



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
COORDENAÇÃO-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

**PARECER Nº 00007/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.104834/2023-06**

**INTERESSADOS: ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA.**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

**EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEIS Nº 12.846/2013 E 10.520/2002. RECOMENDAÇÃO DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO.**

1. O ente privado foi indiciado pela prática da conduta tipificada no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, por fraudes em pregões retirando-lhes o caráter competitivo..
2. O processo teve trâmite regular sob o aspecto formal, com pleno respeito à ampla defesa e ao contraditório.
3. A pretensão punitiva do Estado não foi fulminada pela prescrição.
4. Manifestação pelo prosseguimento do feito, com acatamento das conclusões alcançadas pela Comissão e aplicação da penalidade de impedimento de licitar ou contratar com a União, com consequente descredenciamento do SICAF (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).

**Observação:** Manifestação sujeita a restrição de acesso, enquanto documento preparatório, nos termos do art. 7º, §3º, da Lei nº 12.527, de 18 de novembro de 2011, e do art. 20 do Decreto nº 7.724, de 16 de maio de 2012. Disponível após a tomada de decisão ou a edição do ato administrativo/normativo pela autoridade competente.

Senhora Consultora Jurídica,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), destinado à apuração da responsabilização administrativa do ente privado ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA, inscrito no CNPJ sob o nº 06.159.241/0001-64, em relação a fatos envolvendo os Pregões 022/2008 e 023/2008, na Secretaria Estadual da Saúde do Rio de Janeiro (SES/RJ) e aos Pregões 123/2008, 127/2008, 130/2009, 138/2009, 153/2009, 161/2009 e 180/2010, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

2. Em suma, imputa-se à indiciada a conduta de integrar esquema cartelizado de fraude em pregões do INTO, frustrando o caráter competitivo dos referidos certames ao simular competitividade em processos licitatórios para beneficiar a empresa MAQUET DO BRASIL EQUIPAMENTOS MEDICOS LTDA.

3. Consta da apuração que a pessoa jurídica investigada foi indiciada pela prática dos atos lesivos tipificados no artigo 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/93 (cf. Termo de Indicação - SEI nº 3120726). Na sequência, a própria Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) agiu de ofício para proceder à readequação típica, indiciando a empresa pela prática do ato lesivo tipificado no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (cf. Ata de Deliberação - SEI nº 3176491), pelos seguintes termos:

Considerando que a Lei 10.520/2002 (Lei do Pregão) dispõe conforme a seguir:

“Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude fiscal, ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicaf, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.” (grifo nosso)

(...)

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

Considerando ainda que esta comissão, de forma equivocada, realizou o enquadramento legal da conduta perpetrada pela acusada nos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/93;

Esta comissão delibera por retificar o Termo de Indicação (3120726), de maneira que onde se lêem referências aos incisos II e III da Lei nº 8.666/1993, deve-se ler "art. 7º da Lei nº 10.520/2002".

Pelo exposto, concede o prazo de 30 dias a contar do recebimento desta retificação para a apresentação da

4. Devidamente intimado (SEI nº 3181107 e 3182449), o ente privado apresentou defesa escrita (SEI nº 3219103), por meio da qual alegou, em suma:

- a. Inexistência de violação ao artigo 7º da Lei nº 10.520/2002;
- b. Inexistência de conluio entre a ID SERVIÇOS e a MAQUET;
- c. Inexistência de simulação de competitividade, fixação de preços, condições e vantagens ou divisão de mercado entre os licitantes; e
- d. Ausência de dolo.

5. No mesmo ato, o ente privado também formulou pedido de produção de prova documental, requerendo a expedição de ofícios a órgãos e hospitais para apurar recebimentos da acusada e eventuais prejuízos ao erário ou aos pacientes. A Comissão processante analisou o pedido (cf. Ata de Deliberação - SEI nº 3234799), fundamentando seu indeferimento na impertinência e desnecessidade da prova.

6. A empresa foi novamente intimada (SEI nº 3235139), sendo-lhe oportunizado o prazo de 10 (dez) dias para manifestação acerca da deliberação, o que foi prontamente atendido pela defesa (SEI nº 3239475).

7. Encerrada a instrução probatória, a Comissão processante concluiu pela prática da conduta à qual a pessoa jurídica foi indiciada, razão pela qual recomendou a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

8. O ente privado foi intimado (SEI nº 3337961) para tomar ciência das conclusões da CPAR, atendendo tempestivamente à oportunidade de manifestação, exercida por meio das Alegações Finais (SEI nº 3348487), nas quais basicamente repetiu os termos de seu inconformismo, inovando apenas com relação à abertura de tópico para tratar da prescrição.

9. Após manifestação da Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), por meio da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), que rechaçou os argumentos das Alegações Finais (SEI nº 3348487) e ratificou as conclusões da CPAR pela condenação da pessoa jurídica, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

10. É o relato do necessário.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Competência**

11. A competência da Controladoria-Geral da União (CGU) para instaurar e conduzir o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) encontra assento na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019, que conferem à CGU autoridade para instaurar procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados, seja de ofício ou mediante representações e denúncias.

12. O Decreto nº 8.420/2015 e o Decreto nº 11.330/2023, por sua vez, reforçam essa competência, permitindo à CGU avocar processos para garantir sua regularidade e aplicar as penalidades cabíveis. Esses dispositivos não apenas permitem, mas exigem que a CGU atue de forma concorrente e, quando necessário, avoque processos para corrigir eventuais omissões ou irregularidades.

13. Ademais, a Lei nº 14.600/2023 destaca a CGU como o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, responsável pela defesa do patrimônio público e combate à corrupção. Esses dispositivos legais asseguram que a CGU tem plena autoridade para promover o presente PAR, garantindo que suas ações estejam alinhadas com os princípios de integridade, transparência e legalidade na administração pública federal.

### **2.2 Prescrição**

14. Os fatos objeto de apuração no presente processo referem-se a irregularidades em procedimentos licitatórios (Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08, 130/09, 137/08, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010), os quais configuram, em tese, infração administrativa continuada. Por envolverem o mesmo *modus operandi* (ajuste entre empresas) e unidade de desígnios para fraudar o caráter competitivo dos certames, o marco inicial da prescrição deve ser a data da última conduta, ocorrida em **15 de dezembro de 2010** (Pregão nº 180/2010), conforme preveem o art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999 e o art. 25 da Lei nº 12.846/2013.

15. Embora a defesa sustente a aplicação do prazo quinquenal, verifica-se que as condutas imputadas (frustração do caráter competitivo de licitação) encontram correspondência típica no art. 90 da Lei nº 8.666/1993. Assim, por se tratar de fato que também constitui crime, aplica-se a regra do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999, que desloca o prazo prescricional para a

legislação penal. Considerando que a pena máxima do referido tipo penal é de 4 anos, o prazo prescricional aplicável é de **8 (oito) anos**, nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal.

16. Conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (AgInt no MS 23.848/DF), é irrelevante a existência de apuração criminal para a atração dos prazos prescricionais fixados no artigo 109 do Código Penal.

17. Nesse contexto, a pretensão punitiva não se encontra fulminada pela prescrição, em razão das seguintes interrupções:

- **Primeira interrupção:** Em **6 de abril de 2017**, com a instauração do IPL nº 37/2017-7, que inaugurou a investigação do Departamento de Polícia Federal especificamente sobre as irregularidades no INTO (Operação Fatura Exposta), constituindo ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999). Tal interrupção impediu a consumação do prazo que se findaria em 15 de dezembro de 2018; e
- **Segunda interrupção:** Em **21 de março de 2024**, com a notificação da empresa para apresentação de defesa no âmbito do presente PAR, conforme o art. 2º, I, da Lei nº 9.873/1999.

18. Ressalto que a incidência de múltiplas causas interruptivas é admitida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 36.905/DF) e pela Resolução nº 344/2022 do TCU, sob pena de tornar inócuo o poder de polícia da Administração Pública.

19. Em razão do exposto, considerando que o prazo prescricional de oito anos foi validamente interrompido, a pretensão punitiva estatal permanece plenamente hígida, não havendo que se falar em prescrição de nenhum dos pregões analisados, uma vez que a continuidade infracional unifica o termo inicial da contagem para todos os atos.

### **2.3 Análise Formal do Processo de Apuração de Responsabilidade - Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011.**

20. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos disciplinares, e pode ser utilizada como norte para análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

*Art. 1º manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:*

*I - a observância do **contraditório e da ampla defesa**;*

*II - a **regularidade formal** do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:*

*a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;*

*b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;*

*c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;*

*d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;*

*III - a **adequada condução** do procedimento e a **suficiência das diligências**, com vistas à completa elucidação dos fatos;*

*IV - a plausibilidade das **conclusões da Comissão** quanto à:*

*a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;*

*b) adequação do enquadramento legal da conduta;*

*c) adequação da penalidade proposta;*

*d) inocência ou responsabilidade do servidor.*

21. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifica-se que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a pessoa jurídica foi intimada (SEI nº 3181107, 3182449, 3235139 e 3337961), tendo comparecido aos autos por meio da apresentação de sua defesa. Desta forma, apresentou resposta e teve oportunizada a produção de provas. Ademais, as alegações defensivas foram amplamente consideradas e refutadas pela CPAR. Percebe-se, com isso, que houve observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

22. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constata-se que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o Termo de Indicação (SEI nº 3120726) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Constatado o equívoco quanto ao enquadramento legal da conduta, imediatamente e de ofício procedeu-se à retificação em Ata de Deliberação (SEI nº 3176491), devolvendo-se o prazo da acusada. Além disso, em seu Relatório Final (SEI nº 3317591), a CPAR analisou todas as questões, fáticas e jurídicas, suscitadas pela defesa. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

23. Ainda dentro de uma análise de regularidade formal, o processo foi **conduzido pela autoridade competente**, conforme disposto na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019.

24. No que toca à **condução adequada e a suficiência das diligências**, vale ressaltar que a CPAR conduziu o procedimento de forma diligente, seguindo as orientações normativas aplicadas a espécie, bem como realizou diligências

probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

25. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre a plausibilidade jurídica das **Conclusões da Comissão** diante das provas produzidas e dos fundamentos apresentados pela defesa. Adiante-se, porém, que se mostram acertadas as recomendações da CPAR, pois fundamentadas no acervo probatório coligido aos autos e proporcionais às condutas praticadas.

## 2.4 Conclusões da Comissão e Entendimento da Conjur

26. Ultrapassados aspectos referentes à regularidade formal do feito ou mesmo de matérias compreendidas como prejudiciais à análise da imputação investigada nestes autos, tendo em vista das considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre as teses defensivas e a plausibilidade jurídica das conclusões da **Comissão processante**.

27. Em relação à imputação de comportamento inidôneo ao simular competitividade em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos certames públicos em benefício da MAQUET DO BRASIL, convém desde já salientar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3120726) e o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3317591) ancoraram a conclusão nos seguintes elementos probatórios e indiciários:

- **Indícios estruturais de direcionamento e restrição à competitividade do certame**, consubstanciados na realização de pregões presenciais classificados como internacionais, sem divulgação no exterior, em período atípico (mês de dezembro), com especificações técnicas direcionadas, cláusulas restritivas (notadamente a exigência de carta de solidariedade) e critérios que, na prática, limitavam a participação a empresas vinculadas ao denominado “clubes do pregão internacional”;
- **Atuação reiterada e coordenada de empresas identificadas como integrantes de cartel**, evidenciada pela concentração das cotações e propostas em empresas apontadas nas colaborações ao MPF e ao CADE, pela desclassificação sistemática de concorrentes alheios ao grupo, pela recorrente classificação apenas da acusada e da empresa vencedora (MAQUET DO BRASIL) e pela oferta predominante de equipamentos do mesmo fabricante;
- **Elementos documentais indicativos de ajuste prévio e compartilhamento de informações sensíveis**, consistentes na semelhança substancial entre propostas comerciais apresentadas pela acusada e pela MAQUET DO BRASIL (inclusive com erros gramaticais idênticos), na apresentação de lances com valores muito próximos, na autenticação simultânea e sequencial de cartas de solidariedade das concorrentes pelo mesmo cartório, bem como na emissão de cartas de crédito e no envio espontâneo de propostas por empresas vinculadas ao cartel, ainda que não convocadas;
- **Irregularidades procedimentais relevantes na condução dos certames**, tais como a classificação indevida de empresas para a fase de lances sem atendimento aos requisitos editalícios, a participação em pregões sem prévia retirada do edital e a constatação de que determinados objetos licitados não guardavam relação com o histórico de fornecimento da acusada, reforçando a conclusão de participação meramente instrumental nos certames analisados; e
- **Termo de colaboração prestado por CÉSAR ROMERO VIANNA JUNIOR ao MPF** (SEI nº 2789582 a 2789591), onde foi descrita a dinâmica dos atos coordenados praticados pelo grupo de empresas que se arranjavam entre si para comportamento inidôneo nos Pregões, bem ainda como surgiu a ideia de lançar o “pregão internacional” para manter a restrição aos concorrentes que não integravam o grupo.

28. Por outro lado, a defesa refutou as aludidas conclusões, a partir dos seguintes fundamentos, os quais passo à análise individualizada:

### **A) DAS PRELIMINARES:**

#### **Argumento 01: Da Prescrição**

29. A defesa sustenta, em síntese, que a CPAR imputou à empresa acusada conduta exclusivamente à luz do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, sem enquadramento fático-jurídico ou declaração de subsunção ao artigo 90 da Lei nº 8.666/1993, de natureza penal. Com base nisso, requer o afastamento da incidência do prazo prescricional de 8 (oito) anos previsto no inciso IV do artigo 109 do Código Penal, por se tratar de sanção administrativa e não criminal, aduzindo, ainda, que o Relatório Final teria se limitado a recomendar a penalidade administrativa de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos. Sob tal ótica, defende a aplicação do regime prescricional do artigo 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999, requerendo, ao final, o reconhecimento da prescrição em relação a todos os pregões mencionados no processo administrativo, com o consequente arquivamento do feito, sem imposição de qualquer ônus à acusada.

30. A prescrição foi analisada de ofício pela **Comissão processante** no Relatório Final (SEI nº 3317591), antes mesmo de a tese ser aviada pelo ente privado. Veja-se:

18. Em que pese a Defesa não ter alegado prescrição, por se tratar de matéria de ordem pública, mister que a CPAR analise seus efeitos neste caso.

19. Considerando que a Lei nº 10.520/2002 é inteiramente omissa sobre o tema, a lacuna é preenchida pela Lei nº 9.873/1999.

20. Verifiquemos, inicialmente, o prazo prescricional aplicável. Nos termos da norma supra:

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.

(...)

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

21. Esta CPAR entende que a infração penal correspondente perpetrada pela acusada está prevista no art. 90 da 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.

22. Visto que a pena máxima prevista para o crime do referido art. 90 é de 4 anos, o prazo prescricional será de 8 anos, conforme o inciso IV do art. 109 do Código Penal. Determinado o prazo prescricional, precisamos proceder à análise dos seus termos iniciais e interruptivos.

23. Como são dois grupos de infrações (1) comportamento inidôneo no envio de cotações em âmbito de pesquisa de preço e (2) no envio de propostas para participar da fase externa da licitação, bem como a simulação de competitividade na fase de lances), consideramos um termo inicial prescricional para cada qual, a depender da data da prática da conduta ou do cessamento do ato.

31. Com o objetivo de conferir maior clareza e transparência às conclusões expostas, a Comissão processante apresentou quadros esquemáticos nos itens 24, 27 e 28 do Relatório Final (SEI nº 3317591), explicitando os marcos temporais considerados na análise prescricional. Nesses termos, considerou-se como causa interruptiva mais antiga a Portaria de instauração do Inquérito Policial nº 37/2017 (SEI nº 2789615, "Evento 3 – OUT2", fl. 2), datada de 6 de abril de 2017, razão pela qual a CPAR reconheceu a prescrição apenas das infrações consumadas até essa data, afastando, contudo, a extinção da pretensão punitiva estatal quanto aos atos praticados posteriormente.

32. A área técnica, por sua vez, analisou as conclusões da Comissão (SEI nº 3317591) e os pedidos formulados pelo ente privado (SEI nº 3348487), exarando a Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), interpretando os fatos da seguinte forma:

5.33. Com efeito, verifica-se o caráter continuado entre as infrações administrativas decorrentes da frustração do caráter competitivo ("simulação no envio de cotação de preços" e "simulação no envio da proposta comercial e/ou na fase de lances") referentes aos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08, 130/09, 137/08, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010 ([3317591](#), item 24), 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, conseqüentemente, 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.

5.34. Dessa forma, é possível reconhecer a infração administrativa continuada entre as licitações relativas ao fornecimento de equipamentos médicos ao INTO e à SES/RJ, envolvendo empresas participantes do esquema de cartelização e fraudes do denominado "clube do pregão internacional".

5.35. 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 delitativa 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).

5.36. Especialmente no que diz com infrações 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.

5.37. Nessa linha, cuidando-se de infrações continuadas praticadas entre 11/12/2008 (data da realização do Pregão nº 123/2008) e 15/12/2010 (data da realização do Pregão nº 180/2010), referentes à frustração do caráter competitivo dos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08, 130/09, 137/08, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, entende-se que esta última data deve ser considerada como o marco inicial para a contagem do prazo prescricional, segundo o caput do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999.

33. Quanto ao exposto, concordo parcialmente com o entendimento firmado pela CPAR e integralmente com as conclusões da área técnica, conforme já abordado no tópico 2.2 deste Parecer. Contudo, alguns dos argumentos expendidos pela eminente defesa encontram melhor coerência argumentativa se analisados no presente momento.

34. O entendimento adotado pela área técnica relativamente à continuidade infracional revela-se o mais consentâneo com as peculiaridades do caso concreto e com o regime jurídico aplicável ao direito administrativo sancionador. Com efeito, a sucessão de condutas de mesma natureza, praticadas de forma reiterada, mediante idêntico *modus operandi*, em contexto temporal e materialmente conexo, e orientadas por unidade de desígnios (consistente na frustração do caráter competitivo de sucessivos certames licitatórios) afasta a tese de atos isolados e evidencia a permanência do ajuste ilícito ao longo do período apurado, enquanto ativo o conluio entre as empresas envolvidas.

35. Reconhecidos, portanto, os pressupostos jurídicos da continuidade infracional, impõe-se sua adoção para fins de análise prescricional, unificando o termo inicial em relação a todas as condutas apuradas e afastando a prescrição das infrações praticadas até 6 de abril de 2009. Ressalte-se, ademais, que, ainda que se admita, em tese, solução diversa, eventual

reconhecimento parcial da prescrição não produziria efeitos concretos sobre a penalidade proposta, uma vez que a dosimetria observada no caso concreto se fundamentou em critérios autônomos e independentes do número absoluto de certames alcançados.

36. Não prospera, igualmente, a pretensão de aplicação do prazo prescricional quinquenal previsto no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. Conforme assentado pela área técnica, a incidência do § 2º do referido dispositivo é imperativa nas hipóteses em que o fato apurado também constitui ilícito penal, circunstância verificada no caso concreto, diante da correspondência típica entre a conduta imputada e o art. 90 da Lei nº 8.666/1993. Trata-se, portanto, de hipótese de incidência de norma especial, que afasta a regra geral e atrai a aplicação do prazo prescricional definido pela legislação penal, conforme tratado nos itens 5.39 a 5.44 da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601).

37. A interpretação sistemática do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 evidencia a intenção legislativa de conferir tratamento mais rigoroso às infrações administrativas que, pela sua gravidade, também vulneram bens jurídicos tutelados na esfera penal, justamente em razão do maior grau de reprovabilidade dessas condutas. Nesse contexto, eventual interpretação restritiva ou alegação de desconhecimento da norma não afasta a incidência do regime prescricional aplicável, à luz do Princípio da Inescusabilidade.

38. Em decisão proferida no Mandado de Segurança nº 24.013-DF, o plenário do Supremo Tribunal Federal definiu que, para a aplicação da regra prevista no art. 1º, § 2º da Lei nº 9.873/99, não se requer que a jurisdição penal tenha sido provocada. Assim, não há espaço hermenêutico para restringir a incidência do § 2º do dispositivo apenas aos casos em que haja persecução penal concomitante ou condenação criminal, sendo suficiente a tipicidade penal abstrata do fato para o deslocamento do regime prescricional, conforme entendimento consolidado na jurisprudência administrativa e judicial.

39. Diante desse contexto, concluo que o presente PAR foi regularmente instaurado e se encontra em curso dentro do prazo legal para o exercício da pretensão punitiva estatal, inexistindo qualquer óbice ao seu regular prosseguimento e ulterior julgamento pela autoridade competente. Ausente suporte fático ou normativo capaz de infirmar as conclusões da Comissão processante e da área técnica, impõe-se o afastamento das teses defensivas relativas à prescrição.

#### **Argumento 02: Da Aplicabilidade do Artigo 7º da Lei nº 10.520/2002**

40. O ente privado suscita a inaplicabilidade do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 à hipótese dos autos, alegando que a incidência da penalidade pressupõe a condição de licitante vencedor regularmente convocado pela Administração Pública, o que não teria ocorrido no caso. Sustenta-se que, embora a acusada tenha se sagrado vencedora do Pregão Eletrônico nº 180/2010, não foi convocada para contratação, emissão de nota de empenho ou assinatura de contrato, em razão da suspensão do certame e da expiração da Ata de Registro de Preços, circunstâncias que afastariam, em tese, qualquer imputação relacionada à não apresentação de documentação, ao retardamento da execução contratual ou à prática de fraude na execução de contrato inexistente. Nessa linha, afirma que a interpretação conferida pela CPAR ao art. 7º seria indevidamente extensiva, alcançando empresas que apenas participaram do certame sem terem sido convocadas.

41. Ao enfrentar o argumento, a Comissão processante se manifestou com singular didática e clareza face às impugnações do ente privado, conforme se observa da análise feita no Relatório Final (SEI nº 3317591):

**Análise 1:** O entendimento da Defesa é de que a aplicação da penalidade prevista na norma supra só se aplica àqueles que venceram certames e foram convocados. Essa interpretação decorre de uma leitura açodada do conteúdo normativo. Contudo, essa não é a melhor hermenêutica. Expliquemos.

Inicialmente, convém replicar o artigo em questão, previsto na Lei nº 10.520/2002, que institui o Pregão:

Analisando com calma e vagar, verificamos que a norma prevê o impedimento de licitar para o sujeito que pratique, pelo menos, uma das seguintes condutas:

- (1) Convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar contrato;
- (2) Deixar de entregar documentação exigida para o certame ou apresentar documento falso;
- (3) Ensejar o retardamento da execução do seu objeto;
- (4) Não mantiver proposta;
- (5) Falhar ou fraudar na execução do contrato;
- (6) Fraudar na execução do contrato;

**(7) Comportar-se de modo inidôneo** ou cometer fraude fiscal.

Verifica-se, pois, de acordo com o texto normativo, que **o comportamento inidôneo não se restringe ao sujeito que celebrou o contrato ou que foi convocado a fazê-lo, mas a qualquer sujeito que tenha participado do certame.**

Lado outro, realizando-se uma interpretação lógica, não faz o menor sentido o legislador, ao elaborar um artigo acerca das sanções administrativas, prever punição apenas para os contratados ou convocados, excluindo os demais licitantes. Essa interpretação ilógica acarretaria uma omissão, cuja lacuna preencheríamos utilizando de forma subsidiária a Lei nº 8.666/93, conforme previsto no art. 9º da Lei do Pregão. Nesse caso, a pena poderia ser mais grave, tanto em amplitude, quanto ao aspecto temporal, visto que o enquadramento legal na Lei 10.520/2002 traz pena máxima de impedimento de contratar por 5 anos com o ente federativo lesado (no caso, a União), enquanto a Lei de Licitações tem como pena máxima a proibição de contratação com todos os órgãos públicos de todos os entes federados por prazo indeterminado.

Pelo exposto, não acatamos o argumento da Defesa. (grifos nossos)

42. Ratificando as conclusões da CPAR, a área técnica se manifestou por ocasião da Nota Técnica nº

5.24. De fato, merece rejeição o entendimento inicial exposto pela acusada, de que as situações enumeradas no art. 7º da Lei 10.520/2002 somente seriam aplicáveis se ocorressem "*unicamente sobre a licitação mencionada nos autos administrativos que tivesse se sagrado vencedora*", com fundamento em decisões de TRFs que, além de isoladas, não se referem à conduta de comportar-se de modo inidôneo (3348487, pp. 2 e 5/7). Conforme fundamentado no Relatório Final, as sanções previstas na citada norma se referem a condutas irregulares praticadas na contratação, no curso do certame e durante a execução do contrato. Portanto, o legislador não restringiu a atuação inidônea à fase contratual, tampouco exigiu a celebração do contrato como condição para a sanção.

5.25. O art. 7º da Lei do Pregão possui um campo de aplicação amplo, contemplando diversas hipóteses de condutas, tanto pré-contratuais (relacionadas à fase licitatória) quanto contratuais (relacionadas à execução do contrato). Veja-se a redação destacada:

Art. 7º Quem, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame (...) comportar-se de modo inidôneo (...) ficará impedido de licitar e contratar (...) pelo prazo de até 5 (cinco) anos (...)

5.26. Observa-se que os verbos "não celebrar o contrato", "deixar de entregar documentação" e "apresentar documentação falsa" referem-se a fases anteriores à celebração do contrato. Assim, o dispositivo não condiciona a aplicação da penalidade à existência de vínculo contratual.

5.27. No mesmo sentido, o Tribunal de Contas da União tem consolidado entendimento de que a sanção prevista no art. 7º pode ser aplicada a empresas que praticam condutas inidôneas durante o certame, ainda que não tenham sido contratadas, conforme o [Acórdão 754/2015 - Plenário](#): [...]

5.28. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 contempla comportamentos ilícitos em qualquer fase do processo licitatório, inclusive na fase de proposta, habilitação ou lances, sendo cabível a aplicação da penalidade a empresas que, embora não contratadas, tenham praticado atos inidôneos. Assim, não há como acatar a argumentação trazida pela defesa quanto à inexistência de violação ao artigo 7º da Lei do Pregão no caso concreto.

43. Verifico que as conclusões da Comissão processante, corroboradas pela área técnica, representam a prestação jurisdicional mais adequada ao caso concreto, na medida que a jurisprudência administrativa e judiciária são pacíficas em admitir a incidência do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 mesmo àqueles que não foram exitosos no procedimento licitatório.

44. Tal entendimento se justifica pela necessidade de enfrentamento efetivo a estruturas complexas de atuação concertada, que operam de forma a comprometer a lisura e a competitividade dos certames licitatórios, em afronta direta aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade administrativa e da seleção da proposta mais vantajosa. Acolher a tese defensiva implicaria restringir indevidamente o alcance do regime sancionador previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, criando espaço de impunidade para condutas praticadas ainda na fase pré-contratual do certame e enfraquecendo a capacidade preventiva e repressiva da Administração Pública no combate a práticas colusivas e fraudulentas em licitações.

45. O regime jurídico do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 possui natureza preventiva e repressiva, voltada à tutela da integridade do procedimento licitatório em todas as suas fases, e não apenas à execução contratual. A norma busca preservar a confiança da Administração Pública na idoneidade dos particulares que com ela contratam ou pretendem contratar, razão pela qual alcança condutas praticadas desde a fase de apresentação de propostas, habilitação e lances, independentemente da efetiva celebração do contrato.

46. Nesse contexto, a interpretação restritiva proposta pela defesa, condicionando a aplicação da sanção ao estado de licitante vencedor convocado, não encontra amparo normativo, além de se mostrar incompatível com a lógica do direito administrativo sancionador. Tal leitura inviabilizaria a responsabilização de agentes que, embora não contratados, contribuam de forma relevante para a frustração do caráter competitivo do certame, em especial em esquemas estruturados de conluio, nos quais a atuação de empresas "instrumentais" é elemento essencial à prática ilícita.

47. A jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas da União e a orientação consolidada no âmbito da Administração Pública federal reconhecem, de forma reiterada, a aplicabilidade do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 a condutas inidôneas praticadas no curso do certame, ainda que inexistente vínculo contratual posterior. Trata-se de compreensão que assegura efetividade ao controle sancionador, preserva a isonomia entre os licitantes e reforça a função dissuasória do regime jurídico das licitações, especialmente no enfrentamento a práticas colusivas de natureza sistêmica.

48. Neste sentido, destaco trecho do sobredito [Acórdão 754/2015 - Plenário](#), do Tribunal de Contas da União:

9.5.1. orientem os gestores das áreas responsáveis por conduzir licitações, inclusive os dos órgãos sob seu controle de atuação administrativa e financeira, para que autuem processo administrativo com vistas à apenação das empresas que praticarem, injustificadamente, ato ilegal tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002 e **alertem-nos de que tal dispositivo tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença;**

[...]

34. Segundo o entendimento desta Corte, **'o elenco de irregularidades previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 refere-se a condutas praticadas na contratação, no curso do certame e durante a execução do contrato. A necessidade de convocação do adjudicatário restringe-se exclusivamente à conduta de deixar de celebrar o contrato'**. O Voto condutor do Acórdão 1280/2007-TCU-Plenário assim dispôs: [...] (grifos nossos)

49. Diante do exposto, verifico que a aplicação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 ao caso concreto mostra-se juridicamente adequada e plenamente amparada pelo ordenamento, sendo legítima a responsabilização administrativa do ente privado por comportamento inidôneo praticado no curso do certame. Recomendo, assim, o acolhimento integral das conclusões da Comissão processante e da área técnica quanto à rejeição das teses defensivas examinadas neste tópico, com o regular prosseguimento do feito e apreciação do mérito pela autoridade julgadora.

50. Superadas as preliminares, passo ao exame do mérito.

## **B) DO MÉRITO:**

### **Argumento 03: Dos Atos Lesivos Praticados pela ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA**

51. Quanto aos atos lesivos imputados, a defesa sustenta a inexistência de simulação de competitividade, conluio, ajuste prévio, fixação de preços ou divisão de mercado, afirmando que a empresa participou dos certames de forma individual e legítima. Alega que, em diversos pregões, sua atuação limitou-se ao envio de cotações de preços a pedido da Administração, conduta lícita e desprovida de influência no resultado final, bem como que, em outros casos, sequer participou da fase de lances ou não se sagrou vencedora. Sustenta, ainda, que eventual identidade de produtos decorreu de sua condição de representante comercial da MAQUET à época, negando qualquer atuação coordenada ou compartilhamento de informações sensíveis, e atribui supostas irregularidades exclusivamente ao pregoeiro ou ao órgão licitante. Afirma inexistir prova de dolo, de prejuízo ao erário ou de vantagem indevida, razão pela qual requer o afastamento da imputação fundada no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e o consequente arquivamento do processo administrativo, sem aplicação de penalidade.

52. De acordo com o Termo de Indiciação (SEI nº 3120726):

7. As investigações decorrentes das operações especiais Fatura Exposta e Ressonância demonstraram a existência de uma organização criminosa responsável pela prática dos crimes de corrupção, fraudes à licitação, cartel e lavagem de capitais envolvendo contratos na área da saúde celebrados pelo Estado do Rio de Janeiro e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad – INTO. (Documento 2789410, p. 5)

8. No âmbito do INTO, as fraudes às licitações, que ocorreram, pelo menos, entre 01/01/2007 e 17/11/2016, eram lideradas pelos sócios administradores da pessoa jurídica Oscar Iskin & Cia Ltda (CNPJ 33.020.512/0001-79), que comandavam o que ficou conhecido como “clube do pregão internacional” [...]

9. Contudo, a quantidade de pessoas jurídicas que integrava as fraudes, dando suporte ao “clube”, era bem maior, pois eram constituídas por empresas fornecedoras, secundárias e laranjas, consoante demonstrou o Ministério Público Federal (Denúncia do MPF, Documento 2789410 - Operação Ressonância, fl. 10):  
[...]

10. Conforme ilustrado na imagem acima colacionada, para que somente algumas poucas empresas vencessem as licitações viciadas no INTO, era necessário que um número maior de empresas executassem diferentes funções: ora dando cobertura à vencedora, por meio de apresentação de cotações de preços pré-ajustadas ou simulação de competitividade por meio de lances previamente pactuados; ora vencendo nos itens que a empresa líder permitisse, oferecendo como contrapartida o pagamento de percentual sobre os valores recebidos; e, ora funcionando simplesmente como laranja, ou seja, vencendo o certame, mas repassando o valor para a empresa efetivamente vitoriosa, ficando apenas com pequena parcela a título de “comissão”. [REDACTED]

[REDACTED]

11. De forma independente, análises realizadas pela equipe da CGU-Regional/RJ corroboraram as informações relatadas nos acordos de colaboração supra referenciados:

Pelo exposto, verificou-se restrição de competitividade da licitação, com indícios de introdução de obstáculos à participação de empresas nacionais, e favorecimento a empresas que fazem parte do “clube do pregão internacional”. Reiteradamente, as empresas que não faziam parte do ‘clube do pregão internacional’ eram desclassificadas e não participavam da fase de lances dos certames. (Nota Técnica 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ, 2789531, fl. 93)

Pelo exposto, verificou-se restrição de competitividade da licitação, com indícios de introdução de obstáculos à participação de empresas nacionais, e favorecimento a empresas que fazem parte do “clube do pregão internacional”. (Nota Técnica 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ, 2789546, fl. 19)

12. Na sequência, detalharemos o resultado das análises realizadas pela equipe de auditoria da Controladoria Regional da União no Estado do Rio de Janeiro (CGU-Regional/RJ) nos Pregões elencados no parágrafo 4º deste Termo de Indiciação que, acrescido às informações constantes nos acordos de colaboração, confirmam a existência de fraude nos processos supra, os quais tiveram competitividade simuladas com a participação da ID Serviços Administrativos Ltda.

53. Nos itens 13 a 35 do Termo de Indiciação (SEI nº 3120726), a Comissão processante detalhou os achados da Nota Técnica nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ, de 22/12/2017 (SEI nº 2789546), a qual se refere à fiscalização realizada pelos auditores da CGU-Regional/RJ em procedimentos licitatórios visando à aquisição de equipamentos importados pela SES/RJ. Os trabalhos demonstraram um padrão estruturado de restrição à competitividade, caracterizado, desde a fase interna, pela solicitação de cotações majoritariamente a empresas integrantes do chamado “clube do pregão internacional”, com exclusão prática de concorrentes externos ao grupo, o que indicaria prévio direcionamento e ajuste entre os participantes.

54. No Pregão nº 022/2008, foram identificados múltiplos indícios convergentes de fraude: (i) ausência de comprovação de divulgação internacional, apesar de se tratar de certame internacional; (ii) realização do pregão na forma presencial e em data próxima ao recesso de fim de ano, fatores reconhecidos como restritivos à ampla participação; (iii) especificações técnicas do edital que reproduziam, de forma praticamente literal, o manual do equipamento Servo-S, da marca MAQUET, resultando na conclusão de que apenas esse modelo atendia integralmente às exigências; e (iv) desclassificação de todas as empresas que não integravam o grupo cartelizado, exceto a ID SERVIÇOS, que ofertou o mesmo equipamento da empresa vencedora, permanecendo no certame apenas para conferir aparência de disputa. Esses achados foram corroborados por impugnações rejeitadas sem análise de mérito e por declarações de colaborador premiado que descrevem o uso do “pregão internacional” como mecanismo deliberado de proteção ao cartel.

55. Quanto ao Pregão nº 023/2008, a auditoria identificou repetição do mesmo *modus operandi*: cotações concentradas em empresas do cartel, participação restrita na fase de lances e permanência da ID SERVIÇOS até as etapas finais apenas para simular concorrência frente à MAQUET. Destacou-se, ainda, a exigência da carta de solidariedade, considerada pela CPAR e pela jurisprudência do TCU como requisito restritivo e sem amparo legal, além da constatação de que as cartas apresentadas pela MAQUET e pela ID SERVIÇOS foram autenticadas no mesmo cartório, com numeração sequencial e no mesmo instante, evidenciando atuação coordenada. Somou-se a isso a constatação de que ambas as empresas sequer atenderiam integralmente às especificações técnicas do edital, tendo sido indevidamente classificadas em detrimento de outras com propostas mais favoráveis ao interesse público. Por fim, verificou-se que o histórico contratual da ID SERVIÇOS com a Administração não guardava compatibilidade com os objetos licitados, reforçando a conclusão de que sua participação tinha finalidade meramente instrumental para simulação de competitividade e favorecimento da MAQUET.

56. Nos itens 36 a 93 do Termo de Indiciação (SEI nº 3120726), a Comissão processante detalhou os achados da Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ, de 27/11/2017 (SEI nº 2789531), a qual se refere à fiscalização realizada pelos auditores da CGU-Regional/RJ em procedimentos licitatórios visando à aquisição de equipamentos importados pelo INTO.

57. Quanto aos demais pregões (123/2008, 127/2008, 130/2009, 137/2008, 138/2009, 153/2009, 161/2009 e 180/2010), a CPAR observou a reiteração de um mesmo *modus operandi* voltado à simulação de competitividade e ao favorecimento sistemático da empresa MAQUET DO BRASIL. A conclusão decorre da constatação de que, em todos os certames, houve concentração de cotações entre empresas integrantes do cartel, realização de pregões presenciais classificados como internacionais, restrição indevida de participantes e permanência artificial da ID SERVIÇOS nas fases finais apenas para conferir aparência de disputa.

58. A auditoria identificou, de forma recorrente, que a ID SERVIÇOS e a MAQUET não competiam efetivamente entre si, pois apresentavam propostas para itens distintos ou, quando concorrentes, ofertavam o mesmo produto da MAQUET, evitando que esta figurasse como única classificada. Ademais, apurou-se que a ID SERVIÇOS não detinha histórico compatível com os objetos licitados (especialmente ventiladores pulmonares), reforçando a inferência de que sua atuação era meramente instrumental, sem intenção real de execução contratual. Esses achados foram corroborados por dados do SIASG, impugnações rejeitadas sem enfrentamento de mérito e convergência com declarações prestadas por colaborador no âmbito das investigações criminais.

59. Outro elemento central foi a exigência reiterada de cartas de solidariedade ou declarações de compromisso emitidas pelo fabricante, consideradas restritivas à competitividade e sem justificativa técnica idônea, inclusive mantidas nos editais apesar de manifestação contrária da Advocacia-Geral da União. Em diversos certames, verificou-se que tais documentos apresentados pela ID SERVIÇOS e pela MAQUET foram autenticados no mesmo cartório, com numeração sequencial e no mesmo instante, evidenciando atuação coordenada entre as empresas. Soma-se a isso a escolha de datas atípicas para realização dos pregões, notadamente em dezembro, período reconhecido como de baixa participação de fornecedores, o que reforçou a conclusão de direcionamento dos certames.

60. Com base nesse conjunto probatório convergente (estrutural, documental, testemunhal e indiciário), a CPAR identificou que a ID SERVIÇOS simulou competitividade nos referidos processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos certames em benefício da MAQUET DO BRASIL, tanto no âmbito da Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro quanto do INTO.

61. Oportunizada a manifestação da pessoa jurídica investigada, assim como a produção de provas relacionadas com o objeto do presente PAR, a Comissão processante analisou os argumentos da defesa, refutando-os a partir dos seguintes fundamentos, que amparam as conclusões trazidas em seu Relatório Final (SEI nº 3317591):

**Análise 2:** Quanto ao Pregão 123/2008, a CPAR reconhece que houve um erro material na elaboração do Termo de Indiciação. Segue trecho do Termo de Indiciação (3120726, p.6, item 40):

*40. Participaram do Pregão 123/2008 as empresas Sismatec, New Service, MK Trade Comércio Exterior, Barrfab Indústria e Comércio e Maquet do Brasil, sendo que a última (integrante do “clube”) sagrou-se vencedora. Todas as empresas que não fazem parte do rol daquelas apontadas como*

integrantes do “clube” foram desclassificadas com base no Anexo I do Edital (especificações técnicas), com exceção da acusada. (2789531, pp 39/40)

Conforme se verifica, não consta o nome da acusada no rol das empresas participantes do Pregão. Contudo, a ID Serviços Administrativos participou do Pregão e, conforme afirmado no item supra, todas as empresas que não fazem parte do rol daquelas apontadas como integrantes do “clube” foram desclassificadas. Essa constatação foi verificada pela auditoria da CGU, conforme referenciado acima, por meio da Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (2789531, pp 39/40). Por sua vez, pode também ser verificado nos autos em outro documento, que traz a ata do processo licitatório em tela (2789502, Processo 250057-3321-2008 - Volume 04, pp. 151 a 155), cuja imagem reproduzimos a seguir:

[...]

Conforme esclarecido, mesmo tendo havido um erro material, não tem razão a Defesa quando afirma que o nome da ID Serviços Administrativos não consta nos autos em relação a este pregão. Demonstramos que o nome da acusada consta em dois documentos nos autos deste processo e que ela participou do aludido certame.

Quanto às demais licitações, conforme demonstrado no Termo de Indiciação e, repisado de forma resumida nos itens 9 e 10 deste relatório, resta demonstrado o comportamento inidôneo da acusada nos diversos pregões dos quais participou, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet do Brasil, da qual, a própria Defesa relatou que era representante comercial, informação que reforça ainda mais a conclusão da Comissão acerca do comportamento inidôneo da acusada frente às análises relativas ao conteúdo probatório apresentado no PAR. Temos portanto, **quatro fontes de informação completamente independentes que convergem no sentido de demonstrar as fraudes perpetradas pela acusada: (1) as declarações em âmbito de colaboração premiadas, (2) a auditoria realizadas pelo TCU, (3) a auditoria realizadas pela CGU e a (4) a existência da relação de representação comercial entre a ID Serviços Administrativos e a empresa Maquet**, conforme relatada pela Defesa (3219103, p. 11). Portanto, para a CPAR, não resta dúvida quanto à conduta inidônea perpetrada pela acusada. (grifos nossos)

62. Prosseguindo os autos à análise de regularidade processual, por ocasião da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), foram apresentadas as seguintes conclusões:

5.64. De fato, ao examinar as cotações enviadas pelas empresas licitantes, a CPAR constatou que as propostas comerciais apresentadas pela acusada e pela Maquet exibem semelhanças que não podem ser atribuídas ao acaso ([3120726](#), §§ 58/61, 69, 76 e 83). Essa evidência sugere que uma empresa tinha conhecimento da proposta da outra, ou que os documentos foram elaborados por uma mesma pessoa. Além disso, é possível que um documento tenha sido produzido a partir de uma cópia adaptada do outro, com apenas a modificação dos valores e do nome da empresa, dado que ambos os documentos contêm os mesmos erros de português.

5.65. Ademais, as propostas, apesar de idênticas entre si, diferem substancialmente do modelo sugerido pelo INTO, que foi seguido pelas outras empresas que apresentaram propostas comerciais nos pregões. Essa discrepância reforça a conclusão de que a acusada e a Maquet estavam operando em conluio, uma vez que as propostas apresentavam modelos semelhantes, o mesmo tipo de letra e até mesmo trechos idênticos, como a grafia “segue” em vez de “seguem”, evidenciando o mesmo erro de português nas duas propostas comerciais.

5.66. Portanto, pode-se concluir que a ID participou dos pregões com o único intuito de colaborar com a empresa Maquet, apresentando propostas que visavam apenas criar a aparência de legalidade no processo licitatório. Essa conduta reforça a percepção de que a acusada não agiu de forma independente, mas sim como parte de um esquema que comprometeu a competitividade das licitações.

[...]

5.74. Em conjunto com as declarações em âmbito de colaboração premiadas ([3317591](#), § 16), as auditorias realizadas pelo TCU e a existência da relação de representação comercial entre a ID e a empresa Maquet, conforme relatada pela Defesa ([3219103](#), p. 11), esses achados evidenciam comportamentos inidôneos da acusada, comprometendo a integridade do pregões analisados.

5.75. Ainda que se considere a alegação de que a participação da empresa se limitou à fase de cotação de preços, sem envolvimento na fase de lances ou na apresentação de documentação para os pregões, a vinculação à legalidade, à boa-fé e à moralidade administrativa já se impõe ao particular desde o momento em que ele manifesta interesse em contratar com a Administração Pública.

5.76. A conduta inidônea não se vincula exclusivamente à formalização contratual, mas à prática de atos que, ainda que em etapas pré-licitatórias, atentem contra a isonomia, a competitividade e a integridade do certame.

[...]

5.81. Por todo o exposto, entende-se que assiste razão à CPAR ao concluir que houve “*comportamento inidôneo da acusada nos diversos pregões dos quais participou, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet do Brasil*”. Portanto, não há como acatar a argumentação trazida pela defesa quanto à alegada ausência simulação de competitividade, fixação de preços ou divisão de mercado nos pregões dos quais a acusada participou.

63. Compulsando os autos, esta Consultoria Jurídica ratifica a conclusão apresentada pela CPAR. Com efeito, os elementos probatórios coligidos aos autos formam um conjunto convergente e suficiente para caracterizar o comportamento inidôneo, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

64. Os documentos colhidos foram analisados em conjunto e de forma sistêmica, atendendo ao ônus probatório que incumbe à Administração Pública. A partir deles, restou demonstrado que o ente privado participou dos certames licitatórios de maneira deliberadamente coordenada com outras empresas integrantes do denominado “clube do pregão internacional”, apresentando propostas e documentos com o propósito específico de simular competitividade e conferir aparência de regularidade aos procedimentos, sem atuação autônoma ou concorrencial efetiva, de modo a favorecer a empresa MAQUET DO BRASIL, frustrando o caráter competitivo dos pregões e violando os deveres de lealdade, boa-fé e moralidade que regem a

atuação de particulares em contratações públicas.

65. No caso concreto, o caderno probatório revela padrão reiterado de atuação coordenada do ente privado investigado em diversos pregões, caracterizado pela apresentação de propostas com identidade de formatação, conteúdo e erros gramaticais em relação às propostas da MAQUET, valores artificialmente próximos e divergência, apenas destas duas empresas, em relação ao modelo sugerido pelo INTO (SEI nº 2789443, vol. 1, fls. 221 e 287); pela solicitação direcionada e pelo envio não solicitado de cotações por empresas integrantes do denominado “clube do pregão internacional”, evidenciando uma espécie de consciência coletiva (SEI nº 2789486, vol 2, fls. 275-279); pela desclassificação sistemática de concorrentes externos ao grupo; pela imposição de exigências restritivas à competitividade, como a carta de solidariedade ou declarações equivalentes (SEI nº 2789444, vol. 3, fl. 187), sendo que a ID SERVIÇOS e a MAQUET apresentaram documentos com etiquetas de autenticação impressas no mesmo dia, hora, minuto e segundo (SEI nº 2789479, vol. 2, fl. 433 e SEI nº 2789480, vol. 3, fl. 63); pela realização dos certames em período desfavorável à ampla participação; e, em determinados casos, pela divisão de itens e adjudicação a empresas do cartel, evidenciando a simulação de competitividade e a frustração do caráter concorrencial das licitações.

66. Em contrapartida, a pessoa jurídica acusada se limitou a alegar que teria participado individualmente dos certames, mas não produziu provas ou argumentos capazes de infirmar as conclusões da Comissão e não se verificou qualquer elemento que indicasse fato impeditivo, extintivo ou modificativo da responsabilidade administrativa. Dessa forma, não subsiste fundamento que autorize a descaracterização do ilícito, devendo prevalecer a responsabilização da pessoa jurídica, nos termos da lei.

67. Observo que a defesa insiste em rebater pontos que sequer foram objeto da investigação, optando deliberadamente por alegar a inaplicabilidade do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, ponto já superado nas preliminares. O ente privado também alega surpresa quanto às imputações, fato que não ocorreu, tendo em vista as provas de sua regular intimação para conhecimento e eventual impugnação dos atos praticados pela Administração. Assim, persiste em debater tese manifestamente infundada.

68. Neste sentido, é a lição de Marcos Salles Teixeira:

[...] o ônus probante a cargo da Administração não impõe que a comissão fique refém de alegações vazias apresentadas pelo acusado, com a obrigação de comprovar teses fantasiosas, impossíveis, inverídicas e procrastinatórias. Na contrapartida, cabe ao interessado a prova dos fatos que alega, conforme o art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999, e com respaldo doutrinário.<sup>[1]</sup>

69. Sob a ótica principiológica, destaca-se a violação frontal aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade administrativa e da competitividade, uma vez que a atuação coordenada e não autônoma do ente privado contribuiu para a simulação de disputa e para a frustração do caráter competitivo dos certames, comprometendo a igualdade entre os licitantes e a integridade do procedimento licitatório, em prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

70. No direito administrativo sancionador, é admissível a responsabilização com base em indícios plurais, coerentes e convergentes, desde que motivadamente apreciados, sendo legítima a aplicação supletiva de técnicas de valoração da prova (art. 15 do CPC). Em analogia ao direito penal, os indícios constituem meio de prova idôneo (art. 239 do CPP), desde que o conjunto probatório conduza, de forma lógica e segura, à comprovação da autoria e da materialidade do ilícito, como é o caso, independentemente de prova direta.

71. Conforme jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE):

1. Neste contexto, o voto do Conselheiro-Relator é uma aula sobre o funcionamento dos cartéis em licitação. No caso específico em julgamento, constata-se a presença de diversos dos mecanismos clássicos, comentados nos guias e nos estudos internacionais, tais como: oferta de lances de cobertura (*cover bidding*), retirada de lances (*bid withdrawal*), supressão de lances (*bid suppression*) e sub-contratação de concorrentes. Qualquer destes elementos, considerados isoladamente, já seriam indícios suficientes para acender um sinal de alerta para a possível existência de conluio entre concorrentes. Quando analisados conjuntamente, como, de fato, foi feito pelo Conselheiro-Relator, podem representar um **conjunto probatório** suficiente para o convencimento dos julgadores no sentido de uma condenação.

2. É neste sentido também que indica a experiência internacional: “*the better practice is to use circumstantial evidence holistically, giving it cumulative effect, rather than on an item-by-item basis*” (OCDE, *Prosecuting Cartels without Direct Evidence*, 2006). Ou seja, **recomenda-se uma visão holística das provas “indiretas” (ou “circunstanciais”), de modo a conceder-lhes um efeito cumulativo e não item-a-item**. É o que se chama na doutrina de “fatores adicionais” (“*factor plus*”), conforme aponta estudos do Prof. William Kovacic, ex-presidente do FTC norte-americano (William Kovacic, *The identification and proof of horizontal agreements under the antitrust laws*, *Antitrust Bulletin*, n. 28, 1993, pp. 5-81).

3. Nesse contexto, precedentes de autoridades da concorrência de diversos países apontam para possibilidade de condenação apoiada apenas em provas indiretas. Dentre estes, citam-se: “*Baby milk cartel case*”, I623, *Provedimento* n.º 14.775 (Itália)<sup>[1]</sup>; “*Fuel Surcharge Price Fixing in Domestic Flight Service Industry*”, Case n.º 25/KPPU-I/2009, bem como “*Decision Bid Rigging for Drinking Water Network Building in the Regency of Lingga*”, Case n.º 12/KPPU-L/2009 – decisão confirmada pela Suprema Corte, Case n.º 906 K/Pdt.Sus/2010 (ambos da Indonésia); “*Yeast case*”, Decision n.º 05-60/896/241 (Turquia); “*Cement case*”, Case n.º 29/2010 (Índia).

4. No México, a utilização de provas indiretas foi, inclusive, chancelada pela Suprema Corte de Justiça em abril

deste ano (AR n.º 624/2012, 453/2012, 622/2012). A Corte confirmou a decisão da Autoridade da Concorrência mexicana (*Comisión Federal de Competencia - CFC*) no sentido de condenar empresas farmacêuticas por prática anticompetitiva. As empresas, líderes de mercado, fraudaram licitações para aquisição de medicamentos pelo *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS).

5. A CFC concluiu pela existência de acordos entre as empresas investigadas que tinham como objetivo coordenar ofertas e abstenções nos processos licitatórios (Expediente n.º IO-003-2006, RA-019-2010). A decisão fundamentou-se em uma análise econômica das provas indiretas e indícios de comunicação entre as empresas, verificados pela presença em reuniões da entidade representativa da indústria, bem como por ligações telefônicas entre os diretores comerciais das empresas.

6. Na sequência das discussões judiciais em recurso à decisão da CFC, a Suprema Corte mexicana esclareceu que “*no es extraño, que para estos casos, los distintos operadores del control de la competencia, acudan de manera primordial a la integración de las llamadas pruebas indirectas o pruebas circunstanciales, cuya valoración adquiere una especificidad particular en este ámbito*” (AR 624/2012, fl. 109).<sup>[2]</sup>

7. Com relação especificamente às provas indiretas, salientou que: “*dentro de las llamadas pruebas indirectas, cobra especial relevancia el parámetro probatorio de conductas económicas injustificadas en determinado mercado, respecto de cuya existencia no es posible extraer un motivo razonable, y en consecuencia, se presume que la explicación sólo es una concertación o acuerdo ilícito. Junto a ello, se mencionan también de manera importante la existencia de pruebas de comunicación directa, entre los agentes económicos involucrados en los acuerdos*” (AR 624/2012, fl. 109 – grifou-se).<sup>[3]</sup>

8. A partir desses pressupostos, a Suprema Corte mexicana decidiu por “*determinar válidamente, que la conclusión de la Comisión [CFC] que se contiene en la resolución reclamada, en el sentido de tener por acreditada la existencia de la práctica monopólica, no transgrede los derechos fundamentales que aduce la quejosa, en la medida en que, del oficio de probable responsabilidad, la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez y, la resolución reclamada de diez de junio de dos mil diez, se desprende que la evidencia indirecta recabada, demostró la existencia de un acuerdo entre los agentes económicos investigados, con la finalidad de coordinar posturas en las licitaciones de medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual actualizó el supuesto normativo, que prevé la fracción IV, del artículo 9, de la Ley Federal de Competencia Económica*” (AR 624/2012, fl. 223 – grifou-se).<sup>[4]</sup>

9. **Este precedente da Suprema Corte mexicana é extremamente relevante no sentido de que demonstra o avanço da jurisprudência estrangeira em consentir na utilização do conjunto de provas indiretas como evidência passível de fundamentar a condenação em casos de conduta anticompetitiva concertada.**

(CADE/MJ, Processo Administrativo nº 08012.001273/2010-24, Relator(a): Márcio de Oliveira Júnior, Voto-

[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPliu9u7akQA8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHeckCNXjUOERtvuQUwe0GPYS--Cqcg9NgjtIxyIpKCJ7L9ZpuBf3bvr5rS](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-n3BfPliu9u7akQA8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHeckCNXjUOERtvuQUwe0GPYS--Cqcg9NgjtIxyIpKCJ7L9ZpuBf3bvr5rS). Acesso em 5 fev. 2026.)

72. Mencionado precedente evidencia que, em matérias envolvendo práticas colusivas e simulação de competitividade, a formação do convencimento administrativo decorre da análise conjunta e cumulativa de indícios circunstanciais, cuja convergência lógica é suficiente para caracterizar o ilícito, dispensando a existência de prova direta. Tal compreensão reforça a legitimidade da metodologia adotada no presente caso, na qual o acervo probatório foi apreciado de forma sistêmica, revelando padrão consistente de atuação coordenada apto a sustentar a responsabilização administrativa.

73. Ante o exposto, havendo lastro probatório apto a demonstrar a prática do ilícito administrativo previsto no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 pelo ente privado ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA, o qual apresentou comportamento inidôneo ao simular competitividade em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos certames públicos em benefício da MAQUET DO BRASIL, é o presente parecer pela recomendação de aplicação das sanções administrativas cabíveis à pessoa jurídica investigada, nos termos e limites estabelecidos pela norma de regência.

#### **Argumento 04: Da Responsabilidade Administrativa Objetiva do Ente Privado**

74. A tese defensiva funda-se, de um lado, na alegada exigência de comprovação do elemento subjetivo doloso como pressuposto para a aplicação de sanções no âmbito da legislação de licitações, sob o argumento de que o ordenamento não admite responsabilização por mera culpa nem por presunções ou ilações, de modo que a ausência de demonstração cabal do dolo inviabilizaria qualquer punição administrativa. De outro lado, sustenta-se que, ainda em hipótese subsidiária de eventual sanção, a norma regente consagra um sistema de gradação das penalidades, do qual se infere a necessária correlação entre a gravidade da conduta e a sanção aplicada, impondo à Administração a observância dos princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, o que, segundo a defesa, afastaria a aplicação de penalidades mais gravosas em situações que não revelem elevado grau de reprovabilidade.

75. Em relação à sobredita tese defensiva, a CPAR refutou o alegado por ocasião do Relatório Final (SEI nº 3317591), com base nos seguintes fundamentos:

Análise 3: A CPAR, para concluir que a acusada comportou-se de modo inidôneo de forma livre e intencional, utilizou-se de diversas fontes de informações independentes. Impende destacar que estamos tratando de conluio entre licitantes com participação de gestores do ente público responsável pela licitações, ou seja, a prova única e inequívoca é improvável de ser apresentada; da mesma forma que é praticamente impossível, não concluir que houve fraude nos processos licitatórios e que a acusada deliberadamente praticou as condutas aqui imputadas após uma análise conjunta de todas as provas. Conforme já esclarecido na análise 2, são quatro fontes distintas convergindo, tratando-se de um conjunto probatório robusto: (1) as declarações em âmbito de colaboração

premiadas, (2) a auditoria realizadas pelo TCU, (3) a auditoria realizada pela CGU e a (4) a existência da relação de representação comercial entre a ID Serviços Administrativos e a empresa Maquet do Brasil, conforme relatada pela Defesa (3219103, p. 11).

Somente para exemplificar, da mesma forma, a CPAR verificou, conforme apresentado nos itens 58 a 60 do Termo de Indiciação, que as propostas comerciais enviadas pela acusada e pela Maquet apresentam semelhanças incompatíveis com o acaso, evidenciando que uma empresa conhecia a proposta da outra; ou mesmo que os documentos foram elaborados pela mesma pessoa; ou, ainda, que um documento foi produzido por meio de cópia adaptada do outro (modificando apenas os valores e o nome da empresa), visto que apresentam, inclusive, os mesmos erros de português. Ademais, o modelo dessas propostas, mesmo idênticas entre si, são completamente distintas do modelo sugerido pelo INTO, o qual foi seguido pelas outras três empresas que apresentaram propostas comerciais no Pregão Eletrônico 161/2009. Essa constatação também foi verificada em mais de uma licitação. Submetida ao contraditório, a Defesa não se manifestou acerca destes fatos.

Por si só, essas constatações, cujos fatos se repetiram em outros dois pregões, por si só já demonstram o deliberado comportamento inidôneo da acusada. Agora, junte-se a essas provas, conforme já explicitado, os achados de auditoria dos órgãos de controle supracitados e as declarações dos colaboradores (vide resumo nos itens 9 e 10 deste relatório); e, por fim, a informação apresentada pela Defesa de que a acusada era representante comercial da Maquet. Qualquer homem médio chegaria à conclusão de que a acusada comportou-se de modo inidôneo nos certames apresentados no Termo de Indiciação.

76. Novamente, entendemos assistir razão à Comissão, tendo em vista que o nexos entre a conduta e o resultado foi suficientemente demonstrado na hipótese dos autos, satisfazendo aos pressupostos de configuração da responsabilidade objetiva. Neste sentido, observe-se excerto da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), corroborando o entendimento do órgão colegiado. *In verbis*:

5.87. A análise do argumento apresentado pela acusada deve considerar que a sanção imposta se fundamenta no artigo 7º da Lei do Pregão (Lei 10.520/2002), e não no artigo 90 da Lei 8666/93. Este último foi mencionado apenas para fins de cálculo da prescrição prevista na Lei nº 9.873/1999. Portanto, a alegação de que a aplicação da sanção depende da comprovação de dolo ou má-fé não se sustenta, uma vez que a legislação pertinente estabelece que a prática de atos irregulares, conforme tipificado no artigo 7º, é suficiente para a imposição de penalidades.

5.88. Ademais, a jurisprudência administrativa do Tribunal de Contas da União (TCU) reforça essa interpretação. O [Acórdão 754/2015](#), por exemplo, estabelece que a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios não requer a comprovação de dolo ou má-fé. O que se exige é a evidência da prática injustificada de ato ilegal, o que se aplica claramente ao caso da acusada, dada a robustez das provas coletadas que demonstram o conluio e a manipulação dos processos licitatórios, conforme enunciado constante do [Manual de Sanções do TCU](#) (p. 12): [...]

77. A responsabilização administrativa da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, prevista na Lei nº 12.846/2013, opera-se sob a égide da responsabilidade objetiva. Nessa perspectiva, prescinde da comprovação de dolo ou culpa dos dirigentes ou representantes, bastando estabelecer o nexos causal entre a conduta praticada pela entidade privada e o resultado lesivo suportado pelo poder público. Tal regime busca assegurar a efetividade da tutela da probidade administrativa, evitando que a complexidade interna das pessoas jurídicas sirva como obstáculo à responsabilização.

78. Conforme o escólio de André Pimentel Filho, citado por Márcio Ribeiro:

E muito embora seja uma característica geral do Direito Administrativo Sancionador, como manifestação do direito de punir condutas socialmente lesivas, a consideração do elemento volitivo do agente, de modo a se evitar sanções imerecidas e se prestigiar a razoabilidade, trata-se de exceção válida e sem qualquer mácula de inconstitucionalidade. A responsabilidade objetiva, neste caso, direcionada exclusivamente em face de pessoas jurídicas, é trazida por meio de lei formal, que tem como escopo tutelar a contento direito de repercussão social gravíssima, o direito à probidade nos negócios do estado e entre particulares e esse.<sup>[2]</sup>

79. No caso em apreço, o liame causal mostra-se devidamente configurado, uma vez que a empresa investigada atuou de forma coordenada com outros agentes econômicos na apresentação de propostas artificialmente alinhadas em diversos certames licitatórios, mediante simulação de competitividade, compartilhamento de informações sensíveis e ajuste prévio de preços e condições comerciais. Tal conduta resultou na frustração do caráter competitivo das licitações, com direcionamento dos certames e adjudicação reiterada em favor da MAQUET DO BRASIL, ocasionando prejuízo à Administração Pública e comprometimento da isonomia entre os licitantes. O resultado lesivo decorre diretamente da atuação concertada da pessoa jurídica, evidenciando nexos causal claro e imediato entre a prática adotada e os efeitos produzidos nos procedimentos licitatórios.

80. No que se refere à proporcionalidade e razoabilidade da sanção proposta pela Comissão processante, resalto a manifestação trazida na Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), a qual demonstra não ter havido nenhum excesso sancionatório, mas a fiel observância às diretrizes normativas. Veja-se:

5.89. Além disso, a sanção de impedimento de licitar e contratar por 5 anos, conforme o artigo 7º da Lei do Pregão, é uma medida razoável e proporcional, especialmente considerando os altos valores envolvidos nas fraudes, que ultrapassam o montante de R\$ 70.000.000,00 apenas nos cinco pregões analisados. A gravidade da conduta da acusada, que comprometeu a integridade de contratações na área da saúde pública - um setor essencial e sensível que afeta diretamente a vida dos cidadãos - justifica plenamente a aplicação de uma sanção severa.

5.90. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, respaldada por diversas fontes de informação e pela jurisprudência pertinente, demonstra de forma inequívoca a prática de condutas irregulares por parte da acusada, configurando um conluio que comprometeu a integridade dos processos licitatórios. A aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar, conforme previsto no artigo 7º da Lei do Pregão, é não apenas legal, mas também necessária e proporcional, considerando a gravidade das irregularidades e os altos valores envolvidos. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à inexistência de comprovação de dolo e impossibilidade de aplicação de qualquer sanção no caso concreto.

81. As análises empreendidas pela CPAR e pela área técnica evidenciam que as sanções propostas observam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que consideram, de forma equilibrada, a gravidade das condutas apuradas, a reiteração do comportamento infracional, o impacto das irregularidades sobre a lisura e a competitividade dos certames, bem como a necessidade de prevenir novas práticas lesivas à Administração Pública, sem extrapolar os limites impostos pela norma de regência.

82. Sob o aspecto jurídico, a dosimetria sugerida encontra respaldo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e nas diretrizes estabelecidas pelo Manual de Responsabilização de Entes Privados da Controladoria-Geral da União, revelando-se adequada ao caso concreto diante do padrão reiterado de conduta inidônea, da expressividade dos valores envolvidos e do comprometimento da integridade das contratações públicas, especialmente em setor sensível como o da saúde.

83. Diante desse contexto, conclui-se que as sanções propostas pela Comissão processante mostram-se juridicamente adequadas, proporcionais e compatíveis com a norma de regência, razão pela qual se recomenda o integral acatamento das conclusões e sugestões apresentadas, como medida necessária à efetiva tutela da probidade administrativa e à preservação da higidez dos procedimentos licitatórios.

## **2.5 Do Enquadramento Legal**

84. Por tudo o que foi exposto, entendo que a conduta está sujeita ao seguinte enquadramento legal:

- As condutas perpetradas pela pessoa jurídica ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA, CNPJ nº 06.159.241/0001-64, enquadram-se no ato lesivo tipificado no art. 7º da Lei nº 10.520, tendo em vista que o ente privado demonstrou comportamento inidôneo ao simular competitividade em licitações realizadas pela Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro (SES/RJ) e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), órgão da administração direta do Ministério da Saúde, frustrando o caráter competitivo dos referidos certames para beneficiar a empresa MAQUET DO BRASIL EQUIPAMENTOS MEDICOS LTDA.

85. Passo, assim, à dosimetria da pena.

## **2.6 Da Dosimetria da Pena**

86. A Lei nº 10.520/2002 estabelece, em seu art. 7º, a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento no Sicaf ou outros sistemas de cadastramento de fornecedores mencionados na referida lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

### **2.6.1. Do impedimento de licitar e contratar com a União**

87. A proposta de aplicação da sanção de impedimento para licitar ou contratar com a União encontra respaldo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, bem como nas diretrizes do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU. A norma prevê prazo máximo de até 5 (cinco) anos, sem fixação de prazo mínimo, cabendo à Administração dosar a penalidade conforme as circunstâncias do caso concreto.

88. No presente caso, a CPAR fundamentou adequadamente a dosimetria da sanção ao destacar a "*nítida combinação entre empresas para fraudar licitações que duraram mais de 10 anos; as cifras milionárias envolvidas na fraude: valores acima de R\$ 70.000.000,00 somente nos 5 Pregões tratados neste Relatório, cuja conduta não prescreveu; a natureza dos objetos licitados: trata-se de insumos da área da saúde, que é um dos direitos fundamentais e pilares da atuação do Estado brasileiro. Tais fatos ocorreram num hospital de referência nacional no atendimento de alta complexidade em ortopedia pelo SUS e que recebe pacientes de todo o país*" (SEI nº 3317591, item 31) e considerando, ainda, a gravidade dos atos lesivos praticados pela acusada.

89. Quanto aos efeitos da penalidade, acertadamente consignou a CPAR que o impedimento previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 produz efeitos restritos à União, em consonância com o Manual da CGU e a jurisprudência do TCU, sendo o descredenciamento no SICAF mera consequência legal da sanção aplicada.

90. Diante disso, mostram-se corretos e adequados os critérios e a sanção proposta pela CPAR, razão pela qual se recomenda à autoridade julgadora o acolhimento das conclusões do Relatório Final (SEI nº 3317591) e da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), com a aplicação do impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos à empresa ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA.

### 3. CONCLUSÃO

91. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA, inscrita no CNPJ sob o nº 06.159.241/0001-64, demonstrou comportamento inidôneo ao simular competitividade em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos referidos certames para beneficiar a empresa MAQUET DO BRASIL EQUIPAMENTOS MEDICOS LTDA.

92. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordamos, com pequenos ajustes, com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3317591) e integralmente com a manifestação da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), aprovada pelo Despacho CGIPAV-ACESSO RESTRITO (SEI nº 3626395), pelo Despacho DIREP (SEI nº 3920324) e pelo Despacho SIPRI (SEI nº 3920374), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação do **impedimento para licitar ou contratar com a União, pelo prazo de 5 (cinco) anos**, conforme artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

93. Após análise pela Consultora Jurídica, encaminhem-se os autos à apreciação pelo Excelentíssimo Ministro.

É o parecer. À consideração superior.

Brasília, 11 de fevereiro de 2026.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA  
PROCURADOR FEDERAL  
COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA  
CONJUR/CGU

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104834202306 e da chave de acesso [REDACTED]

#### Notas:

1. TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar, 2021, fl. 914. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66881/3/Manual\\_Receita\\_Federal%20\\_Marcos\\_Salles.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66881/3/Manual_Receita_Federal%20_Marcos_Salles.pdf). Acesso em 9 fev. 2026.
2. RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2017, p. 43.

---

[REDACTED]

Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 11-03-2026 17:16. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---



ADVOCACIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA-GERAL DA UNIÃO  
CONSULTORIA JURÍDICA JUNTO À CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO  
GABINETE

---

DESPACHO Nº 00156/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

**NUP: 00190.104834/2023-06**

**INTERESSADOS:**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO o Parecer n. 00007/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU.**
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR, para trâmite via SEI ao Gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 24 de março de 2026.

**PATRÍCIA ALVES DE FARIA**

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190104834202306 e da chave de acesso 9c0c905e



---

Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3134567912 e chave de acesso 9c0c905e no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (\*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 24-03-2026 16:04. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---