia se tornado superior ao de mercado. Esta é uma responsabilidade administrativa distinta à responsabilidade pela adesão em si.

53. A defesa apresenta argumentação interessante ao destacar que o cenário econômico havia mudado significativamente entre o momento da realização do Pregão Eletrônico 20/2020 e o momento da adesão do DPRF. Especificamente, alega-se que o período mais crítico da pandemia estava sendo superado, os preços dos insumos começavam a se estabilizar, e as indústrias retomavam a produção.

54. Porém, este argumento, ao invés de justificar a inação de Silvinei Vasques, demonstra precisamente a necessidade de sua ação. Se o cenário econômico havia mudado significativamente, tornando os preços mais competitivos e os insumos mais acessíveis, isto configurava exatamente a situação em que o gestor da ata deveria ter procedido à revisão dos preços registrados. A legislação de licitações e contratos administrativos, como o art. 18 do Decreto 7.892/2013, prevê mecanismos para revisão de atas de registro de preços justamente para situações como esta, onde mudanças nas condições de mercado tornam os valores registrados desalinhados com a realidade econômica.

55. O argumento do responsável, portanto, não justifica a inação, mas a condena. A mudança de cenário econômico que a defesa reconhece deveria ter motivado uma ação proativa de revisão dos valores da ata, não uma manutenção passiva dos preços originais.

56. A defesa conclui argumentando que a redução de valor foi uma "decisão exclusiva do fornecedor" que trouxe "somente benefícios à União", e que o que se observa não é uma irregularidade, mas um "ato de reconhecimento" da persistência da administração em buscar o melhor preço.

57. Embora seja verdade que a redução de preço oferecida pelo fornecedor beneficia a União, isto não afasta a responsabilidade administrativa de Silvinei Vasques. A administração pública não pode se contentar com benefícios aleatórios ou casuísticos. Existe um dever administrativo de buscar sistematicamente o melhor preço para a administração, não apenas quando o fornecedor voluntariamente oferece reduções.

58. Além disso, o argumento de que se trata de uma "decisão exclusiva do fornecedor" ignora que a administração possui instrumentos legais para negociar e solicitar reduções de preços em atas de registro de preços. A passividade diante de evidências de que o valor registrado está acima do mercado não é uma virtude administrativa, mas uma falha no cumprimento do dever de zelar pelo erário.

59. As razões de justificativa apresentadas por Silvinei Vasques, portanto, não afastam a irregularidade identificada, concluindo-se, assim, pelo **não acolhimento das razões de justificativa** apresentadas pelo responsável.

Item “c”: inclusão nos editais de cláusula potencialmente restritiva, nos Pregões 18/2020 e 20/2020, sem justificativas, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região Sudeste do Brasil, especialmente ao se considerar que a ata de registro de preços poderia ser aderida por órgãos de outras regiões;

Razões de justificativa do responsável (peça 344, p. 7-11):

a) a defesa inicia a sua argumentação sobre este item salientando, de pronto, que a referida exigência não foi uma condição de habilitação da empresa na licitação. Esclarece que todas as empresas interessadas poderiam participar do pregão, e somente após a entrega dos veículos seria exigível a apresentação de uma declaração que comprovasse o atendimento à previsão contida no Termo de Referência. A cláusula em questão estipulava que, “em razão dos serviços de manutenção preventiva e corretiva o fornecedor deverá possuir assistência técnica com sede ou representante legal na Região Sudeste do Brasil, uma vez que o uso dos equipamentos se dará principalmente no Estado do Rio de Janeiro e, excepcionalmente, nas unidades circunvizinhas da federação”;

b) para sustentar a legalidade da exigência, a defesa invoca uma decisão do Tribunal de Contas da União (Acórdão 1176/2021-TCU-Plenário, relator Ministro Marcos Bemquerer), que considerou possível a fixação de uma exigência análoga, desde que devidamente justificada. O acórdão citado considera irregular a exigência de instalação de escritório em localidade específica sem a devida demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto. A defesa, então, passa a construir essa demonstração, afirmando que, no presente caso, a exigência foi amparada em robustos aspectos técnicos;

c) a principal justificativa reside na natureza dos veículos. Embora classificados como um bem comum, a defesa argumenta que se trata, indiscutivelmente, de um “veículo especial, dado seu porte, blindagem, acessórios e aplicabilidade”. Os VBOE (Viatura Blindada de Operações Especiais) e VBOT (Viatura Blindada de Operações Táticas) possuem peso elevado devido à blindagem e outras adaptações, sendo empregados pontualmente em áreas pré-determinadas. Não é recomendado o seu deslocamento em grandes distâncias ou a realização de “rondas”, ao contrário das viaturas ordinárias, pois isso geraria elevado desgaste de seus componentes e alto consumo de combustível;

d) para demonstrar que tal prática é comum em editais para aquisição de viaturas policiais, a defesa apresenta diversos exemplos de outras licitações com finalidade semelhante. Cita o Edital 29/2024 do Ministério da Justiça e Segurança Pública, que exige assistência técnica em todas as capitais; o Pregão Eletrônico 21/2023 da própria Polícia Rodoviária Federal, que exige assistência técnica autorizada em todas as capitais; e um edital de 2018 da PRF para aquisição de blindados, que exigia assistência técnica permanente em Brasília/DF. Apresenta ainda o exemplo de uma aquisição de caminhões pelo Corpo de Bombeiros do Distrito Federal, que exigia assistência técnica a menos de 250 km de Brasília;

e) adicionalmente, o responsável descreve o cenário de atuação dos veículos, que se dá “sobretudo em terrenos acidentados e situações complexas, com elevado grau de exigência de motor, pneus, suspensão e freios, além da blindagem propriamente dita, pois esses veículos são constantemente atingidos por disparos de arma de fogo e explosivos”. Esses fatores, segundo a defesa, aumentam inevitavelmente a frequência de manutenção, sendo comum a necessidade de revisão a cada operação policial. A indisponibilidade de assistência técnica na Região Sudeste, portanto, deixaria a corporação desamparada por um tempo excessivamente elevado, tornando o bem pouco eficaz e inviabilizando o planejamento de operações;

f) um último fator determinante para a decisão foi a segurança. A defesa afirma que “esses veículos necessitam de segurança policial até mesmo em seus deslocamentos para manutenção, a fim de que não sejam alvo de roubo para posterior uso por narcoterroristas”; e

g) em sua conclusão, o responsável afirma que a conjunção desses aspectos conduziu à necessidade da exigência, visando proporcionar à administração maior economia nos deslocamentos para manutenção e maior disponibilidade do bem à corporação. Por fim, ressalta que, apesar da possibilidade de adesão à Ata de Registro de Preços, os editais foram elaborados para atender às necessidades da SPRF/RJ, não sendo consideradas as circunstâncias intrínsecas de outros órgãos que, porventura, viessem a aderir posteriormente. Desta forma, a defesa entende que os referidos editais não infringiram o artigo 3º, inciso, I, da Lei 8.666/1993.

Análise:

60. A presente análise debruça-se sobre as razões de justificativa apresentadas conjuntamente por Silvinei Vasques, Marcelo de Ávila, Marcelo Vinicius Pereira e Virgílio José Corlett da Silva, relativas a esse mesmo item.

61. O primeiro aspecto a ser considerado na análise das defesas é a natureza da exigência editalícia. Os responsáveis argumentam, de forma uníssona e acertada, que a obrigatoriedade de possuir assistência técnica na Região Sudeste não figurou como condição de habilitação para a

participação no certame. Tratou-se, na verdade, de uma obrigação a ser cumprida apenas na fase de execução contratual, após a entrega dos veículos.

62. Este delineamento é fundamental para o deslinde da questão. O fato de a exigência não constar como documento de habilitação afasta, de fato, o seu potencial restritivo imediato. Qualquer empresa interessada, independentemente de sua localização geográfica inicial, poderia participar da licitação. Caso se sagrasse vencedora, disporia do tempo hábil entre a adjudicação e a execução do contrato para providenciar a estrutura de assistência técnica requerida. Dessa forma, a competitividade do certame foi preservada, permitindo a ampla participação do mercado fornecedor.

63. Assiste razão ainda à argumentação de que a licitação deve ser modelada para suprir as demandas específicas do órgão gerenciador, no caso, a Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro (SPRF/RJ). A mera permissão legal para que outros órgãos realizem adesões à ata de registro de preços não deve, e não pode, influenciar ou desvirtuar a definição das especificações técnicas e operacionais necessárias ao órgão promotor do certame. Cabe a cada ente aderente, no momento de avaliar a conveniência da adesão, verificar se as exigências e especificações contidas na ata atendem às suas próprias e peculiares necessidades. Portanto, a modelagem do edital com foco na realidade do Rio de Janeiro foi uma medida administrativamente correta e alinhada ao interesse público local.

64. No mérito da exigência, as defesas lograram êxito em demonstrar a necessidade material de manutenção da assistência técnica em localidade próxima ao teatro de operações. A argumentação baseou-se na natureza peculiar dos veículos adquiridos — Viaturas Blindadas de Operações Especiais (VBOE) e Viaturas Blindadas de Operações Táticas (VBOT).

65. O emprego desses veículos em operações de alto risco, frequentemente em terrenos acidentados e sob constante ameaça de disparos de arma de fogo, impõe um desgaste severo aos componentes mecânicos e à própria blindagem. O deslocamento dessas viaturas pesadas por longas distâncias para fins de manutenção acarretaria não apenas custos logísticos exorbitantes (combustível, desgaste, escolta armada), mas também comprometeria gravemente a disponibilidade operacional da frota. A proximidade da assistência técnica revela-se, assim, uma medida de eficiência, economicidade e segurança, garantindo a pronta-resposta policial. Assim, restou bem justificada a necessidade da assistência técnica na Região Sudeste.

66. Apesar da robustez das justificativas materiais apresentadas a posteriori pelos responsáveis, é imperativo analisar a conduta à luz da jurisprudência consolidada do Tribunal de Contas da União (TCU). Os Acórdãos 1757/2022-TCU-Plenário (relator Ministro Bruno Dantas) e 1176/2021-TCU-Plenário (relator Ministro Marcos Bemquerer) estabelecem diretrizes claras sobre o tema:

É irregular a exigência de que o contratado instale escritório administrativo, ou outro tipo de estrutura física, em localidade específica sem a demonstração de que tal medida seja imprescindível à adequada execução do objeto licitado, devido ao potencial de restringir o caráter competitivo da licitação, afetar a economicidade do contrato e ferir o princípio da isonomia (art. 3º, caput e § 1º, inciso I, da Lei 8.666/1993 e arts. 5º e 9º, inciso I, alíneas a, b e c, da Lei 14.133/2021).

67. A análise dos autos revela que, embora a exigência fosse materialmente justificável e imprescindível para a adequada execução do objeto, houve uma falha formal na fase de planejamento da contratação. Constata-se a ausência, no Estudo Técnico Preliminar (ETP) e nos documentos anexos ao edital, das justificativas detalhadas e fundamentadas acerca da necessidade da exigência de assistência técnica na Região Sudeste, conforme exige a jurisprudência do TCU. A fundamentação deveria ter constado de forma clara e prévia nos autos do processo licitatório, e não apenas em sede de defesa perante o órgão de controle.

68. Diante do exposto, a análise conjunta das defesas permite concluir que a exigência de assistência técnica na Região Sudeste não configurou restrição indevida à competitividade, uma vez que não foi imposta como critério de habilitação. Ademais, a modelagem do edital para atender às necessidades específicas da SPRF/RJ foi correta, e a necessidade operacional da proximidade da assistência técnica restou plenamente demonstrada pelas características dos veículos e do cenário de atuação.

69. Contudo, subsiste a falha formal relativa à ausência de motivação prévia e adequada no Estudo Técnico Preliminar, em inobservância à jurisprudência do TCU.

70. Assim, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis, afastando-se a responsabilização pessoal e a aplicação de sanções. Sem prejuízo, propõe-se a expedição de **ciência** à Unidade Jurisdicionada, quando da instrução de mérito, quanto à falha formal identificada (ausência de justificativa prévia no ETP para exigência de instalação de estrutura física em localidade específica), com o fito de orientar a atuação administrativa e evitar a repetição de ocorrências semelhantes em certames posteriores.

Item “d”: inconsistências e fragilidades nos elementos motivadores constantes nos documentos de oficialização de demanda e estudos técnicos, tendo sido verificadas questões relativas à superficialidade na fundamentação técnica ou a sua ausência quanto à pertinência intrínseca à realidade da PRF, a evocação de fundamentação genérica a fundamentar a aquisição das Viaturas Blindadas de Operações Especiais (VBOE), a vinculação da aquisição das Viaturas Blindadas de Operações Especiais (VBOE) com setores da PRF que foram criados posteriormente à licitação, ou que sequer vieram a efetivamente existir;

Razões de justificativa do responsável (peça 344, p. 11-23):

a) o responsável inicia a sua argumentação sobre este item contextualizando a aquisição de viaturas com proteção balística pela PRF. Afirma que a iniciativa começou na década passada, através de parcerias com o Ministério Público e recursos de reaparelhamento da ANTT. A iniciativa foi bem-sucedida, e a partir de 2018, a blindagem de segurança foi implementada em todos os veículos caracterizados, tornando-se um item obrigatório nas licitações subsequentes. Naquele mesmo ano, “devido a crescente necessidade da PRF de atuar em cenários violentos em rodovias federais e em suas adjacências, decidiu-se por adquirir veículos de grande porte dotados de blindagem total, além de outras ferramentas de segurança individual, com vistas a proporcionar maior segurança aos policiais rodoviários federais”;

b) para refutar a alegação de que a aquisição foi uma iniciativa inédita e injustificada de Silvinei Vasques, a defesa apresenta um histórico detalhado da aquisição dos veículos blindados “Spartan”. Em 2018, sob a gestão do Diretor-Geral Renato Borges Dias, foi instaurado o processo licitatório 08650.003182/2018-65 para a aquisição de quatro veículos blindados de grande porte, os primeiros deste tipo na instituição. A licitação foi homologada em favor da empresa Streit Group FZE, dos Emirados Árabes Unidos, com um valor unitário de US\$ 616.456,31. A defesa destaca que, apesar de a contratação ter ocorrido há seis anos, os veículos “Spartan” ainda não foram oficialmente recebidos pela instituição, embora tenham sido entregues em 2023. Em contraste, os VBOEs, com um custo cinco vezes menor, foram todos entregues e estão aptos ao uso. Este histórico, segundo a defesa, “contradiz ilações de que Silvinei Vasques seria o responsável pela compra inédita e injustificável desses veículos na instituição já que, como demonstrado, antes de sua assunção ao cargo de Superintendente no Rio de Janeiro em abril de 2019, a instituição já havia contratado a aquisição de veículos blindados de pequeno e grande porte”;

c) o responsável enfatiza que a justificativa para a contratação dos VBOEs foi a mesma utilizada para a contratação dos “Spartan” em 2018: a realidade da cidade do Rio de Janeiro. Cita o Documento de Oficialização de Demanda e o Estudo Técnico Preliminar da aquisição dos “Spartan”, que afirmavam:

“as especificidades das atribuições, como por exemplo, a resposta a eventos críticos envolvendo combate a facções criminosas com alto poder bélico e técnicas de guerrilha urbana que dominam as comunidades de grandes centros metropolitanos, como é o caso da cidade do Rio de Janeiro, nos coloca diante da necessidade de aquisição de equipamentos e viaturas específicas para fazer frente a situações dessa natureza”;

d) superada a discussão sobre o histórico, a defesa passa a detalhar a fundamentação legal que ampara a atuação da PRF para além do patrulhamento de rodovias. Cita um extenso arcabouço jurídico, incluindo o art. 144, § 2º, da Constituição Federal, o Código de Trânsito Brasileiro (Lei 9.503/1997), o Decreto 1.655/1997, o Decreto 10.073/2019 (que ampliou as competências da PRF para atuar em operações de segurança pública) e a Lei 13.675/2018 (que instituiu o Sistema Único de Segurança Pública - SUSP). Com base nessas normas, a defesa afirma que a PRF tem o dever de se preparar para participar de operações das mais diversas, inclusive com bons equipamentos;

e) em seguida, a defesa descreve o desempenho operacional da PRF entre 2019 e 2022, período em que a instituição “consolidou-se como a instituição de segurança pública que mais apreendeu drogas no Brasil e no mundo, assumindo protagonismo no enfrentamento ao tráfico de entorpecentes em território nacional.” A defesa detalha que, utilizando inteligência, mapeamento de rotas e tecnologia, a PRF passou a atuar como um “verdadeiro braço operacional da segurança pública nacional no combate ao tráfico de drogas”, causando prejuízos bilionários a organizações criminosas. Este desempenho, fruto de uma política institucional sólida, envolveu capacitação constante, investimento em equipamentos e análise de dados. A atuação da PRF nesse período, segundo a defesa, tornou-a peça central no combate ao tráfico de drogas no país, contribuindo para a redução da criminalidade e o enfraquecimento do crime organizado;

f) destaca também a consolidação da PRF como uma das instituições mais combativas no enfrentamento ao “novo cangaço”. Nos anos de 2021 e 2022, a PRF intensificou suas ações de inteligência e cooperação para combater esse fenômeno, utilizando unidades especializadas como o Grupo de Resposta Rápida (GRR) e o Comando de Operações Especiais (COE). A atuação da PRF, segundo a defesa, foi decisiva na desarticulação de quadrilhas, na apreensão de armamentos de grosso calibre e na neutralização de criminosos, demonstrando que sua presença nas rodovias representa “uma verdadeira linha de defesa contra o avanço da criminalidade violenta no Brasil”;

g) por fim, a defesa apresenta uma crítica contundente à ideia de que viaturas blindadas só deveriam ser utilizadas em favelas, classificando este conceito como “distorcido e discriminatório”. Argumenta que não há na legislação ou no bom senso qualquer impedimento para que tais veículos sejam empregados em rodovias, áreas rurais ou centros urbanos, desde que haja necessidade tática e proporcionalidade. “O crime organizado, em especial o novo cangaço, tem se sofisticado com armamentos de guerra, táticas militares e ações em território aberto, como estradas e rodovias. (...) Portanto, o Estado não pode – e não deve – escolher onde e para quem usar sua máxima capacidade de resposta”; e

h) a defesa conclui este ponto afirmando que restringir o uso de blindados a áreas periféricas é “naturalizar a violência como exclusividade da pobreza” e transformar o blindado em “símbolo de opressão seletiva, quando ele deveria ser ferramenta de proteção da vida dos policiais e da sociedade”, seja onde for necessário. Em cenários de ataques com fuzis e granadas em rodovias, o uso de blindados não é uma questão de escolha, mas uma “exigência de sobrevivência e eficiência operacional”.

Análise:

71. A defesa do responsável constrói uma narrativa baseada no histórico de aquisições de veículos blindados pela PRF, citando a compra dos veículos "Spartan" em 2018 como precedente, e discorre extensamente sobre o arcabouço legal que ampara a atuação da PRF além do patrulhamento

rodoviário. Argumenta-se, ainda, sobre o protagonismo da instituição no combate ao tráfico de drogas e ao "novo cangaço", defendendo que o uso de blindados não deve se restringir a áreas periféricas ou favelas.

72. Contudo, ao cotejar os argumentos da defesa com os achados do Processo Investigatório Criminal (peça 164), de onde se extraiu a suposta irregularidade, constata-se que as justificativas apresentadas não elidem a falha apontada. A defesa foca no "direito" ou na "necessidade abstrata" da PRF de possuir veículos blindados, mas falha em demonstrar que, no caso concreto dos processos licitatórios em questão (Processos 08657.012362/2020-92 e 08657.015529/2020-77), houve a devida e rigorosa fundamentação técnica exigida para contratações dessa complexidade.

73. O relatório investigatório é contundente ao apontar que a fase interna da licitação careceu de fundamentação adequada. Os Estudos Técnicos Preliminares (ETP) e os Termos de Referência (TR) não demonstraram as reais necessidades da contratação, especialmente considerando a distribuição dos objetos para várias superintendências regionais, o que exigiria uma análise de viabilidade técnica de implementação muito mais aprofundada.

74. Mais grave ainda é a constatação de que não foram realizados estudos capazes de dimensionar os impactos das transformações e adaptações sob o ponto de vista da segurança veicular e da engenharia de montagem. A adaptação de veículos como a Ford Ranger para se tornarem Viaturas Blindadas de Operações Táticas (VBOT), ou a utilização de um chassi VW 11.180 para as VBOEs, demandava estudos técnicos rigorosos sobre a capacidade de suportar o peso da blindagem, os riscos para a segurança viária e a previsão de durabilidade dos bens. A ausência desses estudos demonstra que a fundamentação técnica foi, de fato, genérica e superficial, não se sustentando apenas com discursos sobre a importância do combate ao crime.

75. Outro ponto importante da irregularidade apontada refere-se à vinculação da aquisição das viaturas a setores da PRF que foram criados posteriormente à licitação, ou que sequer vieram a efetivamente existir.

76. Da leitura atenta das razões de justificativa apresentadas, verifica-se que o responsável se omitiu completamente sobre este tópico. Não há, em sua defesa, qualquer linha que busque explicar ou justificar a destinação de viaturas a setores com existência jurídica ou fática questionável à época do planejamento da contratação.

77. O relatório do Processo Investigatório Criminal lança luz sobre práticas preocupantes nesse sentido. O documento relata, por exemplo, a aquisição de mais uma VBOE pela SPRF/RJ, por meio do Termo Aditivo 1 ao Contrato 7/2021, para destiná-la à Coordenação-Geral de Comando de Operações Especiais (CGCOE), atendendo a solicitação do então Diretor de Operações. Ocorre que a CGCOE já possuía um processo próprio (08650.071596/2021-12) para aquisição de duas VBOEs.

78. A manobra de utilizar a SPRF/RJ para adquirir uma terceira viatura para a CGCOE aponta para uma possível burla ao limite legal estabelecido no art. 22, § 3º, do Decreto 7.892/2013, que restringe as contratações adicionais (caronas) a cem por cento dos quantitativos registrados. Como a CGCOE já estava adquirindo seu limite, buscou-se a viatura adicional por via transversa, utilizando a estrutura da SPRF/RJ.

79. A ausência de manifestação da defesa sobre essas manobras e sobre a vinculação das aquisições a setores específicos distintos (existentes ou não) impõe a manutenção da irregularidade.

80. A análise das razões de justificativa revela que a defesa optou por uma abordagem retórica, focada na importância do trabalho da PRF e na necessidade abstrata de equipamentos de segurança, esquivando-se de rebater os apontamentos técnicos e específicos da auditoria e da investigação criminal.

81. A fundamentação técnica para a transformação de veículos comuns em blindados pesados mostrou-se flagrantemente deficitária, carecendo de estudos de engenharia e segurança veicular indispensáveis. Ademais, o silêncio da defesa quanto à vinculação das aquisições a setores inexistentes ou à utilização de manobras para burlar limites de adesão a atas de registro de preços corrobora a gravidade dos fatos apontados.

82. Diante do exposto, conclui-se pelo **não acolhimento das razões de justificativa** apresentadas pelo responsável, devendo a irregularidade ser mantida em sua integralidade para fins de responsabilização.

Item “e”: aquisição de Viaturas Blindadas de Operações Especiais (VBOE), em tese, em quantidade superior à determinada em ARP, pelo órgão gerenciador (SPRF/RJ), que trata da aquisição de veículos blindados para compor a frota de veículos operacionais da Superintendência da PRF no Rio de Janeiro (SPRF/RJ);

Razões de justificativa do responsável (peça 344, p. 23-27):

a) a defesa inicia a sua argumentação sobre este item citando o art. 22 do Decreto 7.892/2013, atualizado pelo Decreto 9.488/2018, que estabelece os limites para contratações por meio de adesão às atas de registro de preços por órgãos não participantes. O § 3º do referido artigo estabelece que as aquisições ou contratações adicionais não poderão exceder, por órgão ou entidade, a cinquenta por cento dos quantitativos dos itens do instrumento convocatório e registrados na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes. Já o § 4º prevê que o instrumento convocatório deverá prever que o quantitativo decorrente das adesões à ata de registro de preços não poderá exceder, na totalidade, ao dobro do quantitativo de cada item registrado na ata de registro de preços para o órgão gerenciador e para os órgãos participantes, independentemente do número de órgãos não participantes que aderirem;

b) no processo licitatório 08657.015529/2020-77 da SPRF/RJ, que resultou na ARP 20/2020, o quantitativo de VBOE fixado para o órgão gerenciador e participantes foi de cinco unidades. Assim, nos termos do Decreto mencionado, o limite máximo para aquisições via adesão à ARP seria de dez unidades (inciso II), limitado a 2,5 unidades por aderente (inciso I). A defesa afirma que o quantitativo máximo foi observado, o que será demonstrado por meio de tabelas.

c) a defesa argumenta que a conduta imputada de autorizar aquisições em quantidade supostamente superior à determinada na Ata de Registro de Preços 20/2020 não deve prosperar em desfavor do Inspetor Silvinei Vasques, visto que ele não atuou em nenhum dos contratos decorrentes desta Ata. Para comprovar, a defesa apresenta uma série de tabelas que detalham os contratos firmados a partir da referida ata:

- Processo originário 08657.015529/2020-77 – SPRF/RJ:

- Contrato 7/2020: 5 VBOE, assinado em 14/5/2021 por Rômulo Ferreira da Silva, Superintendente da SPRF/RJ;

- Termo Aditivo 1 ao Contrato 7/2020: 1 VBOE (aditivo de 20%), assinado em 11/11/2021 por Rômulo Ferreira da Silva, Superintendente da SPRF/RJ;

- Processo 08669.018572/2021-36 – SPRF/MS (Adesão à ARP):

- Contrato 23/2021: 2 VBOE, assinado em 23/12/2021 por Luiz Alexandre Gomes da Silva, Superintendente da SPRF/MS;

- Processo 08659.029649/2021-12 – SPRF/PR (Adesão à ARP):

- Contrato 21/2021: 2 VBOE, assinado em 22/12/2021 por Antônio Paim de Abreu Junior, Superintendente da SPRF/PR;

- Processo 08659.029649/2021-12 – SPRF/RN (Adesão à ARP):
- Contrato 29/2021: 2 VBOE, assinado em 4/8/2021 por Luiz Idalino Câmara Pinheiro, Superintendente da SPRF/RN;
- Processo 08650.071596/2021-12 - DPRF (Adesão à ARP):
- Contrato 44/2021: 2 VBOE, assinado em 18/11/2021 por Paulo Roberto Cunha Figueiredo de Souza, Coordenador-Geral de Administração.

d) conforme demonstrado, as adesões resultaram no quantitativo total de 8 unidades, sendo que Silvinei Vasques não foi a autoridade responsável em nenhum dos contratos. A imputação de irregularidade, segundo a defesa, trata da aquisição de viaturas em quantidade superior ao permitido na ARP 20/2020, com fundamento no artigo 12, § 1º, do Decreto 7.892/2013, e os limites previstos nos §§ 3º e 4º do artigo 22 do mesmo decreto;

e) entretanto, a defesa reitera que não houve qualquer extrapolação dos limites legais da ARP e, principalmente, não houve participação ou responsabilidade direta do Inspetor Silvinei Vasques nos atos administrativos ou contratos firmados com base naquela ata;

f) conforme demonstrado, a SPRF/RJ adquiriu 5 viaturas (contrato original), com aditivo posterior de 1 unidade (dentro do limite de 20% previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993). As superintendências de MS, PR, RN e o DPRF, órgãos aderentes, adquiriram no total 8 viaturas via adesão à ARP. O total de 14 viaturas (6 + 8) está, segundo a defesa, perfeitamente dentro do limite legal de 15 unidades. Assim, não houve extrapolação dos limites quantitativos, tampouco afronta ao decreto que rege o sistema de registro de preços;

g) o responsável enfatiza que a responsabilidade administrativa é personalíssima e deve estar vinculada à prática direta de ato administrativo irregular, o que não se verifica no presente caso. Todos os contratos e aditivos foram assinados por superintendentes estaduais ou autoridades específicas, no exercício regular de suas competências. O Sr. Silvinei Vasques não assinou, ordenou, homologou, tampouco autorizou quaisquer dos contratos decorrentes da ARP 20/2020. Dessa forma, não se pode imputar ao defendente responsabilidade por atos praticados em outra esfera hierárquica e de outra jurisdição administrativa. A responsabilidade administrativa exige, além de resultado, a demonstração do nexo de causalidade e da conduta direta, o que inexistente no presente caso; e

h) as autoridades citadas são servidores públicos de reconhecida competência, integridade e compromisso com a legalidade e a eficiência administrativa. Não há nos autos qualquer indício de má-fé, desvio de finalidade ou conduta incompatível com o cargo. Pelo contrário, demonstraram zelo pela coisa pública, planejamento responsável, coragem institucional para equipar adequadamente suas equipes e foco na preservação da vida humana e na eficácia da segurança pública. A atuação dessas autoridades não apenas respeitou os limites normativos vigentes, como também se alinha aos princípios constitucionais da eficiência, legalidade, impessoalidade e moralidade.

Análise:

83. A defesa do responsável estrutura-se, primeiramente, na demonstração matemática de que os limites globais e individuais de adesão à ARP 20/2020 foram rigorosamente respeitados, em conformidade com o Decreto 7.892/2013 (atualizado pelo Decreto 9.488/2018).

84. O processo licitatório originário (08657.015529/2020-77) fixou o quantitativo de 5 unidades de VBOE para o órgão gerenciador (SPRF/RJ). Nos termos do art. 22, § 4º, do referido Decreto, o limite máximo para aquisições via adesão (carona) não pode exceder o dobro do quantitativo registrado, o que, neste caso, totaliza 10 unidades. Além disso, o § 3º estabelece que cada órgão aderente não pode exceder a cinquenta por cento do quantitativo registrado, limitando cada adesão a 2,5 unidades (na prática, 2 unidades).

85. Os dados apresentados pela defesa comprovam que a SPRF/RJ adquiriu as 5 viaturas originais (Contrato 7/2020) e, posteriormente, aditivou o contrato em 1 unidade, respeitando o limite de 25% (neste caso, 20%) previsto no art. 65, § 1º, da Lei 8.666/1993.

86. Quanto às adesões, foram firmados quatro contratos por órgãos distintos (SPRF/MS, SPRF/PR, SPRF/RN e DPRF), cada um adquirindo 2 unidades, totalizando 8 viaturas via adesão. Este número (8) é inferior ao limite global de adesões permitido para a ata (10 unidades), e cada adesão individual (2) respeitou o limite por órgão (2,5 unidades).

87. Portanto, a análise dos quantitativos contratados e aderidos demonstra, de fato, que não houve extrapolação dos limites previstos no Decreto 7.892/2013. A soma total de 14 viaturas adquiridas (6 pelo órgão gerenciador + 8 por aderentes) encontra-se perfeitamente dentro da legalidade.

88. O segundo ponto fundamental da defesa, que corrobora o afastamento da irregularidade, é a demonstração de que o responsável não possuía ingerência sobre as contratações que, em tese, poderiam ter extrapolado os limites.

89. A defesa demonstra que todos os contratos e aditivos decorrentes da ARP 20/2020 foram assinados por outras autoridades competentes, como os Superintendentes Regionais de outros estados (MS, PR, RN), o Superintendente da SPRF/RJ à época da execução, e o Coordenador-Geral de Administração do DPRF.

90. O responsável não assinou, ordenou, homologou ou autorizou as adesões realizadas por outros órgãos, e nem poderia ser diferente. Dessa forma, mesmo na remota hipótese de ter havido alguma extrapolação de limites por parte dos órgãos aderentes — o que já se demonstrou não ter ocorrido —, tal fato não poderia ser imputado ao responsável, por fugir completamente à sua esfera de competência e atuação administrativa.

91. A análise detida das razões de justificativa e dos dados apresentados permite concluir que a irregularidade apontada não se sustenta. Os quantitativos de Viaturas Blindadas de Operações Especiais (VBOE) adquiridos tanto pelo órgão gerenciador quanto pelos órgãos aderentes respeitaram rigorosamente os limites individuais e globais estabelecidos no art. 22 do Decreto 7.892/2013.

92. Ademais, restou comprovado que o responsável não atuou na celebração dos contratos e aditivos questionados, não lhe cabendo responsabilidade por atos praticados por outras autoridades no exercício de suas respectivas competências.

93. Diante do exposto, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas pelo responsável, afastando-se a irregularidade apontada.

Item “f”: aquisição de uma Viatura Blindada de Operações Especiais (VBOE) pela SPRF/RJ como se fosse para si, mas que foi direcionada para a Diretoria de Operações do DPRF (Sede), possivelmente utilizando-se de burla à limitação quantitativa de adesão do art. 22, § 3º, do Decreto 7.892/2013, conforme verificado no Termo Aditivo 1 ao Contrato 7/2021;

Razões de justificativa do responsável (peça 344, p. 27-30):

a) o responsável inicia a sua argumentação sobre este item esclarecendo que o referido Termo Aditivo foi ratificado em 11/11/2021 pelo então Superintendente de Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro, Inspetor Rômulo da Silva Ferreira. Nesta data, Silvinei Vasques já atuava como Diretor-Geral da instituição, sem atuação direta no planejamento da PRF no Rio de Janeiro, a qual possui estrutura própria de gestão;

b) no entanto, em complemento ao esclarecimento, a defesa destaca que são naturais as alterações na estrutura organizacional do órgão, as quais afetam diretamente a disposição do patrimônio disponível, com remanejamento entre as unidades desconcentradas do DPRF. No presente caso, houve a

superveniente publicação do Decreto Presidencial 11.103/2022 em 24/6/2022, que impactou diversas áreas da PRF, dentre elas a de combate ao crime, com a criação de Bases Descentralizadas de Combate ao Crime, exigindo a realocação de materiais e de efetivo - o que desencadeou o aproveitamento do objeto do Termo Aditivo 1 do Contrato 7/2021/SPRF-RJ em outra UF;

c) como exemplo, a defesa cita um documento recente da atual gestão do órgão, o Despacho 107/2023/CHOQUE/PRF, que solicitou o remanejamento das viaturas VBOE e VBOT. O despacho, assinado por Franklin Silva Lúcio, Chefe do Núcleo de Choque Nacional, sugere a distribuição de viaturas em diversos estados do país;

d) o despacho justifica a urgência na redistribuição pela “impossibilidade de emprego efetivo desses bens departamentais, haja vista a inequívoca legitimidade da Polícia Rodoviária Federal em exercer a competência de garantir o livre fluxo de veículos e pessoas em toda a malha rodoviária federal”;

e) com base nisso, o responsável argumenta que não há de se falar em burla à limitação prevista no revogado art. 22, § 3º, do Decreto 7.892/2013, visto que o remanejamento de patrimônio é comum e, ainda que haja entendimento contrário, resta evidenciado que o aqui imputado não atuou na aquisição realizada pelo Termo Aditivo 1 do Contrato 7/2021/SPRF-RJ, nem tão pouco o então Superintendente errou, pois não deu causa à mudança da estrutura da PRF, que é sabidamente uma instituição policial nacional e com rápida força de mobilização;

f) apesar da realocação citada, deve-se verificar se realmente ocorreu, pois o estado do Rio de Janeiro é o que mais demanda ações destes equipamentos, e caso, consiga se demonstrar que esta alteração ocorreu, é sabido que por diversas vezes este equipamento voltará ao Rio de Janeiro, pelas repetidas ações que ocorrem naquele estado com apoio de pessoal e equipamentos de todas as demais superintendências do Brasil;

g) o cidadão carece de segurança, e seria muito caro ao estado brasileiro ostentar custos localizados sem possibilidade de utilização dos bens em outras unidades da federação em razão de norma que ao ser editada não se atentou aos efeitos necessários da mobilidade, melhor aproveitamento dos bens com sua disponibilização ou realocação onde tiver necessidade momentânea. A PRF funciona assim, sempre que tem necessidade, todos os servidores estão disponíveis e os meios (equipamentos) também;

h) a Polícia Rodoviária Federal é instituição policial de atuação nacional, com estrutura funcional descentralizada, mas integrada, e com mobilidade plena de meios logísticos e operacionais entre suas unidades. O remanejamento de patrimônio (como viaturas) entre superintendências ou entre regionais e sede é prática rotineira, amparada pelo interesse público e prevista nas normas internas da Administração Pública Federal, notadamente as que regulam o controle de bens móveis;

i) o que ocorreu, portanto, foi uma gestão patrimonial legítima, não havendo que se falar em burla à norma de adesão, já que a destinação operacional do bem não altera a validade jurídica de sua aquisição regular;

j) a edição do Decreto Presidencial 11.103/2022 criou estruturas e redefiniu a disposição estratégica da PRF, especialmente no combate ao crime organizado, incluindo a criação de Bases Descentralizadas de Combate ao Crime. Esse reordenamento institucional exige a redistribuição de efetivo e equipamentos entre os estados e a sede, o que justifica a realocação da VBOE, caso tenha ocorrido;

k) a administração pública não pode ser engessada por norma infralegal quando há reestruturação superveniente motivada por ato normativo superior e por demanda operacional comprovada. A PRF é referência justamente por mobilizar rapidamente recursos humanos e materiais onde houver maior necessidade, conforme o princípio da eficiência (art. 37 da CF) e o interesse público;

l) o estado do Rio de Janeiro é uma das regiões com maior demanda por ações táticas e operações especiais, sendo inclusive um dos locais que mais recebem apoio inter-regional de pessoal e equipamentos. Mesmo que uma viatura seja temporariamente remanejada, ela retornará a operar no estado, como já é prática recorrente da PRF em grandes operações integradas. Assim, exigir que o bem permaneça preso à origem formal da contratação é violar a lógica da mobilidade administrativa e do aproveitamento estratégico dos recursos públicos.

m) diante de todo o exposto, a defesa conclui que:

- o Termo Aditivo 1 ao Contrato 7/2021 foi regularmente firmado e está dentro dos limites legais do Decreto 7.892/2013;

- o remanejamento de viaturas, a verificar, se realmente ocorreu, é prática legítima, prevista na gestão patrimonial e coerente com o modelo de atuação nacional da PRF;

- não houve burla, desvio ou dolo, mas sim gestão estratégica de recursos, ajustada à superveniência de novo marco normativo institucional;

n) neste sentido, esta defesa requer que sejam aceitas as informações e não seja dado seguimento às apurações relacionadas ao descumprimento de atos regidos pelo artigo 22, parágrafo 3º, do Decreto 7.892/2013.

Análise:

94. O primeiro aspecto a ser considerado na análise da defesa é a comprovação da ilegitimidade passiva do responsável ouvido em audiência. A documentação acostada aos autos demonstra, de forma inequívoca, que o Termo Aditivo 1 ao Contrato 7/2021 foi assinado em 11/11/2021 pelo então Superintendente de Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro, Inspetor Rômulo da Silva Ferreira.

95. O responsável em questão exerceu suas funções na SPRF/RJ apenas até 31/7/2021. Na data da assinatura do referido aditivo, ele já atuava como Diretor-Geral da instituição, não possuindo atuação direta no planejamento ou na execução contratual no âmbito da Superintendência Regional do Rio de Janeiro, a qual detém estrutura própria de gestão e ordenação de despesas. Portanto, afasta-se a responsabilidade direta do responsável sobre o ato administrativo específico que gerou o questionamento.

96. Superada a questão da autoria do ato, cumpre analisar o mérito da destinação da viatura. A defesa argumenta que a Polícia Rodoviária Federal (PRF) é uma instituição policial de atuação nacional, caracterizada por uma estrutura funcional descentralizada, porém integrada, que exige mobilidade plena de seus meios logísticos e operacionais.

97. Segundo alegado pelo responsável, o remanejamento de patrimônio, como viaturas, entre superintendências ou entre as regionais e a sede, é apresentado como uma prática rotineira e amparada pelo interesse público. A defesa destaca que a edição do Decreto Presidencial 11.103/2022, que criou as Bases Descentralizadas de Combate ao Crime, exigiu uma readequação estratégica da PRF, demandando a redistribuição de efetivo e equipamentos para atender às novas diretrizes de segurança pública.

98. Nesse contexto, é imperioso reconhecer que as ações de segurança pública, por sua própria natureza dinâmica e imprevisível, necessitam de um grau de flexibilidade operacional que permita à administração responder prontamente a novas ameaças e demandas. Embora o cumprimento estrito das leis e normas de licitação e contratos seja inegociável, a gestão patrimonial de equipamentos de segurança nacional deve possuir a maleabilidade necessária para adequação à realidade fática, evitando a paralisação ou o engessamento das atividades policiais.

99. A análise da conduta deve sopesar a gravidade da falha apontada em face dos resultados obtidos. A questão aqui tratada — a aquisição por uma unidade e o direcionamento para outra — deve ser amenizada pelas argumentações expostas pela defesa.

100. Trata-se, fundamentalmente, de uma falha de natureza formal ou de um remanejamento administrativo necessário para melhor adequação operacional. É importante distinguir esta situação de casos que envolvem desvio de finalidade em sentido estrito, superfaturamento ou desperdício de dinheiro público. No presente caso, o bem adquirido (a Viatura Blindada de Operações Especiais), a princípio, foi efetivamente incorporado ao patrimônio da União e serviu ao seu propósito inicial de prover segurança e capacidade tática à Polícia Rodoviária Federal, ainda que sua utilização tenha ocorrido em unidade distinta daquela que formalizou a aquisição.

101. A mobilidade dos equipamentos, especialmente em uma instituição que frequentemente realiza operações integradas com apoio inter-regional (como é o caso do Rio de Janeiro, que frequentemente recebe e envia apoio), justifica a flexibilização da vinculação estrita do bem à unidade adquirente, privilegiando o interesse público e a eficiência da segurança nacional.

102. Diante do exposto, a análise das razões de justificativa permite concluir que o responsável não foi o signatário do Termo Aditivo questionado, restando configurada sua ilegitimidade passiva para responder por este ato específico.

103. Ademais, no mérito, o remanejamento da viatura blindada justifica-se pela necessidade de flexibilidade operacional inerente às atividades de segurança pública e pelas reestruturações institucionais supervenientes. Considerando que não houve desvio de recursos ou prejuízo ao erário, e que o equipamento, a princípio, cumpriu sua finalidade institucional de proteção e combate ao crime, a falha apontada reveste-se de caráter menor.

104. Assim, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas; porém, a falha, apesar de pequena, permanece, devendo ser objeto de **ciência** quando da instrução de mérito.

Razões de justificativa apresentadas por Rômulo Ferreira da Silva (CPF 092.485.247-02), então Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro e signatário do Contrato 10/2021, acerca das seguintes irregularidades identificadas:

Item “a”: ausência de verificação da manutenção das condições de habilitação do contratado e da existência de algum fato impeditivo à contratação, especialmente diante do grande lapso temporal havido entre a assinatura da Ata de Registro de Preços 18/2020 (23/12/2020) e do Contrato 10/2021 (31/5/2021);

Razões de justificativa do responsável (peça 326, p. 2-3):

a) o responsável, então Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro, inicia sua manifestação apresentando sua trajetória profissional de mais de quinze anos na instituição. Ele destaca sua participação em diversas operações de grande relevância nacional e seu histórico de conduta ilibada, pautada pela seriedade, zelo e compromisso com o interesse público, para contextualizar suas ações como gestor;

b) em seguida, reconhece a finalidade da norma, que é a de evitar que a Administração Pública contrate empresas inidôneas ou com impedimentos legais, garantindo assim a legalidade e a regularidade fiscal e trabalhista dos contratos. Ele admite a ausência, nos autos do processo específico do contrato, da documentação comprobatória dessa verificação no momento exato da assinatura;

c) contudo, apesar dessa ausência documental específica, as consultas e verificações necessárias foram de fato realizadas. A defesa apresenta evidências de que as consultas de regularidade da empresa foram efetuadas em 30/4/2021, ou seja, um mês antes da assinatura do Contrato 10/2021.

Adicionalmente, apresenta uma segunda evidência de uma nova consulta realizada em 23/6/2021, apenas 24 dias após a assinatura do contrato, esta no âmbito do processo de prorrogação contratual;

d) com base nisso, a defesa sustenta que a conduta da administração foi diligente e seguiu as boas práticas, verificando a habilitação da empresa em momentos próximos e relevantes para a contratação e sua posterior prorrogação. A ausência do documento específico no processo de contratação é apresentada como uma falha formal que, no entanto, não resultou em qualquer prejuízo à Administração Pública, nem configurou favorecimento à contratada, uma vez que a empresa se encontrava em situação regular; e

e) como um ponto adicional de extrema relevância, a defesa menciona o ataque hacker sofrido pelos sistemas do Governo Federal em 10/12/2021. Este evento, amplamente divulgado na mídia, resultou na perda de um volume considerável de documentos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), com uma estimativa de 97.900 documentos perdidos entre 5 e 10 de dezembro de 2021. O ataque comprometeu a instrução processual e a rotina administrativa, e um Termo de Sinistro reconheceu a perda e orientou a não inclusão de novos documentos nos processos afetados até a completa reconstituição. Este fato é apresentado como uma possível justificativa para a ausência de certos documentos nos autos, que podem ter sido perdidos durante o incidente.

Análise:

105. A defesa do responsável reconhece a importância da norma que exige a verificação da regularidade fiscal e trabalhista das empresas contratadas pela Administração Pública, cujo objetivo é evitar a contratação de empresas inidôneas ou com impedimentos legais. O responsável admite que, no momento da assinatura do contrato, de fato a documentação comprobatória não foi inserida nos autos do processo específico.

106. Contudo, a defesa logrou êxito em demonstrar que, materialmente, as consultas e verificações necessárias foram realizadas. Foram apresentados documentos (peça 327) que comprovam a realização de consultas de regularidade da empresa em 30/4/2021, ou seja, exatamente um mês antes da assinatura do Contrato 10/2021.

107. A apresentação dessa evidência descaracteriza a irregularidade em sua essência material. O procedimento de verificação da idoneidade e regularidade da empresa foi, de fato, executado pela administração em momentos muito próximos à contratação. A falha restringiu-se à não juntada tempestiva dos comprovantes no processo específico do contrato, configurando-se, portanto, como uma mera falha formal, que deve ser objeto de **ciência** à Unidade Jurisdicionada quando da instrução de mérito.

108. É imperioso destacar que a falha formal identificada não resultou em qualquer prejuízo concreto ao erário ou à Administração Pública. A empresa contratada encontrava-se em situação regular, não havendo qualquer favorecimento indevido ou contratação de entidade inidônea.

109. Ademais, o responsável traz à baila um elemento de contexto de extrema relevância: o ataque hacker sofrido pelos sistemas do Governo Federal em 10/12/2021. Este evento cibernético, de amplo conhecimento público e documentado nos autos (peça 328), resultou na perda de milhares de documentos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI), comprometendo severamente a instrução processual e a rotina administrativa de diversos órgãos.

110. Embora as consultas tenham sido realizadas meses antes do ataque, a desorganização sistêmica e a perda de documentos geradas pelo sinistro podem ter concorrido para a ausência ou o extravio da documentação comprobatória nos autos do processo. Este fator externo e imprevisível

corroborar a tese de que a ausência dos documentos pode de fato não ter decorrido de negligência deliberada do gestor.

111. A análise da conduta do gestor público deve ser balizada pelas disposições da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em especial o seu artigo 22, que determina que "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"; e, ainda, no § 1º do mesmo artigo, que "serão consideradas as circunstâncias práticas que houverem imposto, limitado ou condicionado a ação do agente".

112. Diante das circunstâncias do caso concreto — a comprovação material de que as consultas foram realizadas em datas próximas à contratação, a caracterização da ausência de documentos como mera falha formal, a inexistência de prejuízo ao erário, e o contexto de instabilidade sistêmica gerado pelo ataque hacker —, a conduta do responsável não se reveste de gravidade suficiente para ensejar sanção.

113. Assim, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas por Rômulo Ferreira da Silva, considerando a falha como de natureza estritamente formal e justificada pelas circunstâncias atenuantes, sem a necessidade de adoção de qualquer medida corretiva ou sancionatória adicional.

Item “b”: assinatura dos termos aditivos quanto à prorrogação dos Contratos 31/2020, 34/2020, 36/2020 e 10/2021 (SPRF/RJ), devido ao atraso na execução do objeto, sem que houvesse a iniciativa e manifestação anterior da contratada;

Razões de justificativa do responsável (peça 326, p. 4-19):

a) a defesa estrutura-se na distinção da natureza dos contratos em questão. Esclarece que não se tratava de contratos de prestação de serviço contínuo, mas sim de contratos por escopo, cujo objeto era a transformação de viaturas (incluindo blindagem e outras adaptações). Em contratos dessa natureza, a prorrogação não ocorre por mero decurso de tempo, mas sim em razão de eventos que afetam o objeto ou o cronograma, como, por exemplo, alterações no projeto demandadas pela própria Administração;

b) seguindo essa linha, a defesa apresenta a cronologia dos fatos para demonstrar que a prorrogação foi devidamente motivada e contou com a anuência da contratada;

c) em 18/6/2021, o fiscal do contrato, Sr. Wesley de Assis Leopoldo, por meio do Despacho 101/2021/COE-RJ, apresentou justificativas fundamentadas para a prorrogação. A necessidade surgiu de modificações no projeto solicitadas pela própria administração para melhor adequação técnica dos veículos. O mesmo despacho já previa a necessidade de renovação, condicionada ao cumprimento dos requisitos legais, incluindo a manifestação expressa da contratada;

d) em 18/6/2021 (mesma data da manifestação do fiscal), a empresa Combat Armor Defense do Brasil emitiu um ofício (inserido no processo SEI em 23/6/2021) manifestando seu expresso acordo com a prorrogação dos contratos. No documento, a empresa reconhece que as adequações no projeto, solicitadas pela PRF, tornaram a prorrogação necessária, e afirma que a medida não alteraria o objeto ou o equilíbrio econômico dos contratos;

e) o processo foi encaminhado para análise do Núcleo de Contratações em 20/6/2021. Com a juntada de todos os elementos, incluindo a manifestação do fiscal e o ofício de concordância da empresa, a prorrogação foi autorizada pelo Sr. Rômulo em 23/6/2021 e formalizada por meio dos termos aditivos, dentro do prazo de vigência dos contratos originais;

f) argumenta que, embora a iniciativa da prorrogação tenha partido da Administração (devido à sua necessidade de alterar o projeto), a manifestação de concordância da contratada foi obtida previamente, conforme exigido pela legislação e recomendado pela Advocacia-Geral da União

(AGU). Cita-se o Parecer 00784/2021/E-CJU/SCOM/CGU/AGU, que recomenda a anuência prévia para evitar o risco de a contratada se desinteressar posteriormente, o que foi rigorosamente seguido;

g) para reforçar que essa era uma prática legal e corrente, a defesa demonstra que o mesmo procedimento foi adotado em outra prorrogação contratual com a empresa Linkway, onde também foi solicitada uma carta de aceite antes da elaboração do termo aditivo; e

h) o responsável conclui que suas ações foram de boa-fé, em estrita observância aos normativos e com o único objetivo de atender ao interesse público, evitando a extinção de contratos importantes e o consequente prejuízo à administração. Ele sustenta que a prorrogação foi devidamente justificada por necessidades técnicas da própria PRF e que a anuência da contratada foi formalmente obtida antes da celebração dos aditivos, não havendo, portanto, a irregularidade apontada.

Análise:

114. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wesley de Assis Leopoldo, concluindo-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Luiz Alexandre Gomes da Silva (CPF 595.556.291-53), então Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul e signatário do Contrato 23/2021, acerca da seguinte irregularidade identificada na execução do Contrato 23/2021 (SPRF/MS):

Item “a”: não realização de pesquisas de preço para justificar a vantajosidade da adesão;

Razões de justificativa do responsável (peça 259):

a) o responsável informa que o presente documento traz de maneira clara e objetiva informações sobre a instrução do processo de adesão à Ata de Registro de Preços em sua fase preparatória, com enfoque na elaboração dos artefatos necessários como Documento de Oficialização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Gerenciamento de Riscos, Planilha Comparativa de Preços e o Termo de Referência. Esclarece aspectos sobre sua realização e as principais ocorrências em cada etapa, culminando com a aquisição propriamente dita e apontando, em especial, vantagens econômicas para a Administração em comparação com os preços referenciais à época;

b) contextualiza que a demanda se iniciou em junho de 2021 para aquisição de dois VBOE (Viaturas Blindadas de Operações Especiais), conforme especificações do Anexo I-A do Termo de Referência, incluindo especificações dos Anexos I-D e I-E. Dessa demanda resultou o Contrato 23/2021 firmado entre a Superintendência da Polícia Rodoviária Federal e a Empresa Combat Armor, inserido no Processo 08669.046570/2021-37;

c) apresenta uma relação abrangente de documentos que compõem o processo de adesão, organizados em categorias, como artefatos preparatórios, preços comparativos, solicitação de adesão à ata de registro de preços, documentos da contratação e demonstração da realização da pesquisa de preços;

d) os artefatos preparatórios incluem: Documento de Oficialização de Demanda, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, anexos relativos a Especificações Técnicas, Sistemas de Comunicação, Caracterização e Sinalização;

e) os preços comparativos incluem: Ata 20/2020 (Contrato 29/2021 – SRPRF/RJ), Proposta Comercial - C&M Realiza, Proposta Comercial - MIB Blindados, Proposta Comercial - War Tech Blindagens, Planilha Comparativa de Preços, Portaria MJ 449/2021, Planilha Comparativa de Preços e Pesquisa de Preços Comprasnet;

f) a solicitação de adesão inclui: solicitação de adesão ao órgão gerenciador, autorização do órgão gerenciador, solicitação de adesão ao fornecedor e resposta de aceitação do fornecedor;

- g) os documentos da contratação incluem: Nota de Empenho 2021NE249 e Contrato 23/2021;
- h) o responsável demonstra que, para a comprovação da realização da pesquisa de preços para justificar a vantajosidade econômica e prosseguimento da aquisição, a SPRF/MS juntou, à época, aos autos do processo 08669.018572/2021-36, os preços praticados/referenciais no mercado contidos no item 4.2 do documento e, ao final, elaborou a Planilha Comparativa de Preços Portaria MJ 449/2021, assim como a Planilha Comparativa de Preços IN 73/2020/SEGES/ME;
- i) afirma que, comprovando que o preço constante no Contrato 29/2021, apresentou-se como o menor entre os preços de referência, comprovando, portanto, a vantajosidade econômica para a referida adesão pela Administração; e
- j) conclui sua resposta afirmando que, ao tempo em que finaliza as informações requisitadas, apresenta os documentos que atestam a existência, nos autos, da realização das devidas pesquisas de preços para, à época, justificar a vantajosidade da adesão, em relação ao Contrato 23/2021 (SPRF/MS).

Análise:

115. A defesa do responsável refuta a alegação de ausência de pesquisa de preços mediante a apresentação de um robusto acervo documental que comprova a instrução adequada do processo de adesão (Processo 08669.018572/2021-36) em sua fase preparatória.
116. O responsável informa que a SPRF/MS elaborou todos os artefatos preparatórios exigidos pela legislação, incluindo o Documento de Oficialização de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar, o Mapa de Gerenciamento de Riscos e o Termo de Referência. Mais importante para o deslinde desta irregularidade específica, a defesa comprova a juntada aos autos de diversos documentos relativos à pesquisa mercadológica.
117. A comprovação da realização da pesquisa de preços reside, além dos orçamentos coletados (peças 260 a 262), nas planilhas comparativas anexadas (peças 263 e 264), as quais foram elaboradas em observância aos normativos vigentes à época (Portaria MJ 449/2021 e Instrução Normativa Seges/ME 73/2020).
118. A cesta de preços comparativos foi composta por fontes diversificadas, incluindo o valor registrado na própria Ata 20/2020 (Contrato 29/2021 – SRPRF/RJ), proposta comercial da empresa C&M Realiza, proposta comercial da empresa MIB Blindados, proposta comercial da empresa War Tech Blindagens e pesquisa no Painel de Preços.
119. A análise da "Planilha Conforme Portaria MJ nº 449/2021" (peça 263) revela a aplicação de metodologia estatística para o saneamento da pesquisa. A administração calculou a média de todos os valores (R\$ 1.107.904,25) e o desvio padrão (R\$ 371.439,53), estabelecendo limites superior e inferior para excluir propostas inexecutáveis ou excessivamente elevadas. Com base nesse método, a proposta da C&M Realiza (R\$ 1.746.230,00) foi classificada como "Excessivamente Elevada" e excluída do cálculo final.
120. Após o saneamento, utilizando os valores válidos (MIB Blindados, War Tech Blindagens e o valor da própria ata), a administração calculou a média (R\$ 895.129,00) e a mediana (R\$ 865.000,00).
121. A "Planilha Estimativa de Preços - Comparativo de Preços pelo Método Média das Propostas" (peça 264) consolida esses dados e demonstra a vantajosidade da adesão. O valor unitário registrado na Ata 20/2020 (R\$ 850.077,00) apresentou-se como o menor valor entre todos os preços

de referência válidos coletados no mercado, sendo inferior tanto à média saneada quanto às propostas comerciais individuais das outras empresas consultadas.

122. Assim, a análise detida das razões de justificativa e, sobretudo, da documentação comprobatória anexada (peças 260 a 265), permite concluir que a irregularidade apontada não subsiste faticamente. Restou demonstrado que a Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Mato Grosso do Sul (SPRF/MS) realizou, à época da contratação, ampla e regular pesquisa de preços no mercado. A administração utilizou metodologia adequada e normatizada para sanear os dados coletados e elaborou planilhas comparativas que atestaram, de forma objetiva e matemática, que o preço registrado na Ata de Registro de Preços 20/2020 era o mais vantajoso para a Administração Pública.

123. Diante do exposto, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas por Luiz Alexandre Gomes da Silva, afastando-se a irregularidade referente à suposta não realização de pesquisas de preço para justificar a vantajosidade da adesão.

Razões de justificativa apresentadas por Antônio Paim de Abreu Júnior (CPF 001.402.039-40), então Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Paraná e signatário do contrato, acerca da seguinte irregularidade identificada na execução do Contrato 21/2021 (SPRF/PR):

Item “a”: não realização de pesquisas de preço para justificar a vantajosidade da adesão;

Razões de justificativa do responsável (peça 231):

a) o responsável contextualiza que a demanda se iniciou em junho de 2021 com a abertura do processo SEI 08659.029649/2021-12 para aquisição de dois VBOE (Viaturas Blindadas de Operações Especiais), conforme especificações do Anexo I-A do Termo de Referência, incluindo especificações dos Anexos I-D e I-E. Dessa demanda resultou o Contrato 21/2021 firmado entre a Superintendência da Polícia Rodoviária Federal do Paraná e a Empresa Combat Armor;

b) apresenta uma relação abrangente de documentos relacionados à contratação, incluindo o edital de licitação (Pregão Eletrônico SRP 19/2020 – SPRF/RJ), a Ata de Registro de Preço 20/2020 – SPRF/RJ, ofícios de autorização para adesão, Estudo Técnico Preliminar, Mapa de Gerenciamento de Riscos, Termo de Referência, Consulta ao Painel de Preços, ofício de aceite da Combat Armor, solicitação de autorização para adesão à Ata de Registro de Preços, autorização de adesão da Uasg 200118 à Ata de Registro de Preços 20/2020, Decisão Administrativa pela contratação, Contrato 21/2021, avisos de audiência pública, e-mails de convite a fornecedores, atas de audiência pública, relatório de pesquisas de preço e relatório de diligência com fornecedores;

c) o responsável apresenta a fundamentação legal para a adesão à Ata de Registro de Preços, citando o art. 15, inciso II, da Lei 8.666/1993 e o Decreto 7.892/2013. Explica que o sistema de registro de preços encontra-se previsto nessa legislação e é regulamentado pelo referido decreto;

d) cita especificamente o art. 22 da Lei 8.666/1993, que estabelece que, desde que devidamente justificada a vantagem, a ata de registro de preços, durante sua vigência, poderá ser utilizada por qualquer órgão ou entidade da administração pública federal que não tenha participado do certame licitatório, mediante anuência do órgão gerenciador;

e) ressalta que o § 1º do art. 22 estabelece que os órgãos e entidades que não participaram do registro de preços, quando desejarem fazer uso da ata de registro de preços, deverão consultar o órgão gerenciador da ata para manifestação sobre a possibilidade de adesão;

f) destaca que o § 2º do art. 22 estabelece que caberá ao fornecedor beneficiário da ata de registro de preços, observadas as condições nela estabelecidas, optar pela aceitação ou não do fornecimento decorrente da adesão, desde que não prejudique as obrigações presentes e futuras decorrentes da ata, assumidas com o órgão gerenciador e órgãos participantes;

- g) enfatiza que o § 8º do art. 22 veda aos órgãos e entidades da administração pública federal a adesão a ata de registro de preços gerenciada por órgão ou entidade municipal, distrital ou estadual;
- h) o responsável argumenta que a adesão (carona) em Ata de Registro de Preços simplifica e otimiza todo o trâmite burocrático, evitando o desgaste dos servidores envolvidos bem como reduzindo custos administrativos, que muitas vezes são um entrave para o desenvolvimento das atividades da Administração, ocasionando lentidão e até mesmo a escassez dos recursos. Ressalta que a adesão, ainda, traz segurança à presente contratação, uma vez que o objeto já foi devidamente licitado e analisado na sessão pública, inclusive com a análise de amostras, conforme previsto no edital do órgão gerenciador, reduzindo, dessa forma, os riscos inerentes a uma nova contratação;
- i) considera os questionamentos quanto à pesquisa de preços para justificar a vantajosidade na adesão e informa que o item adquirido era, à época, um equipamento novo no mercado nacional de segurança pública e não havia muitos fornecedores. Neste contexto, em análise ao processo SEI 08657.015529/2020-77 (processo de contratação da SPRF/RJ), foram aproveitadas as extensas consultas e propostas de fornecedores realizadas no ano de 2020, incluindo também a realização de audiência pública, com publicação em DOU e jornal de grande publicação, realizada em 22/6/2020;
- j) nas extensas consultas e propostas de fornecedores realizadas no ano de 2020, o relatório de pesquisas de preço de 28/9/2020 indicava que o valor médio obtido para o item era de R\$ 1.744.782,50, enquanto o valor contratado foi de R\$ 850.077,00, demonstrando assim evidente vantagem na aquisição ao adquirir a solução de segurança ao menor valor possível;
- k) consta no processo SEI 08659.029649/2021-12 SPRF/PR pesquisa no Portal Painel de Preços, com média de R\$ 2.246.105,00, demonstrando novamente a vantagem da adesão aos valores contratados;
- l) o responsável destaca que o Estudo Técnico Preliminar também apresenta as alegações quanto à vantajosidade na adesão à Ata, conforme segue:

O valor da contratação será aquele da Ata de Registro de Preços oriunda do Pregão nº 19/2020, da SPRF-RJ (UASG 200116). Foi realizada pesquisa no Portal Painel de Preços para comprovação da vantajosidade econômica da adesão da presente ata. O valor de referência para aferir a vantajosidade na adesão foi a média simples dos preços. Os levantamentos demonstram que o preço registrado na Ata de Registro de Preços está compatível com a realidade de mercado, bem como vantajosa para a Administração, tendo em vista os argumentos aqui apresentados. O preço médio verificado foi de R\$ 2.246.105,00 enquanto que o preço registrado na Ata é R\$ 850.077,00, comprovando-se a compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado.

- m) informa que, concluída a análise acima exposta, foi realizada consulta à empresa vencedora da Ata de Registro de Preços, que em resposta, datada de 5/10/2021, informa que se propõe a "fornecer os produtos nas mesmas condições, preços e especificações do Pregão e Registro de Preços";
- n) destaca que, cerca de um ano após a data da licitação, a empresa aceitou a adesão nos mesmos valores, comprovando vantagem econômica da contratação, em detrimento da abertura de nova licitação com valores atualizados, em um cenário pós-pandemia com vários pedidos de reajustes e de reequilíbrio econômico-financeiro nos contratos com a administração pública, como evidenciado no Acórdão 2135/2023 do TCU sobre os inúmeros pedidos formalizados neste período;
- o) conclui que, considerando as razões apresentadas, além dos documentos mencionados na presente justificativa, informa que os atos praticados foram realizados objetivando atender as práticas previstas em normativas, zelando no cumprimento da legislação, e a vantajosidade econômica da presente contratação; e
- p) o responsável conclui sua resposta afirmando que, ao tempo em que finaliza as informações solicitadas na diligência anteriormente aludida, permanece à disposição para quaisquer

esclarecimentos adicionais que se façam necessários, reafirmando sempre seu compromisso com a transparência e a conformidade das ações da Polícia Rodoviária Federal.

Análise:

124. O cerne da defesa reside na refutação da alegação de ausência de pesquisa de preços. O responsável demonstra que, devido à natureza inovadora do equipamento no mercado nacional de segurança pública à época, a SPRF/PR valeu-se, inicialmente, das extensas consultas e propostas de fornecedores realizadas no ano de 2020 pelo órgão gerenciador (SPRF/RJ). O relatório de pesquisas de preço daquele processo originário indicava um valor médio de R\$ 1.744.782,50, evidenciando a vantagem do valor registrado na Ata (R\$ 850.077,00).

125. Mais importante, contudo, é a comprovação de que a SPRF/PR realizou sua própria pesquisa contemporânea à adesão. O responsável destaca que o Estudo Técnico Preliminar do processo SEI 08659.029649/2021-12 (SPRF/PR) documentou expressamente a realização de pesquisa no Portal Paineis de Preços.

126. A documentação anexada aos autos (peça 242) corrobora integralmente as alegações da defesa. O relatório do Paineis de Preços, gerado em 19/8/2021 — data anterior à assinatura do Contrato 21/2021, ocorrida em 22/12/2021 —, demonstra a obtenção de oito registros de preços públicos para objetos similares (veículos blindados).

127. A análise dos dados extraídos do Paineis de Preços revela os seguintes parâmetros:

- Média: R\$ 2.246.105,00;

- Mediana: R\$ 1.549.150,00; e

- Menor valor encontrado: R\$ 263.000,00 (referente a veículos SUV comuns blindados, não comparáveis às VBOEs).

128. Os resultados específicos para veículos especiais blindados operacionais (Resultados 3, 4 e 5 do relatório) apresentaram valores unitários de R\$ 870.000,00, R\$ 1.128.300,00 e R\$ 1.970.000,00.

129. A comparação do preço registrado na Ata 20/2020 (R\$ 850.077,00) com a média obtida no Paineis de Preços (R\$ 2.246.105,00) e com os valores específicos de veículos operacionais demonstra, de forma inequívoca, a compatibilidade dos preços com aqueles praticados no mercado e a patente vantajosidade econômica para a Administração Pública.

130. Dessa forma, a análise das razões de justificativa e da documentação comprobatória (especialmente a peça 242) permite concluir que a irregularidade apontada não se sustenta. Restou comprovado que a Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Paraná (SPRF/PR) realizou, em momento anterior à contratação, a devida pesquisa no Paineis de Preços. Os dados obtidos demonstraram que o valor da adesão era significativamente inferior à média de mercado, justificando plenamente a vantajosidade econômica da operação, especialmente considerando o cenário inflacionário da época.

131. Diante do exposto, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas por Antônio Paim de Abreu Júnior, afastando-se a irregularidade referente à suposta não realização de pesquisas de preço.

Razões de justificativa apresentadas por Diego Tavares Roque (CPF 095.698.357-02), então Chefe da Seção de Administração, acerca da seguinte irregularidade identificada na execução dos Contratos 31/2020, 34/2020, 36/2020 e 10/2021:

Item “a”: anuência, por meio do Ofício 208/2021/SAD-RJ/SPRF-RJ, quanto à prorrogação dos Contratos 31/2020, 34/2020, 36/2020 e 10/2021 (SPRF/RJ), devido ao atraso na execução do objeto, sem a iniciativa e manifestação anterior da contratada;

Razões de justificativa do responsável (peça 279):

a) em sua manifestação, o responsável, então Chefe da Seção de Administração da Superintendência da Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro (SPRF/RJ), apresenta uma série de argumentos para refutar a irregularidade apontada pelo Tribunal de Contas da União (TCU). A irregularidade consistia na suposta anuência à prorrogação de contratos sem a prévia iniciativa e manifestação da parte contratada. A defesa se concentra em demonstrar que o ato questionado foi um mero trâmite processual, desprovido de caráter decisório, e que a anuência da contratada foi, de fato, obtida e formalizada;

b) o responsável argumenta que o Ofício 208/2021/SAD-RJ/SPRF-RJ, apontado como o ato de anuência indevida, não possuía natureza decisória. O documento foi um mero ato de expediente, cujo único objetivo era encaminhar o processo administrativo para a análise do setor competente, o Núcleo de Contratos (NUCONT-RJ). Ressalta que a SAD-RJ, como unidade de apoio, não detinha competência para autorizar prorrogações contratuais, atribuição que, segundo o Regimento Interno da PRF, recai sobre o Superintendente, após análise técnica e jurídica do NUCONT-RJ. O próprio texto do ofício, ao ressaltar que a prorrogação deveria ocorrer "observadas as normas legais", evidenciaria seu caráter puramente processual;

c) adicionalmente, esclarece que, após o encaminhamento do processo, o NUCONT-RJ tomou as devidas providências para obter a manifestação formal da contratada. Em 2/12/2021, foi expedido o Ofício 228/2021/CONTRATO-RJ/NUCONT-RJ, solicitando que o fiscal técnico do contrato interpelasse a empresa para que ela se manifestasse formalmente sobre a prorrogação, apresentando um novo cronograma de execução. Este procedimento, segundo o Sr. Roque, demonstra que a Administração Pública agiu de forma diligente para cumprir os requisitos legais, contradizendo a alegação de que não houve iniciativa para buscar a concordância da contratada;

d) a argumentação também aborda um evento de força maior que impactou a documentação do processo. A defesa informa que, dias após o trâmite, a PRF foi vítima de um grave ataque cibernético que resultou na perda massiva de documentos no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). Um Termo de Sinistro foi lavrado para registrar a ocorrência, que comprometeu a integridade de diversos processos, incluindo os relacionados aos contratos em questão. Embora a defesa afirme que a anuência sempre foi buscada e formalizada em outras ocasiões, a perda documental causada pelo ataque hacker pode ter eliminado o registro específico da manifestação formal da contratada neste caso; e

e) por fim, o responsável sustenta que a anuência da empresa está inequivocamente comprovada pela assinatura do Termo Aditivo contratual, um ato jurídico que formaliza a concordância mútua com a prorrogação. Ele também invoca a natureza dos contratos, celebrados por escopo, argumentando que, conforme jurisprudência do TCU (Acórdão 1.674/2014-TCU-Plenário), a vigência de tais contratos se estende até a conclusão do objeto, e a prorrogação formal, assinada por ambas as partes dentro do prazo de vigência, apenas regulariza a situação. Diante do exposto, a defesa conclui que não houve irregularidade, mas sim o cumprimento dos trâmites regulares da Administração Pública, e que o responsável atuou dentro dos limites de sua competência e com a devida diligência.

Análise:

132. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Wesley de Assis Leopoldo, concluindo-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Marcelo de Ávila (CPF 070.114.499-81), então membro da Equipe de Planejamento da contratação e signatário do estudo técnico preliminar e do termo de referência dos certames, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução dos Pregões 18/2020, 19/2020 e 20/2020:

Item “a”: aceitação da apresentação de atestados de capacidade técnica da empresa Combat Armor Defense do Brasil em nome de sua controladora estadunidense e com claros indícios de inidoneidade;

Razões de justificativa do responsável (peça 313, p. 1-11):

a) a defesa do responsável para este item se estrutura em diversos pontos, que visam demonstrar que a aceitação dos atestados foi um ato legítimo e que a responsabilidade pela análise e decisão final não recaía sobre ele;

b) o primeiro e principal argumento é que a responsabilidade pela habilitação técnica da licitante, conforme o Decreto 10.024/2019, é do pregoeiro. A equipe de planejamento, da qual o Sr. Ávila fazia parte, poderia ser consultada, mas a decisão final de aceitar ou recusar a documentação e habilitar a empresa competia ao pregoeiro. As atas dos pregões, citadas na defesa, demonstram que foi o pregoeiro quem, após a análise da documentação, declarou a empresa como "ACEITA e HABILITADA". As notas técnicas elaboradas pelo Sr. Ávila foram posteriores a essa decisão, tendo, portanto, um caráter subsidiário e não decisório;

c) a defesa argumenta que a apresentação de atestados da empresa controladora (Combat Armor Defense, Inc., dos EUA) em nome da controladora brasileira (Combat Armor Defense do Brasil Ltda.) é uma prática amparada pela jurisprudência do Tribunal de Contas da União (Acórdão 2.241/2012-TCU-Plenário). O TCU entende que não há vedação legal para tal prática, desde que a personalidade jurídica de cada empresa seja respeitada. A defesa sustenta que a empresa brasileira demonstrou ter absorvido a capacidade técnica da sua controladora, inclusive por meio da integralização de capital social com bens e equipamentos da indústria automobilística, o que foi devidamente registrado na Junta Comercial do Estado de São Paulo (Jucesp). Esse ato, segundo a defesa, comprova a transferência de expertise e a aderência da empresa brasileira ao objeto da licitação;

d) quanto aos "claros indícios de inidoneidade", a defesa é enfática ao afirmar que, até o momento, nenhuma autoridade competente declarou os atestados como falsos ou inidôneos. A defesa aponta que, se houvesse convicção sobre a fraude, caberia a instauração de inquéritos para apurar o crime, o que não ocorreu. O fato de a empresa emissora dos atestados (High Protection Co.) constar como "inativa" ou "expirada" em registros públicos nos EUA em datas posteriores à emissão dos documentos não os invalida. A defesa argumenta que o que importa é que a empresa estava ativa e o fornecimento dos bens ocorreu em data pretérita, quando a empresa estava em plena operação. A situação cadastral posterior não anula a validade de um serviço prestado no passado; e

e) a defesa ressalta que a Combat Armor do Brasil cumpriu as demais exigências de habilitação técnica, como a apresentação de Certificado de Registro (CR) junto ao Exército Brasileiro, com todas as atividades necessárias devidamente apostiladas, e os Relatórios Técnicos Experimentais (RETEX) dos materiais balísticos. A análise conjunta de toda a documentação, segundo o responsável, levava à conclusão de que a empresa estava apta a contratar com a Administração Pública.

Análise:

133. O responsável argumenta, em sua defesa, que a responsabilidade pela habilitação técnica da licitante recaía exclusivamente sobre o pregoeiro, e que a Nota Técnica 33/2020/SAD-RJ/SPRFRJ, assinada por ele e outros membros da equipe de planejamento, teria sido emitida posteriormente à decisão do pregoeiro, possuindo caráter meramente subsidiário.

134. Contudo, essa argumentação não se sustenta frente à análise cronológica e lógica do processo administrativo. Embora a decisão final de habilitação seja, de fato, atribuição do pregoeiro, este pode e deve, se for o caso, ser subsidiado pela área técnica do órgão. A Nota Técnica 33/2020 e a decisão do pregoeiro pela habilitação possuem a mesma data (21/12/2020). Pela lógica inerente aos processos licitatórios, a nota técnica é elaborada pela equipe de planejamento justamente para fornecer o embasamento técnico necessário à posterior decisão do pregoeiro. Não haveria sentido prático ou jurídico em o pregoeiro decidir a habilitação técnica e, somente após esse ato, a equipe emitir uma nota corroborando a decisão.

135. Ademais, a ordem de juntada dos documentos no processo de contratação confirma essa cronologia lógica: a Nota Técnica encontra-se acostada primeiro (peça 77, p. 884-886), seguida pela decisão do pregoeiro (peça 77, p. 887-892). Portanto, a equipe de planejamento, ao atestar categoricamente que os documentos comprovavam a aptidão da empresa, induziu o pregoeiro a erro, atraindo para si a responsabilidade solidária pela falha na análise técnica.

136. A defesa tenta justificar a aceitação de atestados emitidos em nome da controladora norte-americana (Combat Armor Defense, Inc.) para habilitar a controlada brasileira (Combat Armor Defense do Brasil Ltda.) citando o Acórdão 2.241/2012-TCU-Plenário, relatado pelo Ministro José Múcio Monteiro.

137. No entanto, a própria jurisprudência invocada pelo defendente contradiz frontalmente a sua tese. A referida decisão do TCU é clara ao estabelecer que, conforme o art. 266 da Lei 6.404/1976 e o princípio contábil da entidade, as sociedades controladora e controlada conservam personalidade e patrimônios distintos. O acórdão assevera que "não se misturam transações de uma empresa com as de outra. Mesmo que ambas sejam do mesmo grupo econômico, respeita-se a individualidade de cada uma".

138. Além disso, o próprio edital do certame, em seu item 9.5, vedava expressamente a aceitação de documentos de habilitação com indicação de CNPJ/CPF diferentes. A aceitação de atestados em nome de pessoa jurídica estrangeira distinta da licitante brasileira configurou, portanto, grave infração às regras editalícias e à jurisprudência do TCU.

139. A defesa falha também em afastar os graves e múltiplos indícios de inidoneidade que pairavam sobre os atestados apresentados, limitando-se a argumentar que nenhuma autoridade os declarou falsos e que a situação cadastral posterior da empresa emissora não invalidaria serviços passados.

140. Porém, os indícios de irregularidade, que deveriam ter motivado diligências rigorosas por parte da equipe de planejamento, são contundentes:

- os certificados foram emitidos pela empresa High Protection Co., cujo responsável legal é Maurício Junot de Maria, que vem a ser também sócio da própria licitante, Combat Armor Defense do Brasil;
- um dos subscritores dos atestados, Evandro Gustavo de Campos, atuou como representante da Combat Armor na audiência pública do certame; e
- consultas a registros públicos do estado de Utah (EUA) revelaram que a empresa emissora (High Protection Co.) tornou-se inativa em 16/4/2019 e teve seu status alterado para "Expirado" em

27/6/2019, datas contemporâneas ou anteriores à emissão de parte dos atestados (datados de maio e junho de 2019).

141. A flagrante confusão societária entre a empresa que atesta e a empresa atestada, somada à situação cadastral irregular da emissora, configuram indícios veementes de fraude ou, no mínimo, de inidoneidade documental. A equipe de planejamento, ao ignorar esses sinais de alerta e atestar a regularidade da documentação sem promover qualquer diligência saneadora, agiu com grave negligência, viabilizando a contratação de uma empresa que, posteriormente, demonstrou não possuir capacidade técnica para a execução do objeto.

142. A análise das razões de justificativa demonstra que o responsável não logrou êxito em elidir as irregularidades apontadas. A equipe de planejamento emitiu parecer técnico que induziu o pregoeiro a erro, aceitou documentação em contrariedade expressa ao edital e à jurisprudência do TCU, e foi negligente ao não realizar diligências frente a evidentes indícios de inidoneidade dos atestados apresentados.

143. Diante do exposto, conclui-se pelo **não acolhimento das razões de justificativa** apresentadas por Marcelo de Ávila, mantendo-se a irregularidade em sua integralidade para fins de responsabilização.

Item “b”: atuação simultânea em funções incompatíveis, consistente na elaboração do termo de referência dos certames, quando era lotado na SPRF/RJ, e, posteriormente, na elaboração do Documento de Oficialização de Demanda relativo à adesão da DPRF às atas originadas dos Pregões 19/2020 e 20/2020;

Razões de justificativa do responsável (peça 313, p. 12):

a) a acusação de atuação em funções incompatíveis é refutada com base na cronologia dos fatos e na natureza das atribuições exercidas pelo responsável;

b) a defesa argumenta que não houve simultaneidade de funções. A atuação do responsável na elaboração do termo de referência ocorreu em 2020, quando ele estava lotado na Superintendência da PRF no Rio de Janeiro (SPRF/RJ) e atuava na equipe de planejamento da contratação original. Já a sua participação na elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) para a adesão da Direção-Geral da PRF (DPRF) às atas de registro de preços ocorreu em agosto de 2021, quando ele já estava lotado em outra unidade, no Distrito Federal, e atuava em uma função distinta. Portanto, houve uma clara separação temporal e funcional, o que descaracteriza a alegada incompatibilidade; e

c) esclarece que a elaboração do DOD é um ato de gestão da demanda, que visa justificar a necessidade da aquisição e a economicidade da adesão a uma ata já existente. Não se confunde com a fase de planejamento da licitação original. A atuação do responsável no DOD se deu em um momento em que o processo licitatório já estava concluído e homologado, não havendo qualquer conflito de interesses ou violação ao princípio da segregação de funções.

Análise:

144. O cerne da defesa do responsável reside na demonstração de que não houve simultaneidade no exercício das funções questionadas. A análise cronológica dos fatos corrobora integralmente essa alegação.

145. A atuação do servidor na equipe de planejamento da contratação original, especificamente na elaboração dos termos de referência no âmbito da SPRF/RJ, ocorreu no ano de 2020. Por outro lado, a sua participação na elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (DOD) para a adesão da DPRF às atas de registro de preços ocorreu em 25/8/2021.

146. Portanto, constata-se um lapso temporal significativo (cerca de um ano) entre as duas atuações. O servidor já se encontrava lotado em outra unidade da federação (Distrito Federal) e

exercia uma função administrativa distinta. A ausência de concomitância temporal descaracteriza a premissa fática da irregularidade apontada, qual seja, a "atuação simultânea".

147. O princípio da segregação de funções tem como objetivo principal evitar que um mesmo agente público concentre poderes que lhe permitam cometer e, ao mesmo tempo, ocultar erros ou fraudes em um processo administrativo.

148. Embora a contratação em tela tenha sido regida pela Lei 8.666/1993, é oportuno utilizar como referencial hermenêutico o Decreto 11.246/2022 (que regulamenta a Nova Lei de Licitações). O art. 12 desse decreto estabelece que "o princípio da segregação das funções veda a designação do mesmo agente público para atuação simultânea em funções mais suscetíveis a riscos, de modo a reduzir a possibilidade de ocultação de erros e de ocorrência de fraudes na contratação".

149. Aplicando esse raciocínio ao caso concreto, verifica-se que, além de não ter havido atuação simultânea, as atividades desempenhadas pelo servidor não configuram um acúmulo de funções suscetíveis a riscos elevados de fraude ou ocultação de erros. A par disso, o fato de a atuação não ter sido simultânea não é garantia automática de ausência de irregularidade, apesar de o texto da norma trazer esse conceito.

150. A elaboração do Termo de Referência (em 2020) é uma atividade de planejamento técnico da licitação originária. Já a elaboração do Documento de Oficialização de Demanda (em 2021) é um ato de gestão que visa apenas justificar a necessidade de aquisição por parte de um órgão aderente (carona). O DOD não altera as regras do certame, não julga propostas, não habilita empresas e não atesta o recebimento de bens. Trata-se de um documento preparatório para a adesão a uma ata que já estava vigente e cujos preços e condições já haviam sido fixados em processo licitatório anterior, homologado e gerido por outra unidade.

151. Nesse contexto, o fato de o servidor conhecer profundamente o objeto (por ter participado da elaboração do TR original) pode, inclusive, ter facilitado a elaboração do DOD para a nova unidade, sem que isso represente, por si só, um conflito de interesses ou um risco à lisura do processo de adesão.

152. Diante do exposto, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas por Marcelo de Ávila em relação a este item específico, afastando-se a irregularidade apontada.

Item “c”: inclusão de cláusula potencialmente restritiva, nos Pregões 18/2020 e 20/2020, sem justificativas, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região Sudeste do Brasil, especialmente ao se considerar que a ata de registro de preços poderia ser aderida por órgãos de outras regiões;

Razões de justificativa do responsável (peça 313, p. 13-14):

a) a defesa justifica a inclusão da cláusula com base em critérios técnicos, logísticos e de segurança, e argumenta que a exigência não restringiu a competitividade do certame;

b) a principal justificativa para a exigência de assistência técnica na Região Sudeste é a natureza peculiar dos veículos blindados (VBOE e VBOT). A defesa explica que esses veículos são pesados, possuem componentes reforçados e são empregados em operações de alto risco, o que resulta em um ciclo de manutenção mais curto e frequente. A exigência de uma oficina na Região Sudeste, principal teatro de emprego desses veículos (especialmente no Rio de Janeiro), visava garantir a disponibilidade operacional, a pronta-resposta policial e a continuidade do serviço público, minimizando o tempo em que as viaturas ficariam fora de serviço para manutenção;

c) transportar veículos blindados por longas distâncias para manutenção em outras regiões implicaria em altos custos logísticos (combustível, desgaste do veículo, pagamento de diárias para a escolta armada) e em riscos de segurança significativos, como ataques e roubos. Manter a assistência técnica

próxima à área de operação era, portanto, uma medida que visava não apenas a eficiência operacional, mas também a economicidade e a segurança do patrimônio público e dos policiais envolvidos;

d) enfatiza que a cláusula não integrou o rol de condições de habilitação. Ou seja, qualquer empresa, de qualquer lugar do Brasil, pôde participar do pregão. A comprovação da existência da assistência técnica na Região Sudeste só seria exigida na fase de execução do contrato, após a entrega dos veículos. Isso permitiu que as empresas interessadas tivessem tempo para se estruturar e estabelecer parcerias para cumprir a exigência, caso fossem vencedoras. A defesa cita o Acórdão 1176/2021-TCU-Plenário, que admite exigências de localização geográfica, desde que devidamente fundamentadas e vinculadas à adequada execução do contrato, o que, segundo o responsável, foi o caso; e

e) o responsável conclui sua manifestação reiterando que sua conduta em todas as fases do processo foi pautada pela legalidade, pela busca da eficiência e pelo interesse público. Ele argumenta que as decisões tomadas foram devidamente fundamentadas em critérios técnicos e amparadas pela legislação e pela jurisprudência, não havendo que se falar em irregularidades ou em responsabilidade pessoal pelos fatos apontados.

Análise:

153. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Silvinei Vasques, concluindo-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Alexandre Carlos de Souza e Silva (CPF 098.258.637-06), então membro da Equipe de Planejamento das contratações e signatário do estudo técnico preliminar e do termo de referência do Pregão 20/2020, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução dos Pregões 18/2020, 19/2020 e 20/2020:

Item “a”: aceitação da apresentação de atestados de capacidade técnica da empresa Combat Armor Defense do Brasil em nome de sua controladora estadunidense e com claros indícios de inidoneidade;

Razões de justificativa do responsável:

a) o responsável não apresentou razões de justificativa.

Análise:

154. Além da revelia do responsável, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcelo de Ávila quanto a este mesmo item já foram analisadas nesta instrução e podem ser aproveitadas para este responsável, concluindo-se pelo **não acolhimento das razões de justificativa**.

Item “b”: elaboração do termo de referência do Pregão 20/2020 em que se sagrou vencedora a empresa Combat Armor Defense do Brasil, sendo que o responsável é sócio da empresa Arbitrium Empreendimentos e Soluções Ltda., que posteriormente recebeu pagamentos da Combat Armor no valor aproximado de R\$ 130.000,00;

Razões de justificativa do responsável:

a) o responsável não apresentou razões de justificativa.

Análise:

155. Com a revelia do responsável, conclui-se pela **manutenção da irregularidade**.

Item “c”: inclusão de cláusula potencialmente restritiva, no Pregão 20/2020, sem justificativas, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região

Sudeste do Brasil, especialmente ao se considerar que a ata de registro de preços poderia ser aderida por órgãos de outras regiões;

Razões de justificativa do responsável:

a) o responsável não apresentou razões de justificativa.

Análise:

156. Apesar da revelia do responsável, as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis quanto a este item já foram analisadas nesta instrução e podem ser aproveitadas também para este responsável, podendo se concluir, igualmente, pelo **acolhimento das razões de justificativa**.

Razões de justificativa apresentadas por Diogo Rangel do Amaral (CPF 053.732.917-06), então membro da Equipe de Planejamento da contratação e signatário do estudo técnico preliminar e do termo de referência do Pregão 20/2020, acerca das seguintes irregularidades identificadas na condução dos Pregões 18/2020, 19/2020 e 20/2020:

Item “a”: aceitação da apresentação de atestados de capacidade técnica da empresa Combat Armor Defense do Brasil em nome de sua controladora estadunidense e com claros indícios de inidoneidade;

Razões de justificativa do responsável:

a) o responsável não apresentou razões de justificativa.

Análise:

157. Além da revelia do responsável, as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Marcelo de Ávila quanto a este mesmo item já foram analisadas nesta instrução e podem ser aproveitadas para este responsável, concluindo-se pelo **não acolhimento das razões de justificativa**.

Item “b”: inclusão de cláusula potencialmente restritiva, no Pregão 20/2020, sem justificativas, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região Sudeste do Brasil, especialmente ao se considerar que a ata de registro de preços poderia ser aderida por órgãos de outras regiões;

Razões de justificativa do responsável:

a) o responsável não apresentou razões de justificativa.

Análise:

158. Apesar da revelia do responsável, as razões de justificativa apresentadas pelos demais responsáveis quanto a este item já foram analisadas nesta instrução e podem ser aproveitadas também para este responsável, podendo se concluir, igualmente, pelo **acolhimento das razões de justificativa**.

Razões de justificativa apresentadas por Marcelo Vinícius Pereira (CPF 021.053.677-20), signatário do estudo técnico preliminar e do termo de referência do certame, acerca da seguinte irregularidade identificada na condução do Pregão 18/2020:

Item “a”: inclusão de cláusula potencialmente restritiva, sem justificativas, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região Sudeste do Brasil, especialmente ao se considerar que a ata de registro de preços poderia ser aderida por órgãos de outras regiões;

Razões de justificativa do responsável (peça 314):

a) em sua manifestação, o responsável, signatário do estudo técnico preliminar e do termo de referência do Pregão 18/2020, apresenta suas razões de justificativa para a inclusão da cláusula que exigia assistência técnica na Região Sudeste. A defesa se constrói a partir da contextualização da origem da demanda, demonstrando que a exigência não foi arbitrária, mas sim uma consequência direta e necessária da realidade operacional enfrentada pela Polícia Rodoviária Federal (PRF) no Estado do Rio de Janeiro;

b) a demanda, formalizada no Documento de Oficialização da Demanda (DOD) de 12/5/2020, nasceu da necessidade de melhorar a proteção balística das viaturas utilizadas no Rio de Janeiro. O responsável, então Chefe do Serviço de Operações da Superintendência local, baseou toda a justificativa na realidade operacional específica do estado, especialmente na capital e na região metropolitana. O planejamento, segundo ele, foi fundamentado em um "pilare empírico e estatístico", com informações de bases de dados oficiais que retratavam a dinâmica criminal da região;

c) a defesa detalha o cenário de segurança pública que motivou a contratação. Além de crimes comuns, a PRF no Rio de Janeiro enfrentava um problema crônico e de alto impacto: o roubo de cargas. Este crime, com grande exposição na mídia e forte impacto econômico, demandava constantes e dispendiosas operações, muitas vezes com o deslocamento de efetivo de outras superintendências, gerando custos elevados e distorções na atividade policial em nível nacional. A partir de 2019, a estratégia mudou para enfrentar o problema com o efetivo local, o que exigiu uma melhoria significativa nas condições de trabalho e, principalmente, na proteção à vida do policial;

d) nesse contexto, a aquisição de escudos balísticos para as viaturas tornou-se uma prioridade. A experiência empírica e técnico-científica das forças policiais no Rio de Janeiro demonstrava que um dos danos mais frequentes em confrontos era a perfuração dos para-brisas, o que imobilizava a viatura até a substituição do item. Portanto, a disponibilidade contínua da frota era um fator operacional crítico, e a economicidade e agilidade da manutenção eram pontos de atenção cruciais para a gestão administrativa-financeira;

e) diante desse cenário, a defesa argumenta que foi natural e necessário o estabelecimento de cláusulas que garantissem a manutenção o mais próximo possível do local de utilização das viaturas. O objetivo era assegurar a disponibilidade imediata de peças sobressalentes e a rápida execução de reparos. A justificativa para a cláusula restritiva foi explicitamente documentada no Estudo Técnico Preliminar (ETP), que afirmava:

Em razão dos serviços de manutenção preventiva e corretiva o fornecedor deverá possuir assistência técnica com sede ou representante legal na Região Sudeste do Brasil, uma vez que o uso dos equipamentos se dará principalmente no Estado do Rio de Janeiro e, excepcionalmente, nas unidades circunvizinhas da federação.

f) a defesa reforça que a natureza regional da demanda foi corroborada por outros documentos, incluindo um despacho do Superintendente-substituto, que, por determinação da Diretoria de Administração (DIRAD), estabeleceu que o quantitativo a ser contratado deveria suprir "apenas a demanda da SPRF-RJ, não sendo essa contratação de âmbito nacional, mas tão somente regional";

g) um ponto central da argumentação é que a cláusula, embora parecesse restritiva, na verdade refletia a realidade do mercado de blindagem veicular no Brasil. A defesa apresenta dados do site da Associação Brasileira de Blindagem (ABRABLIN) que demonstram que a ampla maioria das empresas habilitadas para fornecer blindagem de nível III está localizada no Estado de São Paulo, com poucas outras no Rio Grande do Sul e no Rio de Janeiro. Ou seja, a exigência de assistência técnica na Região Sudeste não criava uma barreira artificial, mas se alinhava à concentração geográfica natural dos fornecedores qualificados;

h) além disso, destaca a inexistência de prejuízo ao processo licitatório. O edital foi publicado em 4/12/2020, e até a abertura das propostas, em 16/12/2020, apenas uma empresa apresentou

questionamentos para esclarecimento, e nenhum deles se referia à cláusula de assistência técnica. Este fato, segundo o Sr. Pereira, demonstra que os potenciais concorrentes não consideraram a exigência um impedimento à sua participação, o que afasta a alegação de restrição à competitividade; e

i) o responsável conclui que a inclusão da cláusula foi um ato administrativo plenamente justificado, motivado por razões técnicas, operacionais, logísticas e de segurança, todas elas devidamente documentadas no processo. A decisão foi tomada com base na realidade específica e crítica do Rio de Janeiro, visando garantir a máxima disponibilidade da frota e a segurança dos policiais, e estava em consonância com a distribuição geográfica do mercado fornecedor. A ausência de questionamentos por parte dos licitantes reforça a tese de que não houve cerceamento à competição, afastando, assim, a irregularidade apontada.

Análise:

159. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Silvinei Vasques, concluindo-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Virgílio José Corlett da Silva (CPF 037.988.077-60), signatário do estudo técnico preliminar e do termo de referência do Pregão 20/2020, acerca da seguinte irregularidade identificada:

Item “a”: inclusão de cláusula potencialmente restritiva, no Pregão 20/2020, sem justificativas, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região Sudeste do Brasil, especialmente ao se considerar que a ata de registro de preços poderia ser aderida por órgãos de outras regiões;

Razões de justificativa do responsável (peça 226):

a) o responsável inicia sua justificativa ressaltando que, à época dos fatos, encontrava-se lotado no Comando de Operações Especiais (COE) da Superintendência de Polícia Rodoviária Federal no Rio de Janeiro (SPRF/RJ). Destaca que o eixo temático de aquisição de viaturas blindadas era vinculado ao escopo de atividades do COE-RJ, e que essa correlação, determinada pelo Superintendente Regional, era anterior à lotação do servidor naquela unidade. Ressalta que chefes predecessores do COE-RJ, Cléber Gomes Ribeiro e Hugo Alexandre Medeiros dos Santos, igualmente integraram a equipe de planejamento da referida contratação, demonstrando a natureza institucional e preexistente da incumbência atribuída ao setor;

b) argumenta que, diante do contexto de atividades operacionais, declinar da responsabilidade imposta pela autoridade de maior hierarquia no âmbito regional seria não apenas impraticável, mas também representaria um ato de insubordinação funcional, passível de sanções disciplinares. Sustenta que agiu em estrita obediência à determinação superior, no exercício regular de suas funções e em cumprimento de ordem emanada pela autoridade competente. Dessa forma, a participação do servidor na elaboração dos documentos licitatórios foi resultado de uma ordem hierárquica legítima;

c) reconhece explicitamente que, ao longo de sua trajetória profissional tanto na Polícia Rodoviária Federal (PRF) quanto em suas experiências anteriores como militar do Exército Brasileiro e policial militar da Polícia Militar do Estado do Rio de Janeiro (PMERJ), nunca atuou em processos licitatórios ou recebeu qualquer formação ou qualificação compatível para o exercício de atividades relacionadas a licitações e contratos. Essa circunstância foi devidamente comunicada aos superiores hierárquicos à época dos fatos;

d) ressalta que a patente necessidade de prévia capacitação para atuação em processos licitatórios foi reconhecida não apenas pela nova legislação de regência (Lei 14.133/2021), mas também pela recente Instrução Normativa PRF 153/2025, que instituiu os Eixos de Contratações Nacionais e estabeleceu o fluxo de procedimentos licitatórios no âmbito da Polícia Rodoviária Federal;

e) a citada Instrução Normativa que define as competências essenciais para a composição da Equipe de Planejamento da Contratação (EPC) como uma "equipe multidisciplinar composta por um conjunto de agentes que reúnem competências necessárias para a completa execução das etapas de planejamento da contratação, incluindo conhecimentos sobre aspectos técnicos, operacionais, de uso do objeto, licitações e contratos". A mesma norma estabelece que "A formação das EPC observará, sempre que possível, as competências necessárias à completa execução das etapas de Planejamento da Contratação, o que inclui conhecimentos sobre aspectos técnicos e de uso do objeto, licitações e contratos";

f) descreve as atividades operacionais que desempenhava após sua designação para o Comando de Operações Especiais, explicando que passou a exercer suas funções diretamente em operações de combate ao crime nas rodovias federais e em áreas de interesse da União, em contextos de confronto armado com grupos criminosos de alta periculosidade, incluindo narcotraficantes e narcomilicianos fortemente armados. Ressalta que a natureza intrínseca dessas operações demandava notável coragem, elevado grau de preparo tático, concentração absoluta e dedicação integral por parte do servidor;

g) a exposição a riscos inerentes a um ambiente de segurança pública de extrema periculosidade, equiparável a um cenário bélico, era uma constante em sua rotina profissional. O responsável aponta que seria deveras complexo encontrar paralelo em qualquer segmento do serviço público federal onde um agente público fosse compelido a conciliar a atuação direta em ambientes hostis de combate urbano com as complexidades e exigências burocráticas dos procedimentos licitatórios;

h) para ilustrar a realidade e a natureza de alto risco das atividades desempenhadas, apresenta justificativa material fotográfica e reportagem jornalística referente a uma das inúmeras ações perigosas nas quais o servidor atuou, inclusive no evento crítico em questão, quando teve que agir em legítima defesa, tornando-se imprescindível para a segurança da equipe o emprego da Viatura Blindada de Operações Táticas (VBOT), objeto da fiscalização por parte do TCU;

i) inclui referência a operação conjunta realizada com o Batalhão de Operações Policiais Especiais (BOPE), na qual teve participação direta no processo de parceria institucional e também na atuação no "teatro de operações" na comunidade Marcílio Dias, popularmente conhecida como favela da Kelson's, inclusive protagonizando a prisão de um perigoso líder do tráfico local e da rede de roubos de cargas e veículos que atuava nas rodovias federais;

j) concomitantemente às atividades operacionais, o servidor também se dedicava a inúmeras tarefas burocráticas essenciais para o funcionamento do COE-RJ, bem como ao intercâmbio e à coordenação com outras instituições de segurança pública. Essa interação era fundamental para o planejamento e a execução de operações conjuntas de combate ao crime de grande relevância, demandando tempo e expertise em diferentes áreas da administração pública, que não diretamente ligadas a licitações e contratos;

k) enfatiza que, nesse contexto de significativa sobrecarga de tarefas de natureza operacional e administrativa, com desgastes físicos e emocionais que excediam a média experimentada pela maioria dos servidores públicos, demonstrou zelo e diligência ao buscar ativamente o conhecimento e a orientação de membros mais experientes da equipe de planejamento. Ressalta que todos os documentos inseridos no bloco de assinatura do SEI eram de lavra do servidor Marcelo de Ávila, que estava convocado para atuar exclusivamente nos trâmites da licitação alvo dessa investigação;

l) destaca que em momento algum foi cientificado de que no estudo técnico preliminar e no termo de referência estaria presente cláusula potencialmente restritiva no Edital do Pregão 20/2020, consistente na exigência de que o fornecedor deveria possuir assistência técnica na Região Sudeste do Brasil, sem qualquer justificativa plausível para tal limitação. Ressalta que buscava consultar previamente à assinatura, entre outros, o servidor Diogo Rangel do Amaral, lotado no Núcleo de Gestão

Administrativa e Contratações Públicas (NUCONT) da Seção de Administração (SAD), reconhecido por sua expertise na temática, a fim de se assegurar sobre a legalidade e a correção dos procedimentos adotados; e

m) requer o acolhimento das presentes justificativas, com o afastamento da infringência do art. 3º, inc. I, da Lei 8.666/1993 e o reconhecimento da boa-fé, da diligência e da ausência de dolo por parte do signatário em sua participação na equipe de planejamento da contratação.

Análise:

160. As razões de justificativa apresentadas pelo responsável quanto a este item já foram analisadas nesta instrução, junto com as razões de justificativa apresentadas pelo Sr. Silvinei Vasques, concluindo-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** dos responsáveis.

Razões de justificativa apresentadas por Luiz Idalino Câmara Pinheiro (CPF 033.967.714-78), Superintendente da Polícia Rodoviária Federal no Rio Grande do Norte e signatário do Contrato 37/2021, acerca da seguinte irregularidade identificada:

Item “a”: falhas no processo de adesão à Ata de Registro de Preços 18/2020 que resultou no Contrato 37/2021, firmado pela SPRF/RN, consistentes na ausência no processo de documentos obrigatórios, tais como pesquisa de preços para justificar a vantajosidade da contratação, justificativa da necessidade da contratação, Estudo Técnico Preliminar e Termo de Referência;

Razões de justificativa do responsável (peça 229):

a) o responsável enfatiza que existem dois processos administrativos referentes a uma única contratação. O Contrato 37/2021/SPRF-RN foi assinado no processo SEI 08664.013945/2021-22, enquanto a instrução da contratação ocorreu nos autos do processo SEI 08664.013478/2021-31. Ambos os processos se encontram relacionados entre si no sistema SEI, funcionando como se estivessem "apensados". Dessa forma, todos os documentos instrutórios foram devidamente confeccionados, apenas em processos distintos;

b) conforme amplamente divulgado pela imprensa nacional, a PRF e outros órgãos da Administração sofreram um ataque hacker que resultou na perda de aproximadamente 97.900 documentos produzidos ou editados entre 21h00 de 5/12/2021 e 3h00 de 10/12/2021. Este período coincide exatamente com a fase de instrução processual para a adesão à Ata de Registro de Preços 18/2020, que resultou no Contrato 37/2021/SPRF-RN;

c) o responsável apresenta múltiplas referências de imprensa documentando o ataque cibernético, incluindo reportagens da CNN Brasil, Correio Braziliense, Notícias R7 e Portal G1, todas confirmando a invasão por hackers e a perda massiva de dados. A Polícia Federal e o Gabinete de Segurança Institucional (GSI) investigaram o incidente;

d) após aproximadamente uma semana de inoperância do sistema SEI, com seu retorno em meados de dezembro de 2021, foi constatado um enorme grau de comprometimento de arquivos em vários processos eletrônicos, incluindo o processo de instrução SEI 08664.013478/2021-31. A captura de tela realizada em 23/12/2021 (época dos fatos) demonstra o estado do processo naquela data, com muitos documentos aparecendo como vazios ou recuperados apenas em formato texto sem formatação;

e) o responsável destaca que o Termo de Referência, por exemplo, retornou sem formatação alguma e em formato ".txt", intitulado "Documento Origem: 37101573 (38119753)". Ao longo de dezembro de 2021, os documentos foram sendo paulatinamente recuperados, automaticamente, mediante backups realizados pela equipe de tecnologia da PRF;

f) o item 7 do Termo de Sinistro emitido pelos diretores da PRF orientava no sentido de não adicionar novos documentos aos processos afetados, até serem realizados os procedimentos de reconstituição

processual. Isso significa que, embora houvesse a intenção de preservar a legalidade da contratação, havia uma orientação expressa da cúpula da PRF para não adicionar documentos até a conclusão dos procedimentos de reconstituição;

g) argumenta que, considerando o final do exercício financeiro de 2021 e a necessidade de emitir o devido empenho financeiro em favor da contratada, não havia tempo hábil de aguardar a recuperação integral dos documentos do processo de instrução (SEI 08664.013478/2021-31). Por essa razão, foi atuado um novo processo (SEI 08664.013945/2021-22), relacionado (apensado) ao anterior, para viabilizar a assinatura do Contrato 37/2021/SPRF-RN. Essa medida foi necessária para garantir o cumprimento das obrigações orçamentárias;

h) o responsável esclarece que, embora tenha sido apontada a ausência de documentos no processo em que foi firmado o Contrato 37/2021/SPRF-RN, toda a documentação instrutória relativa ao processo de adesão à Ata de Registro de Preços encontrava-se acostada aos autos do processo de instrução SEI 08664.013478/2021-31, cujo inteiro teor segue em anexo para verificação;

i) apresenta uma relação detalhada dos documentos fundamentais da contratação que foram instruídos nos autos eletrônicos originais, incluindo Formulário de Abertura de Demanda, Estudo Técnico Preliminar 16/2021, Análise de Riscos, Pesquisa de Preços com múltiplas consultas (Comprasnet, Painel de Preços, Portal da Transparência, SISPP-SIASG, e propostas comerciais de diversos fornecedores), Termo de Referência, Ofício 588/2021/DLIC/CCP/CGA/DIAD, Autorização 9/2021 - SAD-RJ, Decisão Administrativa 37/2021/DLIC, Declaração de Disponibilidade Orçamentária 781/2021/DECO, Nota de Empenho 2021NE000168, Contrato 37/2021/SPRF-RN e Diário Oficial da União de 24/12/2021;

j) argumenta que a pesquisa de preços foi realizada pela Divisão de Licitações (DLIC) em novembro de 2021 e consta dos autos do processo de instrução. Considerando que os serviços seriam entregues e recebidos no Rio de Janeiro (com apoio da SPRF/RJ) para posterior distribuição, a pesquisa de preços não sofreria impacto pela localização geográfica da contratante SPRF/RN;

k) por economia processual, foi acolhida a pesquisa de preços já realizada pela DLIC, conforme consta das Planilhas comparativas de preços, do Ofício 81/2021/CP2/CCP/CGA/DIAD e da Nota Técnica 13/2021/DPC/CCP/CGA/DIAD;

l) o responsável sustenta que a pesquisa de preços foi capaz de demonstrar, com segurança, a vantajosidade da adesão à Ata de Registro de Preços, levando em conta fatores como o final do exercício financeiro de 2021, as especificidades do objeto (viaturas blindadas e adaptações), a alta do dólar, a instabilidade do mercado internacional, além dos riscos e altos custos para a realização de uma nova licitação começando do zero;

m) cita jurisprudência do TCU (Acórdão 1.202/2014-TCU-Plenário, Rel. Min. Aroldo Cedraz) que reconhece o potencial de racionalizar as aquisições de bens e serviços pela Administração Pública, podendo trazer significativa economia aos cofres públicos;

n) além disso, o Ministro Relator, em caso similar (Acórdão 301/2013-TCU-Plenário), reconheceu que os valores praticados em uma determinada contratação não estavam incompatíveis com os valores de mercado, autorizando, portanto, a adesão (carona);

o) o responsável ressalta que as blindagens e adaptações caracterizam-se como uma contratação que, à exceção dos órgãos da segurança, não guardavam similaridade no mercado aberto ao público em geral, nem entre outros órgãos da Administração Pública. Isso foi levado em consideração ao acolher a pesquisa de preços já realizada pela DLIC. As viaturas blindadas e adaptações para operações especiais não são bens/serviços comuns, cujos padrões de desempenho e qualidade possam ser objetivamente definidos pelo edital, por meio de especificações usuais no mercado;

p) enfatiza que o objeto da contratação tinha por objetivo "transformação de viaturas" (serviços de blindagem e adaptações), cujo intuito era aprimorar a frota da PRF e otimizar o enfrentamento ao crime organizado em sua região. O contrato foi firmado com a autorização expressa do Departamento (Decisão Administrativa 37/2021/DLIC) e com a declaração de disponibilidade orçamentária (Declaração de Disponibilidade Orçamentária 781/2021/DECO);

q) argumenta ainda que não constatou a intenção de praticar condutas ilícitas ou de realizar ações deliberadas no sentido de burlar normas legais. A intenção foi de aproveitar uma oportunidade para realizar uma adesão (carona) à Ata de Registro de Preços, tendo em vista a autorização expressa do Departamento e a declaração de disponibilidade orçamentária, com o intuito de prover melhorias na frota da SPRF/RN, disponibilizando ao efetivo especializado (COE-RN) viaturas mais seguras por meio das blindagens e adaptações;

r) cita a Coordenação-Geral de Administração (CGA), que havia declarado a "ótima qualidade do serviço prestado" (Ofício 588/2021/DLIC/CCP/CGA/DIAD), ressaltando que o Departamento constatou a realização de uma instrução de projeto análogo por este órgão central, para que pudessem disponibilizar equipamentos iguais para outras unidades da PRF, inclusive para os novos Comandos de Operações Regionais que estão para ser criados;

s) menciona ainda o art. 28 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que dispõe que o agente público responderá pessoalmente por suas decisões ou opiniões técnicas em caso de dolo ou erro grosseiro. Define erro grosseiro como aquele manifesto, evidente e inescusável praticado com culpa grave, caracterizado por ação ou omissão com elevado grau de negligência, imprudência ou imperícia;

t) argumenta que a culpa passível de responsabilização é aquela reputada como "grave", correspondente ao erro grosseiro, que é aquele manifesto, evidente e inescusável, o que não foi verificado no caso concreto;

u) cita também o Acórdão 755/2025-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Jhonatan de Jesus) e o Acórdão 591/2025-TCU-Plenário (relatoria do Ministro Aroldo Cedraz), que estabelecem que o erro grosseiro fica configurado quando a conduta do agente público se distancia acentuadamente daquela que seria esperada do administrador médio, parâmetro que retrata o dever de cuidado objetivo esperado de um gestor comum, capaz e prudente, ou quando a conduta pode ser percebida por pessoa com diligência abaixo do normal ou que pode ser evitada por pessoa com nível de atenção aquém do ordinário, decorrente de grave inobservância de dever de cuidado;

v) o responsável argumenta que o ataque cibernético (hacker) sofrido pela PRF, que culminou na perda massiva de documentos, pode ser considerado um fato superveniente e alheio à vontade do gestor, caracterizando-se como caso fortuito (fato inesperado que ocorre e cujos efeitos não podiam ser previstos ou impedidos). Isso justificaria a atuação excepcional de dois processos administrativos relacionados a uma mesma contratação; e

w) por fim, requer o acolhimento integral das razões contidas na presente manifestação, excluindo-se, por conseguinte, seu nome do rol de responsáveis e o arquivamento da demanda em relação à sua pessoa e à SPRF/RN.

Análise:

161. O cerne da defesa do responsável baseia-se na demonstração de que a contratação foi instruída e formalizada em dois processos administrativos distintos, porém relacionados (apensados) no Sistema Eletrônico de Informações (SEI). O Contrato 37/2021/SPRF-RN foi assinado no processo

SEI 08664.013945/2021-22, enquanto toda a fase de instrução preparatória ocorreu nos autos do processo SEI 08664.013478/2021-31.

162. A documentação anexada pela defesa (peça 230) comprova de forma cabal essa alegação. O processo de instrução (SEI 08664.013478/2021-31), autuado em 3/12/2021, contém a integralidade dos artefatos exigidos pela legislação para a formalização da adesão. Encontram-se devidamente acostados aos autos o Formulário de Abertura de Demanda, o Estudo Técnico Preliminar 16/2021, o Mapa de Gerenciamento de Riscos e o Termo de Referência.

163. No que tange especificamente à pesquisa de preços, a defesa demonstra que a SPRF/RN, por economia processual e racionalidade administrativa, acolheu a pesquisa mercadológica previamente realizada pela Divisão de Licitações (DLIC) em novembro de 2021. Essa pesquisa abrangeu múltiplas fontes, incluindo o Painel de Preços, o Portal da Transparência e propostas comerciais de diversos fornecedores. Considerando que os serviços de blindagem e adaptação seriam executados e recebidos no Rio de Janeiro para posterior distribuição, a utilização da pesquisa centralizada mostrou-se adequada e suficiente para demonstrar a vantajosidade econômica da adesão, afastando a alegação de ausência de justificativa de preços.

164. A justificativa para a tramitação da contratação em dois processos separados encontra amparo em um evento de força maior, amplamente documentado e de conhecimento público: o ataque hacker sofrido pelos sistemas do Governo Federal em dezembro de 2021.

165. A defesa comprova que o ataque cibernético ocorreu exatamente entre os dias 5 e 10 de dezembro de 2021, período que coincidiu com a fase crítica de instrução processual para a adesão. O sinistro resultou na perda temporária ou corrupção de milhares de documentos no SEI. O responsável demonstra, inclusive com capturas de tela da época (peça 229, p. 5-6), que documentos essenciais do processo de instrução (como o Termo de Referência) retornaram do backup desformatados ou inacessíveis.

166. Diante da orientação institucional expressa (Termo de Sinistro) para não adicionar novos documentos aos processos afetados até a completa reconstituição dos dados, e premido pela necessidade de empenhar os recursos antes do encerramento do exercício financeiro de 2021, o gestor adotou a medida administrativa viável: autuou um novo processo (SEI 08664.013945/2021-22), relacionou-o ao processo original danificado, e prosseguiu com a assinatura do contrato e a emissão da nota de empenho.

167. A conduta do gestor deve ser analisada sob a ótica do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), que impõe a consideração dos obstáculos e dificuldades reais enfrentados pelo administrador público. O ataque hacker configurou um evento imprevisível e inevitável (caso fortuito/força maior) que desorganizou a rotina administrativa e exigiu soluções excepcionais para garantir a continuidade do serviço público e a execução orçamentária.

168. A separação dos documentos em dois processos apensados não decorreu de negligência, dolo ou erro grosseiro (art. 28 da LINDB), mas sim de uma contingência sistêmica grave. Materialmente, todos os documentos instrutórios obrigatórios foram elaborados e existem nos arquivos da Administração, conforme comprovado pela peça 230.

169. Diante do exposto, conclui-se pelo **acolhimento das razões de justificativa** apresentadas por Luiz Idalino Câmara Pinheiro, afastando-se a irregularidade apontada, uma vez que restou comprovada a existência de toda a documentação instrutória e justificada a atipicidade processual em virtude do ataque cibernético sofrido pelos sistemas governamentais.

Razões de justificativa apresentadas por Combat Armor Defense do Brasil (CNPJ 33.101.177/0001-33), sobre o seguinte ponto relativo aos Pregões 18/2020, 19/2020 e 20/2020:

Item “a”: apresentação de quatro documentos intitulados “Certificate of Technical Capacity”, datados de 13/5/2019, 15/4/2019, 10/6/2019 e 27/6/2019, acompanhados de tradução juramentada e subscritos por Alessandro Fonseca Fernandes e Evandro Gustavo de Campos, supostos representantes da empresa High Protection Co., que atestam que a empresa Combat Armor Defense, Inc. teria sido contratada para realizar diversos serviços de blindagem nível III, sendo que não foi essa mesma empresa a participar das licitações, contrariando o item 9.5 do edital, e considerando ainda que Maurício Junot de Maria, sócio da Combat Armor Defense do Brasil, é também o responsável legal da High Protection Co., empresa que atestou a capacidade técnica da licitante, que Evandro Gustavo de Campos foi um dos representantes da Combat Armor na audiência pública, e que restou consignado que, em consultas aos registros públicos de Utah, “em 16/4/2019, a empresa tornou-se inativa, e em 27/6/2019 seu status foi alterado para ‘Expired’ (Expirado)”;

Razões de justificativa:

a) a empresa não apresentou razões de justificativa.

Análise:

170. Diante da revelia da empresa, resta mantida a irregularidade, impondo-se a conclusão, quando da instrução de mérito, pela **declaração de inidoneidade** da empresa para participar, por até cinco anos, de licitação na Administração Pública Federal, com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992.

CONCLUSÃO

171. A presente instrução analisou as razões de justificativa apresentadas pelos responsáveis em resposta às audiências promovidas por este Tribunal, no âmbito da fiscalização das contratações realizadas com a empresa Combat Armor Defense do Brasil Ltda. Após o exame pormenorizado dos argumentos e documentos acostados aos autos, conclui-se pelo acolhimento parcial das defesas, restando pendentes de análise algumas condutas, bem como a necessidade de novas audiências para o completo saneamento do processo.

172. Foram aceitas as razões de justificativa apresentadas pelos seguintes responsáveis, afastando-se as respectivas irregularidades: Wesley de Assis Leopoldo (itens “b” e “c”, conforme análises dos parágrafos 23 e 31); Roni Gonçalves Batista (conforme análise do parágrafo 31); Antônio Melo Schlichting Júnior (conforme análise do parágrafo 31); Hallison André de Araújo Melo (conforme análise do parágrafo 40); Silvinei Vasques (itens “a”, “c”, “e” e “f”, conforme análises dos parágrafos 46, 70, 93 e 104); Rômulo Ferreira da Silva (itens “a” e “b”, conforme análises dos parágrafos 113 e 114); Luiz Alexandre Gomes da Silva (conforme análise do parágrafo 123); Antônio Paim de Abreu Júnior (conforme análise do parágrafo 131); Diego Tavares Roque (conforme análise do parágrafo 132); Marcelo de Ávila (itens “b” e “c”, conforme análises dos parágrafos 152 e 153); Alexandre Carlos de Souza e Silva (item “c”, conforme análise do parágrafo 156); Diogo Rangel do Amaral (item “b”, conforme análise do parágrafo 158); Marcelo Vinicius Pereira (conforme análise do parágrafo 159); Virgílio José Corlett da Silva (conforme análise do parágrafo 160); e Luiz Idalino Câmara Pinheiro (conforme análise do parágrafo 169). As análises demonstraram que, nestes casos específicos, as condutas foram justificadas por fatores como a segregação de funções, a ausência de simultaneidade em atuações incompatíveis, a ocorrência de força maior (ataque cibernético), a demonstração de que as exigências editalícias (como a assistência técnica na Região Sudeste) possuíam fundamentação técnica e logística adequada, e a realização material das verificações administrativas necessárias.

173. Por outro lado, foram rejeitadas as razões de justificativa apresentadas pelos seguintes responsáveis, mantendo-se as irregularidades para fins de responsabilização na instrução de mérito: Silvinei Vasques (itens “b” e “d”, conforme análises dos parágrafos 59 e 82); Marcelo de Ávila (item “a”, conforme análise do parágrafo 143); Alexandre Carlos de Souza e Silva (itens “a” e “b”, conforme

análises dos parágrafos 154 e 155); Diogo Rangel do Amaral (item "a", conforme análise do parágrafo 157); e a empresa Combat Armor Defense do Brasil Ltda. (revel, conforme análise do parágrafo 170). Nestes casos, as defesas não lograram êxito em elidir falhas graves, como a aceitação de atestados de capacidade técnica em nome de empresa estrangeira distinta da licitante, com indícios de inidoneidade e em contrariedade expressa ao edital, configurando negligência na condução do certame e fraude documental.

174. Encontra-se pendente de análise definitiva a conduta do Sr. Wesley de Assis Leopoldo (item "a"), bem como dos demais membros da comissão de recebimento (Roni Gonçalves Batista e Antônio Melo Schlichting Júnior), no que tange ao atesto de conformidade dos veículos blindados. A análise (parágrafos 9 a 17) demonstrou que a responsabilidade primária pela validação técnica aprofundada do modelo recaía sobre a Comissão Técnica de Protótipo. Assim, a conclusão sobre a responsabilidade da comissão de recebimento fica condicionada aos resultados das audiências dos membros da comissão de protótipos.

175. Diante das lacunas ainda existentes para a completa elucidação dos fatos, propõe-se a realização de novas audiências. Conforme fundamentado no parágrafo 16 da instrução, faz-se necessária a **audiência** dos Srs. Alexandre Carlos de Souza e Silva, Luiz Cesar Silva Lopes e Virgílio José Corlett da Silva, membros da Comissão Técnica de Protótipo (designados pela Portaria SPRF-RJ/PRF 11/2022), para que apresentem razões de justificativa acerca da aprovação técnica do protótipo que não atendia a todas as especificações do Termo de Referência. Adicionalmente, propõe-se a audiência do Sr. Wilmen Silva Vieira, então Diretor de Administração e Logística (conforme parágrafo 22).

176. Propõe-se também que, quando da instrução de mérito, sejam expedidas as devidas **ciências** aos órgãos competentes acerca das impropriedades constatadas que não ensejaram responsabilização direta, mas que demandam aprimoramento dos controles internos. Especificamente: (i) ciência à Unidade Jurisdicionada quanto à falha formal identificada na não observância das ações de contingência previstas no Mapa de Riscos da contratação (parágrafo 41); (ii) ciência à Unidade Jurisdicionada quanto à falha formal identificada na ausência de justificativa prévia no Estudo Técnico Preliminar para a exigência de instalação de estrutura física de assistência técnica em localidade específica (parágrafo 70); (iii) remanejamento de uma Viatura Blindada de Operações Especiais (VBOE) pela SPRF/RJ para a Diretoria de Operações do DPRF (Sede), sem as devidas justificativas (parágrafo 104); e (iv) ciência à Unidade Jurisdicionada quanto à falha formal identificada na não juntada tempestiva dos comprovantes de verificação de habilitação no processo específico do contrato (parágrafo 107). Estas ciências objetivam orientar a atuação administrativa futura e evitar a repetição de ocorrências semelhantes em certames posteriores. Adicionalmente, propõe-se a **declaração de inidoneidade** da empresa Combat Armor Defense do Brasil Ltda. (CNPJ 33.101.177/0001-33) e sua filial Combat Armor Defense do Brasil – Eireli (CNPJ 33.101.177/0002-14), com fundamento no art. 46 da Lei 8.443/1992, em virtude das fraudes documentais e inexecução contratual evidenciadas nos autos, impedindo-as de participar, por até cinco anos, de licitações na Administração Pública Federal.

177. Por fim, considerando o disposto no art. 15, inc. II, da Resolução TCU 215/2008, que estabelece o prazo de 180 dias para atendimento integral às solicitações do Congresso Nacional, e que o prazo já havia sido prorrogado e encontra-se novamente expirado, solicita-se sua **prorrogação** por mais 90 dias, conforme o § 2º do art. 15 da Resolução TCU 215/2008, tendo em vista a necessidade, conforme exposto nesta instrução, de realização de audiências para eventual responsabilização dos envolvidos.

PROPOSTA DE ENCAMINHAMENTO

178. Ante o exposto, submetem-se os autos à consideração superior, propondo:

178.1. **prorrogar** o prazo para atendimento integral desta Solicitação do Congresso Nacional por mais 90 dias, de acordo com o § 2º do art. 15 da Resolução TCU 215/2008, tendo em vista a necessidade de realização de audiências aos responsáveis pelas irregularidades constatadas;

178.2. realizar a **audiência** do Srs. Alexandre Carlos de Souza e Silva (CPF 098.258.637-06), Luiz César Silva Lopes (CPF 105.496.027-55) e Virgílio José Corlett da Silva (CPF 037.988.077-60), membros da Comissão Técnica de Protótipo (designados pela Portaria SPRF-RJ/PRF 11/2022), com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade identificada:

Conduta/Irregularidade: aprovação técnica de protótipo de veículo blindado que não atendia a todas as especificações e requisitos técnicos exigidos no Termo de Referência, relativos aos Contratos 7/2021 (SPRF/RJ), 21/2021 (SPRF/PR), 23/2021 (SPRF/MS), 29/2021 (SPRF/RN) e 44/2021 (DPRF), permitindo a produção em série e o posterior recebimento de veículos com não conformidades técnicas e vícios de especificação.

Norma infringida: item 17 do termo de referência.

178.3. realizar a **audiência** do Sr. Wilmen Silva Vieira (CPF 952.063.299-91), então Diretor de Administração e Logística e signatário da Portaria DIAD/PRF 26/2022, com fulcro no art. 250, inciso IV, do Regimento Interno/TCU, para apresentar, no prazo de quinze dias, razões de justificativa acerca da seguinte irregularidade identificada:

Conduta/Irregularidade: falha de planejamento na constituição da comissão de recebimento definitivo, ao nomear servidores lotados em diferentes unidades da federação para uma atividade que exige verificação in loco, inviabilizando a execução adequada dos trabalhos e a coleta de assinaturas de todos os membros nos termos de recebimento

Norma infringida: art. 15, § 8º, da Lei 8.666/1993.

178.4. **encaminhar** cópia da presente instrução ao Srs. Alexandre Carlos de Souza e Silva, Luiz César Silva Lopes, Virgílio José Corlett da Silva e Wilmen Silva Vieira, de modo a embasar as respostas às audiências.

AudContratações, 3ª Diretoria, em 11/5/2026.

(Assinatura Eletrônica)

Márcio Motta Lima da Cruz

AUFC Mat. 5668-5



ANEXO I – MATRIZ DE RESPONSABILIZAÇÃO

IRREGULARIDADE	RESPONSÁVEL	PERÍODO DE EXERCÍCIO	CONDUTA	NEXO DE CAUSALIDADE	CULPABILIDADE
Aprovação técnica de protótipo de veículo blindado que não atendia a todas as especificações e requisitos técnicos exigidos no Termo de Referência, relativos aos Contratos 7/2021 (SPRF/RJ), 21/2021 (SPRF/PR), 23/2021 (SPRF/MS), 29/2021 (SPRF/RN) e 44/2021 (DPRF), permitindo a produção em série e o posterior recebimento de veículos com não conformidades técnicas e vícios de especificação.	Alexandre Carlos de Souza e Silva (CPF 098.258.637-06), Luiz César Silva Lopes (CPF 105.496.027-55) e Virgílio José Corlett da Silva (CPF 037.988.077-60), membros da Comissão Técnica de Protótipo	A partir de 29/1/2022	Aprovar tecnicamente o protótipo do veículo blindado sem realizar a exaustiva análise técnica necessária para garantir o pleno atendimento de todos os requisitos do Termo de Referência.	A aprovação indevida do protótipo vinculou a atuação da comissão de recebimento definitivo e resultou na entrega e aceitação de veículos com não conformidades técnicas e vícios de especificação.	É razoável afirmar que era dever funcional do membro da Comissão Técnica de Protótipo realizar testes e ensaios rigorosos para assegurar que o modelo aprovado atendia estritamente ao edital
Falha de planejamento na constituição da comissão de recebimento definitivo, ao nomear servidores lotados em diferentes unidades da federação para uma atividade que exige verificação in loco, inviabilizando a execução adequada dos trabalhos e a coleta de assinaturas de todos os membros nos termos de recebimento.	Wlmen Silva Vieira (CPF 952.063.299-91), então Diretor de Administração e Logística e signatário da Portaria DIAD/PRF 26/2022	De 12/7/2022 a 2/1/2023	Assinar a Portaria DIAD/PRF 26/2022 nomeando servidores lotados em diferentes estados para compor a comissão de recebimento definitivo de veículos blindados.	A designação inadequada criou um obstáculo operacional intrasponível, resultando na ausência de assinaturas de todos os membros nos termos de recebimento e comprometendo a regularidade formal do ato.	É razoável afirmar que era dever funcional do Diretor de Administração e Logística planejar adequadamente a composição da comissão, garantindo que os membros designados tivessem condições logísticas e operacionais para atuar conjuntamente e in loco



TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO

TERMO DE CIÊNCIA DE COMUNICAÇÃO

(Documento gerado automaticamente pela Plataforma Conecta-TCU)

Comunicação: Ofício 021.165/2026-SEPROC

Processo: 021.602/2023-9

Órgão/entidade: SF - Coordenação de Comissões Especiais, Temporárias e de Inquérito - Coceti

Destinatário: COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E DE INQUÉRITO - SF

Informo ter tomado ciência, nesta data, da comunicação acima indicada dirigida à/ao COORDENAÇÃO DE COMISSÕES ESPECIAIS, TEMPORÁRIAS E DE INQUÉRITO - SF pelo Tribunal de Contas da União, por meio da plataforma Conecta-TCU.

Data da ciência: 11/08/2026

(Assinado eletronicamente)

LEANDRO AUGUSTO DE ARAUJO CUNHA TEIXEIRA BUENO

Usuário habilitado a receber e a acessar comunicações pela plataforma Conecta-TCU.