



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2462/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.111894/2023-77

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS (DIREP)

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA. (CNPJ 40.982.787/0001-59)**.

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).
- 2.2. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.
- 2.5. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.
- 2.6. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 (Lei do Pregão).

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

3.1. Processo Administrativo de Responsabilização. Art. 23 da IN CGU nº 13/2019. Análise da regularidade processual. Parecer de apoio ao julgamento.

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA. (CNPJ nº 40.982.787/0001-59, doravante denominada “New Service” ou “acusada”)**.

4.2. O presente PAR foi instaurado por força da Portaria nº 3.902, publicada no DOU nº 229, Seção 2, página 50, de 04/12/2023 (3039255), e tem por fundamento as conclusões da Investigação Preliminar Sumária (IPS) nº 00190.107003/2022-05 (3024891), instaurada em 23/02/2023, a qual recomendou a responsabilização da empresa em virtude de sua atuação irregular em dois procedimentos licitatórios conduzidos pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), autarquia vinculada ao Ministério da Saúde e referência nacional em cirurgias ortopédicas de alta complexidade.

4.3. A investigação teve como base as informações constantes do Processo nº 00190.106364/2021-45, que trata das apurações realizadas no âmbito do Acórdão TCU nº 1.290/2018-Plenário, envolvendo supostas irregularidades em nove procedimentos licitatórios destinados à aquisição de bens para o INTO. Os documentos pertinentes (3024724, 3024725, 3024726, 3024727, 3024728, 3024730) foram integralmente transpostos ao presente feito (3024743).

4.4. Segundo apurado, a empresa New Service teria simulado a existência de competição nos

Pregões nº 135/2008 e nº 131/2009, frustrando deliberadamente o caráter competitivo das licitações e beneficiando, respectivamente, as sociedades empresárias Oscar Iskin & Cia Ltda. e Drager Indústria e Comércio Ltda.. A simulação ocorreu, no primeiro certame, mediante cotação de preços de produto sem registro e, no segundo, por meio de sobrepreço e apresentação coordenada de propostas, viabilizando o direcionamento dos certames.

4.5. As fraudes foram reveladas no contexto das Operações Fatura Exposta e Ressonância, conduzidas pelo Departamento de Polícia Federal, com participação do Ministério Público Federal, Receita Federal, Tribunal de Contas da União, Conselho Administrativo de Defesa Econômica e desta Controladoria, que desmantelaram organização criminosa atuante na celebração de contratos fraudulentos na área da saúde no Estado do Rio de Janeiro e no âmbito do INTO, com envolvimento de agentes públicos e empresas fornecedoras.

4.6. Em face das provas colhidas e com base no disposto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) decidiu pelo indiciamento da empresa New Service, considerando que a conduta da acusada revela a inidoneidade para contratar com a Administração Pública, por violação ao dever de lealdade contratual e pela prática de atos lesivos à lisura e à competitividade do processo licitatório.

4.7. Após regular instrução, a CPAR concluiu pela subsistência das ilegalidades imputadas à empresa. Dessa forma, o Relatório Final (3501296) recomendou a aplicação à empresa New Service da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos, com descredenciamento do Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF, em razão da prática de conduta inidônea, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.8. O presente processo apuratório foi instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União por meio da Portaria nº 3.902, publicada no DOU nº 229, Seção 2, página 50, de 04/12/2023 (3039255).

4.9. Em 17 de abril de 2024, foi formalizado o Termo de Indiciação da empresa (3179995), seguindo-se a respectiva intimação da acusada para apresentação de defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme determina o art. 16 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019 (3191023, de 23/04/2024).

4.10. A defesa prévia escrita foi oportunamente apresentada em 22 de maio de 2024 (3226911).

4.11. Após a produção de provas adicionais requeridas pela defesa, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) elaborou o seu Relatório Final (3501296), em 07 de fevereiro de 2025, com fundamento no conjunto probatório constante dos autos eletrônicos.

4.12. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de manifestação quanto ao Relatório Final elaborado pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (3512875 e 3513729).

4.13. Ciente da decisão (3522158 a 3552965), a empresa não apresentou Alegações Finais no prazo legal, conforme registrado no Despacho COPAR (3561721).

4.14. Por fim, os autos foram encaminhados a esta Coordenação-Geral de Investigação e Processos Avocados (CGIPAV) para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019 (3561721).

4.15. É o breve relato.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, com especial atenção às conclusões constantes do Relatório Final elaborado

pela CPAR, uma vez que, embora regularmente intimada, a empresa não apresentou manifestação final nos termos do art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

5.2. Da análise dos autos, verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, insculpidos no art. 5º, inciso LV, da Constituição Federal de 1988.

5.3. A Portaria de Instauração do presente PAR foi regularmente publicada no Diário Oficial da União (Portaria nº 3.902, SEI nº 3039255), nos moldes do art. 13 da IN CGU nº 13/2019. O processo foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, nos termos da delegação conferida pelo art. 30, inciso I, do referido normativo, com redação dada pela Portaria Normativa CGU nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. A portaria inaugural consignou adequadamente todos os requisitos legais: identificação dos membros da CPAR, seu presidente, número do processo, prazo para conclusão dos trabalhos e identificação da pessoa jurídica processada.

5.4. Durante a instrução processual, foram editadas as seguintes portarias:

- Portaria nº 1.473, de 23 de maio de 2024 (DOU nº 104, de 03/06/2024, p. 71 – SEI nº 3236235), prorrogando o prazo para conclusão dos trabalhos;
- Portaria nº 1.837, de 25 de junho de 2024 (DOU nº 121, de 26/06/2024, p. 57 – SEI nº 3267028), promovendo a substituição de membros da CPAR;
- Portaria nº 4.458, de 18 de novembro de 2024 (DOU nº 231, de 02/12/2024, p. 82 – SEI nº 3443818), reconduzindo a Comissão e prorrogando, novamente, o prazo de conclusão.

5.5. As referidas portarias foram editadas com observância do art. 13 da IN CGU nº 13/2019 e da delegação prevista no art. 30 do mesmo normativo, subscritas por autoridade competente e em conformidade com as exigências formais pertinentes.

5.6. Foi assegurado à empresa amplo acesso aos autos, com concessão de visualização externa (SEI nº 3290788) e plena possibilidade de peticionamento eletrônico, sem que qualquer ato instrutório tenha sido praticado sem a devida ciência ou oportunidade de participação da parte processada.

5.7. O Termo de Indiciação (SEI nº 3179995), lavrado em 17 de abril de 2024, observou os requisitos do art. 17 da IN CGU nº 13/2019, descrevendo de forma clara e objetiva os atos lesivos imputados, bem como as provas que os embasaram. A empresa foi devidamente intimada para apresentar defesa no prazo legal (SEI nº 3191023, de 23/04/2024), tendo protocolado sua defesa escrita tempestivamente em 22 de maio de 2024 (SEI nº 3226911).

5.8. Após a análise da defesa e da produção de provas adicionais por ela requerida, a CPAR elaborou o Relatório Final (SEI nº 3501296), datado de 07 de fevereiro de 2025, contendo exame fundamentado dos elementos de prova constantes dos autos, enfrentamento das alegações da defesa e conclusões quanto à responsabilidade da empresa por atos lesivos à Administração Pública. Ressalte-se que, nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, foi conferida à acusada a oportunidade de manifestação final, da qual não fez uso, apesar de devidamente intimada.

5.9. Importa registrar, ainda, que o Relatório Final reconheceu expressamente a prescrição da pretensão punitiva em relação aos fatos vinculados ao Pregão nº 135/2008, afastando sua análise de mérito, em respeito ao devido processo legal e ao princípio da segurança jurídica.

5.10. Diante do exposto, verifica-se que o presente PAR observou integralmente os aspectos formais exigidos pela legislação de regência, encontrando-se regular quanto ao procedimento e apto a ensejar a análise de mérito quanto às conclusões da CPAR.

ANÁLISE DOS FUNDAMENTOS DO RELATÓRIO FINAL

5.11. A CPAR recomendou à pessoa jurídica New Service a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (3501296, item 31).

5.12. De acordo com as provas juntadas aos autos, a acusada comportou-se de modo inidôneo ao

simular competitividade em dois procedimentos licitatórios, frustrando o caráter competitivo e beneficiando, dessa forma, as empresas Drager Indústria e Comércio Ltda. e Oscar Iskin & Cia Ltda., nos Pregões 135/2008 e 131/2009, respectivamente, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

5.13. A seguir serão analisados os fundamentos apresentados pela CPAR no Relatório Final:

5.14. **Apreciação do Argumento Defensivo 1:** *Alegações e provas apresentadas pela Comissão são insuficientes ou carecem de fundamentação sólida para afastar a condenação da acusada (3501296, item 21, pp. 6/8).*

5.15. A CPAR rejeita os argumentos por serem genéricos, sem impugnação específica das provas ou fundamentos constantes no Termo de Indiciação.

5.16. A Defesa não enfrentou fatos concretos, como a oferta de produto sem registro na Anvisa no Pregão nº 135/2008.

5.17. A Comissão destaca que a formação de sua convicção decorre de um conjunto robusto e convergente de provas oriundas de fontes independentes, tais como colaborações premiadas, auditorias da CGU e do TCU, atuação do CADE, MPF e Polícia Federal, que indicam a atuação da New Service em conluio com outras empresas e simulação de competição para fraudar licitações.

5.18. Assim, conclui que há elementos suficientes para demonstrar a conduta inidônea da acusada, sendo descabida a pretensão de improcedência sustentada na Defesa.

5.19. **Análise da Apreciação do Argumento Defensivo 1:** Concorda-se integralmente com a conclusão da CPAR no sentido de que os argumentos apresentados pela defesa da acusada são genéricos, evasivos e incapazes de infirmar a materialidade dos atos lesivos apurados nos autos.

5.20. Preliminarmente, constata-se que a defesa limita-se a alegações abstratas quanto à suposta ausência de provas concretas, à inexistência de dolo e à legalidade da atuação da empresa, sem, no entanto, confrontar minimamente os fatos descritos no Termo de Indiciação. Não há, por exemplo, qualquer menção específica aos documentos e elementos de prova constantes nos autos que sustentam a acusação.

5.21. No caso concreto, o juízo de responsabilização foi amparado em conjunto probatório robusto e convergente, oriundo de múltiplas e independentes fontes estatais de controle (3501296, item 20), o que reforça a credibilidade dos achados. Dentre tais achados, destacam-se:

- Em relação aos dois pregões, o comportamento inidôneo da empresa New Service restou evidenciado por diversos elementos probatórios: colaborações premiadas indicaram sua participação em esquema fraudulento liderado pela Oscar Iskin; auditoria do TCU corroborou tais relatos; e foi constatado que, entre 2005 e 2017, a empresa apenas venceu licitações no INTO, o que, segundo o TCU, revela padrão incompatível com a lógica de mercado competitivo e configura indício de simulação de competição e fraude à licitação (3024748, itens 569 e 570).
- No Pregão Presencial nº 135/2008, vencido pela Oscar Iskin & Cia Ltda., o TCU identificou diversas irregularidades: débito parcial de R\$ 10.393.862,09, simulação de competição, exigência irregular de carta de solidariedade, ausência de prestação de contas e realização do certame em dezembro, restringindo a competitividade (3024748, item 782, “F”; itens 466 e 523). A New Service participou ofertando produto sem registro na Anvisa, sendo, ainda assim, classificada para a fase de lances (3024748, item 530). As empresas participantes integravam o cartel “clube do pregão internacional”, segundo colaboração premiada (3170101; 3170169). Verificou-se também triangulação de pagamentos com empresa estranha ao processo licitatório (Beckfel Internacional Corporate). Diante desses fatos, a empresa New Service foi declarada inidônea pelo TCU por 3 anos, por meio do Acórdão nº 1.326/2020-Plenário (3024803, p. 60).
- No Pregão Presencial nº 131/2009, vencido pela empresa Drager, o TCU apurou graves irregularidades: débito de R\$ 8.417.373,70, direcionamento do objeto, ausência de prestação de contas, triangulação de pagamentos, superfaturamento e uso de licença de

importação cancelada (3024748, item 782, “c”). A New Service apresentou cotação sem ter sido solicitada, o que, somado à presença de outras empresas do cartel e à simulação de competitividade com preços incompatíveis com o mercado, evidencia fraude (3156119; 3156121; 3024748, itens 297, 300). Laudos da Ebserh identificaram sobrepreços de até 180% (3024748, itens 298 e 299) e exigências técnicas direcionadas à Drager, definidas por consultoria privada (Jobmed) contratada sem justificativa técnica, e que mantinha vínculos com o cartel (3024748, itens 270 a 291). Empresas não pertencentes ao cartel, com propostas mais vantajosas, foram sumariamente desclassificadas sem possibilidade de saneamento (3024748, itens 307/317), o que contraria jurisprudência do TCU (3156135, p. 127). O edital não foi divulgado internacionalmente, o prazo foi exíguo e o certame foi realizado de forma presencial, restringindo a competitividade (3024748, itens 301 a 303). Participaram da fase de lances apenas empresas do cartel; a Drager venceu todos os itens e mantinha ligação societária com a Rizzi (3024748, item 319). Também foram verificadas: emissão de cartas de crédito para *off-shore* ligada a líderes do cartel (3024748, itens 328/336), ausência de contrato formal entre INTO e Drager (3024748, itens 323/327), pagamentos a terceiros sem amparo legal e superfaturamento de preços (3024748, item 362).

5.22. Tais elementos, ainda que analisados isoladamente, já indicam possível irregularidade. No entanto, quando avaliados de forma conjunta e sistêmica, formam um conjunto harmônico e coerente de indícios que se reforçam mutuamente, conduzindo a uma conclusão segura, para além da dúvida razoável, quanto à atuação inidônea e deliberada da empresa para fraudar o caráter competitivo de certames públicos.

5.23. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, restou devidamente comprovada a prática de condutas lesivas à Administração Pública por parte da empresa, consubstanciadas em robusto acervo probatório coligido aos autos, proveniente de múltiplas fontes estatais de controle. Portanto, **não há como acolher as alegações defensivas**, devendo ser mantido o juízo de responsabilização proferido pela Comissão.

5.24. **Apreciação do Argumento Defensivo 2:** *Houve concorrência no Pregão nº 131/2009* (3501296, item 21, p8).

5.25. Segundo a análise da CPAR, a apresentação de lances pela New Service no Pregão nº 131/2009, por si só, não afasta a hipótese de simulação de competição, especialmente porque todas as empresas que participaram da fase de lances foram apontadas como integrantes do cartel liderado pela empresa Oscar Iskin. Para a Comissão, o fato é insuficiente para comprovar a existência de concorrência real, servindo apenas para conferir aparência de legalidade ao certame.

5.26. **Análise da Apreciação do Argumento Defensivo 2:** A alegação da Defesa de que houve efetiva concorrência no Pregão Presencial nº 131/2009, com base na apresentação de sete lances pela New Service, não se sustenta diante do conjunto probatório constante dos autos.

5.27. Conforme bem analisado pela CPAR, o simples fato de a empresa ter ofertado lances não afasta a ocorrência de fraude, sobretudo diante da constatação de que todas as participantes da fase de lances foram apontadas como integrantes do cartel conhecido como “clube do pregão internacional”, liderado pela empresa Oscar Iskin, que incluía a New Service. A atuação coordenada entre essas empresas confere aparente legalidade ao certame, mas não caracteriza concorrência efetiva.

5.28. Ademais, como já demonstrado, auditoria do TCU identificou robustos elementos indicativos de fraude, como simulação de cotação entre empresas cartelizadas (3024748, itens 297 e 300), ausência de convite à New Service para cotar preços (3156119, pp. 117/233), direcionamento do objeto por meio de especificações restritivas (3024748, item 281), sobrepreço de até 180% nos itens licitados (3024748, itens 298 e 299), desclassificação sumária e infundada de empresas que não integravam o cartel (3024748, itens 307/317), bem como pagamentos realizados à empresa Sobigold, que sequer participou do certame e é apontada como “offshore” controlada por integrantes do núcleo empresarial do cartel (3024748, itens 328/336).

5.29. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, os

elementos constantes dos autos evidenciam robustamente a prática de simulação de competição no Pregão Presencial nº 131/2009, mediante atuação coordenada entre empresas integrantes do denominado “clube do pregão internacional”. A apresentação de lances pela New Service, por si só, não afasta os fortes indícios de fraude, considerando, inclusive, que todas as licitantes que participaram da fase de lances estavam vinculadas ao referido cartel. Diante disso, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à existência de concorrência efetiva no certame.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

5.30. Importa esclarecer que o objetivo da presente análise é verificar se as penalidades sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais e materiais.

5.31. A CPAR (3501296, itens 31/38) recomendou à pessoa jurídica NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA., CNPJ 40.982.787/0001-59, a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 3 (três) anos, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. Tal penalidade foi fundamentada no fato de que a referida pessoa jurídica comportou-se de modo inidôneo, simulando competitividade em dois processos licitatórios e, com isso, frustrou o caráter competitivo dos certames, beneficiando diretamente outras empresas integrantes do cartel, a saber, Drager Indústria e Comércio Ltda. e Oscar Iskin & Cia Ltda., nos Pregões Presenciais nº 135/2008 e nº 131/2009, ambos realizados no âmbito do INTO.

5.32. A dosimetria da penalidade foi corretamente conduzida pela Comissão, considerando que a Lei nº 10.520/2002 estabelece o prazo máximo de cinco anos para a sanção de impedimento, sem fixar prazo mínimo. Nesse sentido, a CPAR levou em consideração relevantes circunstâncias agravantes, tais como:

- a nítida combinação entre empresas para fraudar os certames licitatórios;
- os valores vultosos envolvidos, em especial no Pregão nº 131/2009, cujos contratos superam a cifra de R\$ 8.000.000,00;
- a natureza sensível dos objetos licitados, todos voltados à área da saúde pública, direito fundamental de especial proteção constitucional, destacando-se que os ilícitos ocorreram em hospital de referência nacional no atendimento de alta complexidade em ortopedia pelo SUS.

5.33. Como circunstância atenuante, a CPAR registrou que a prática da conduta inidônea foi evidenciada em apenas dois certames e que, em um deles (Pregão nº 135/2008), a sanção estaria prescrita. Dessa forma, recomendou a aplicação da sanção de impedimento pelo prazo de três anos, por se revelar proporcional.

5.34. Diverge-se, nesse ponto, do entendimento adotado pela CPAR quanto à ocorrência de prescrição em relação ao Pregão nº 135/2008. No entendimento deste subscritor, os fatos imputados à pessoa jurídica New Service configuram, em tese, infração administrativa continuada, de modo que não se operou o transcurso do prazo prescricional.

5.35. Com efeito, as condutas praticadas nos Pregões nº 135/2008 e nº 131/2009 integram um mesmo contexto fático e jurídico, consubstanciado na frustração do caráter competitivo de licitações destinadas ao fornecimento de equipamentos médicos ao INTO. Trata-se de infrações da mesma espécie, executadas com identidade de modus operandi (ajuste entre empresas) e unidade de desígnios (vantagem decorrente da adjudicação), o que autoriza o reconhecimento de infração administrativa continuada, com termo inicial da contagem do prazo prescricional na data do último ato — qual seja, 10/11/2009, data do Pregão nº 131/2009.

5.36. A aplicabilidade dessa lógica ao Direito Administrativo Sancionador encontra respaldo no caput do artigo 1º da Lei nº 9.783/1999:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato **ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.**

5.37. Assim, conforme será detalhado em tópico específico desta Nota Técnica, a infração não se encontra prescrita, razão pela qual o Pregão nº 135/2008 deve integrar o conjunto de elementos relevantes para a dosimetria da sanção aplicável à empresa, entendendo-se, portanto, pela aplicação da penalidade máxima de cinco anos prevista na Lei nº 10.520/2002.

5.38. Cumpre destacar, ainda, que a penalidade de impedimento de licitar e contratar, conforme interpretação conferida pela CGU e ratificada pelo TCU (Acórdão nº 2242/2013 – Plenário), produz efeitos apenas no âmbito do ente federativo que a aplicar, no caso, a União. Tal entendimento decorre da literalidade do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, que utiliza a conjunção alternativa “ou ao se referir aos entes federativos, o que indica que a eficácia da sanção se restringe à esfera do ente sancionador, conforme os princípios da reserva legal e da interpretação restritiva das normas punitivas.

5.39. Ressalta-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) constitui efeito automático da penalidade imposta com base na Lei nº 10.520/2002, não se configurando como sanção autônoma.

5.40. Desse modo, **recomenda-se à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA. (CNPJ 40.982.787/0001-59) da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.**

ENDEREÇAMENTO DE VALORES

5.41. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013 e considerando a previsão contida no § 3º do art. 6º da referida norma, **a CPAR não identificou valores** a título de dano ou vantagem indevida atribuíveis diretamente à pessoa jurídica acusada. Tal constatação decorre do fato de que os valores correspondentes a eventual dano ao erário ou vantagem indevida serão objeto de cobrança em face das empresas vencedoras dos certames e diretamente beneficiadas pela prática ilícita, a saber, Drager Indústria e Comércio Ltda. e Oscar Iskin & Cia Ltda., também integrantes do cartel identificado nos Pregões Presenciais nº 131/2009 e nº 135/2008.

5.42. Dessa forma, não se mostra necessário o endereçamento de valores à acusada.

6. PRESCRIÇÃO

Infração Administrativa Continuada

6.1. Antes de se passar à análise do prazo prescricional em si, registra-se que, no entendimento deste subscritor, os fatos atribuídos à pessoa jurídica New Service configuram, em tese, infração administrativa continuada.

6.2. Com efeito, verifica-se o caráter continuado entre as infrações administrativas decorrentes da frustração do caráter competitivo dos Pregões nº 135/2008 e nº 131/2009, pois configuram infrações da mesma espécie que observaram o mesmo modo de execução (ajuste entre empresas), bem assim foram praticadas mediante unidade de desígnios (garantir aos membros do cartel a vantagem decorrente da adjudicação do objeto do certame). Por conseguinte, pode-se considerar a subsequente como continuação da anterior, sendo a data da última, consequentemente, o marco inicial da prescrição, consoante previsão expressa do caput do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999 e do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013.

6.3. Dessa forma, é possível reconhecer a continuidade delitiva entre as licitações relativas ao fornecimento de equipamentos médicos ao INTO, envolvendo empresas participantes do esquema de cartelização e fraudes do denominado "clube do pregão internacional".

6.4. Vale observar que, para a configuração de infração continuada, deve-se observar as particularidades do ramo do direito envolvido, circunstância que justifica que se diferencie o aspecto temporal da continuidade delitiva em se tratando de infrações penais (voltadas à proteção de bens jurídicos concretos, mediante cumprimento de deveres estáveis) ou de infrações administrativas (em que os deveres envolvidos são mais diversificados e volúveis).

6.5. Especialmente no que diz com infrações administrativas envolvendo procedimentos licitatórios, afigura-se razoável considerar-se um prazo mais alongado, pelo fato de que um mesmo ajuste entre particulares não raro se perpetua para novas licitações (como ocorrido no presente caso), dado que as licitações dependem da dinâmica do agente contratador, demandando novos certames à medida da necessidade de repor mercadorias ou renovar serviços, o que pode caracterizar a continuidade infracional pela participação em sequência do infrator.

6.6. Nessa linha, cuidando-se de infração continuada praticada entre 17/12/2008 (data do Pregão nº 135/2008) e 10/11/2009 (data do Pregão nº 135/2008) (3179995, itens 14 e 27), entende-se que esta última data deve ser considerada como o marco inicial para a contagem do prazo prescricional, segundo os dispositivos legais precitados.

Lei nº 9.873/1999

6.7. A legislação específica sobre licitações e contratos administrativos - notadamente a Lei nº 8.666/1993 e a Lei nº 10.520/2002 - não dispõe sobre regras de prescrição da pretensão punitiva no âmbito da responsabilização administrativa de entes privados. Por essa razão, aplica-se supletivamente a Lei nº 9.873/1999, norma geral que regula a prescrição no exercício do poder de polícia da Administração Pública Federal.

6.8. Nos termos do *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, a ação punitiva da Administração prescreve em cinco anos, contados da data da prática do ato infracional ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar a irregularidade. Entretanto, essa regra é excepcionada pelo § 2º do mesmo artigo, segundo o qual, quando o fato objeto da ação punitiva também constituir crime, aplica-se o prazo prescricional previsto na legislação penal:

Art. 1º Prescreve em cinco anos a ação punitiva da Administração Pública Federal, direta e indireta, no exercício do poder de polícia, objetivando apurar infração à legislação em vigor, contados da data da prática do ato **ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.**

§ 1º Incide a prescrição no procedimento administrativo paralisado por mais de três anos, pendente de julgamento ou despacho, cujos autos serão arquivados de ofício ou mediante requerimento da parte interessada, sem prejuízo da apuração da responsabilidade funcional decorrente da paralisação, se for o caso.

§ 2º **Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.**

6.9. A conduta apurada no Termo de Indiciação (3179995, item 51) consistiu na frustração do caráter competitivo de licitações públicas, tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, que prevê pena de detenção de 2 a 4 anos, além de multa. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, essa pena corresponde a um prazo prescricional de 8 anos:

Lei nº 10.520/2002

Art. 9º Aplicam-se subsidiariamente, para a modalidade de pregão, as normas da Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993.

Lei nº 8.666/1993

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

Código Penal

Art. 109. A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se:

(...)

IV - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro; (...)

6.10. Ademais, a análise da prescrição deve observar as causas de interrupção previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, destacando-se aquelas que dispõem que a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco da Administração que importe na apuração do fato e pela notificação do indiciado ou acusado:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição da ação punitiva:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital;

II - por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato; (...)

6.11. No caso concreto, a infração administrativa continuada referente à frustração do caráter competitivo dos Pregões nº 135/2008 e nº 131/2009, iniciada em 17/12/2008 (“Fraude no Pregão n. 135/2008, frustrando o caráter competitivo da licitação, por meio de cotação de preços de produto sem registro e simulação de competição para beneficiar a empresa OSCAR ISKIN”), cessou em 10/11/2009 (“Fraude no Pregão n. 131/2009, frustrando o caráter competitivo da licitação, por meio de cotação de produtos com sobrepreço e de simulação de competição para beneficiar a DRAGER”) (SEI n.º 3179995, itens 5, 14 e 27), sendo esta a data de início da contagem do prazo prescricional, por aplicação do caput do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. Assim, o lapso prescricional (8 anos) somente se operaria a partir de 10/11/2017, salvo ocorrência de marcos interruptivos.

6.12. Nesse contexto, o início dos trabalhos de auditoria realizado pelo TCU (3024748, p. 5) em 05/06/2017 constituiu marco interruptivo válido para reinício da contagem do prazo.

6.13. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 05/06/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 02/06/2025.

6.14. Com a intimação da empresa, em 23/04/2024 (3191023), para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do Processo TC 014.858/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

6.15. Importante destacar que a possibilidade de múltiplas interrupções do curso prescricional é amplamente reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência administrativa e judicial. A esse respeito, a [Resolução nº 344/2022 do TCU](#) dispõe expressamente, em seu art. 5º, § 1º, que “*a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo*”.

6.16. A mesma orientação interpretativa vem sendo adotada reiteradamente pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, como no julgamento do Mandado de Segurança nº 36.905/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, cuja ementa dispõe:

Ementa: DIREITO ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO DE RESSARCIMENTO AO ERÁRIO FUNDADA EM DECISÃO DO TRIBUNAL DE CONTAS DA UNIÃO (TCU). APLICAÇÃO DA LEI Nº 9.873/1999. OCORRÊNCIA DE FATOS INTERRUPTIVOS DA PRESCRIÇÃO.

1. Mandado de Segurança impetrado contra ato do TCU que julgou irregulares as contas referentes a convênio firmado pelo recorrente com repasse de recursos do Fundo de Amparo ao Trabalhador – FAT.

2. Nos termos da jurisprudência recente desta Casa, a pretensão de ressarcimento ao erário do TCU é prescritível, sendo aplicável a Lei nº 9.873/1999, seja quanto ao prazo de prescrição, seja quanto às causas de interrupção do respectivo prazo.

3. O art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999 prevê que a prescrição se interrompe por qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato, mesmo antes de cientificada a parte interessada. **No caso concreto, houve várias causas interruptivas do lapso prescricional, de modo que não se pode reconhecer a inércia da Administração Pública.**

4. Impossibilidade de averiguação da prescrição intercorrente, na forma do art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999, em razão da ausência de cópia integral do processo de tomada de contas especial nos autos. Ausência de prova pré-constituída do alegado direito líquido e certo.

5. Agravo a que se nega provimento.

6.17. Trata-se de solução interpretativa mais adequada, porquanto preserva o modelo de incidência de múltiplas causas interruptivas previsto na Lei nº 9.873/99. De fato, se a prescrição pudesse ser interrompida uma única vez, e apenas por qualquer ato inequívoco que importasse apuração do fato, por exemplo, os atos apuratórios e/ou processuais posteriormente praticados pelos órgãos do sistema de controle, inclusive para garantir o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, jamais incidiriam como causa interruptiva do prazo prescricional, tornando letra morta o enunciado normativo previsto no art. 2º da Lei nº 9.873/99.

6.18. Esse modelo, inclusive, já é consagrado em nosso ordenamento jurídico. O Código Penal, por exemplo, prevê, em seu art. 117, diversas causas interruptivas da prescrição, cuja incidência pode se dar de forma sucessiva, renovando repetidamente o prazo prescricional da pretensão punitiva estatal em relação a uma mesma infração.

6.19. Em consequência, mesmo que os fatos tenham cessado em 10/11/2009, a interrupção em 05/06/2017 por "*qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato*" e a nova interrupção pela notificação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 23/04/2024 postergaram o prazo de prescrição, que somente se configuraria em **23/04/2032**. Portanto, **não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva** até essa data, considerando-se válidos e tempestivos os atos administrativos de responsabilização até então praticados.

7. CONCLUSÃO

7.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

7.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

7.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR.

7.4. Dessa forma, sugere-se o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

7.5. Ressalva-se que a presente análise recomenda à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA. (CNPJ 40.982.787/0001-59) da **penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos**, com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, em substituição ao prazo de 03 (três) anos proposto pela CPAR. Tal recomendação leva em consideração o fato de que a conduta relacionada ao Pregão nº 135/2008 não se encontra prescrita, razão pela qual não pode ser considerado como circunstância atenuante, devendo, ao contrário, compor o conjunto de elementos gravosos relevantes para a dosimetria da sanção.

7.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 29/12/2025, às 10:24, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 3709826 e o código CRC D15F236E