



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

RELATÓRIO FINAL

nº 00190.104834/2023-06

A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização designada pela Portaria nº 1.798, de 03/05/2023, publicada no DOU nº 84, de 04/05/2023, da lavra do Secretário de Integridade Privada da Controladoria-Geral Da União, vem apresentar RELATÓRIO FINAL no qual recomenda à pessoa jurídica ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA. (doravante “ID Serviços Administrativos” ou acusada”), CNPJ 06.159.241/0001-64 a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A aludida pessoa jurídica comportou-se de modo inidôneo, simulando competitividade em cinco processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet do Brasil nos seguintes pregões: 130/09, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

As recomendações acima decorrem das razões de fato e de direito a seguir expostas.

I – BREVE HISTÓRICO

1. A ID Serviços Administrativos é uma sociedade cuja atividade econômica principal é serviços combinados de escritório e apoio administrativo (conforme dados registrados no Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas da Receita Federal do Brasil – RFB, em 19/05/2023).
2. As infrações investigadas decorrem das operações especiais Fatura Exposta e Ressonância. Tais operações 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, por meio da Secretaria Estadual de Saúde (SES/RJ) e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad – INTO. (2789410, p. 2)
3. A fim de se analisar a existência de elementos de autoria e materialidade relevantes para possível instauração de Processo de Responsabilização de Pessoa Jurídica (PAR), o Secretário de Integridade Privada desta Controladoria-Geral da União instaurou a Investigação Preliminar Sumária (IPS) nº 00190.105123/2020-06, de 18/09/2020. (2789405 e 2789406)
4. A IPS concluiu pela recomendação de instauração de PAR em face da sociedade ID Serviços Administrativos por Simulação de competitividade em 09 pregões, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet nos pregões 022 e 023/08 (SES/RJ) e pregões 123 e 137/08, 130, 138, 153 e 161/09 e 180/2010 (INTO). (2794795, pp. 42/44)
5. Diante disso, em 04/05/2023, esta Controladoria instaurou o presente PAR. (2796791)

II – INSTRUÇÃO

6. O PAR foi instaurado em 04/05/2023 e os trabalhos da comissão tiveram início em 09/05/2023. (2796791 e 2800424)
7. Em 14/03/2024, o Termo de Indicação foi assinado pela CPAR. (3120726)
8. Em 12/04/2024, a CPAR deliberou por retificar o Termo de Indicação substituindo o enquadramento legal de algumas condutas dos incisos II e III da Lei nº 8.666/1993 para o art. 7º da Lei nº 10.520/2002. (3176491)
9. Em 15/04/2024, a acusada foi citada. Em 16/04/2024, a CPAR encaminhou a ata de deliberação com o conteúdo da retificação do Termo de Indicação. (3181468 e 3182449)
10. Em 29/04/2024, a autoridade instauradora reconduziu a CPAR para a conclusão dos trabalhos pelo prazo de 180 dias, por meio da Portaria nº 1.128, de 24/04/2024.
11. Em 16/05/2024, a Defesa Escrita foi apresentada tempestivamente. (3219103)
12. Em 29/05/2024, a CPAR apreciou os pedidos apresentados na Defesa Escrita e intimou a acusada a apresentar manifestação no prazo de 10 dias. (3234799)
13. Em 04/06/2024, a acusada apresentou a manifestação. (3239475)

III – INDICAÇÃO

14. A CPAR indiciou a pessoa jurídica ID Serviços Administrativos demonstrando que a aludida pessoa jurídica comportou-se de modo inidôneo ao simular competitividade em 9 Pregões, frustrando o caráter competitivo desses certames para beneficiar a empresa Maquet do Brasil, quais sejam: 022 e 023/08, na SES/RJ; 123/08, 127/08, 130/09, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, no INTO. (2984299, pp. 1/12; 3176941)
15. O comportamento inidôneo ficou evidenciado (conforme descrito no Termo de Indicação de forma mais detalhada nos parágrafos 6 a 93) em função de diversos elementos de prova, dos quais repisamos alguns, a título exemplificativo:

- Realização de cotação de preços somente entre as empresas indicadas como integrantes do cartel (nos termos das colaborações realizadas junto ao MPF e CADE descritos no Termo de Indicação), ou pelo menos, a maioria das empresas cujas propostas foram solicitadas faziam parte do cartel;
- As empresas que enviavam cotação eram aquelas indicadas como integrantes do “clube do pregão internacional”, com exceção da acusada.
- A ausência de divulgação do certame em outros países, mesmo sendo um pregão internacional;
- Realização do certame de forma presencial, restringindo ainda mais a competitividade da licitação, considerando que dificulta sobremaneira a participação tanto de empresas nacionais quanto internacionais, quando em comparação com o Pregão na forma eletrônica, por exemplo.
- Realização de pregões no mês de dezembro, outro indicativo de restrição à competitividade, reforçando a evidência de fraude/conclusão do certame, considerando a proximidade com o período das festas natalinas e de final de ano. Conforme apontado pelos auditores da CGU, segundo a equipe de engenheiros clínicos da EBSERH (Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares), diversas empresas têm como prática entrarem em processo de férias coletivas neste período de final de ano.
- Outros indicativos da existência de fraude/direcionamento do certame, que também vai ao encontro das declarações em âmbito de colaborações supra, foram as especificações do objeto previstas no edital, o oferecimento de produtos da mesma marca por parte da Maquet e da ID Serviços Administrativos e a desclassificação de todas as empresas que não apontadas como integrantes do “clube”, com exceção da acusada.
- Existência de cláusulas restritivas nos editais para privilegiar as empresas do cartel. As especificações técnicas eram direcionadas, com descritivos idênticos aos dos manuais dos equipamentos da empresa licitante vencedora e ainda de modo que só o equipamento dela conseguisse atender aos requisitos do edital;
- A acusada, em reiteradas vezes, era a única a se classificar para o certame, restando somente ela e a vencedora, no caso a Maquet do Brasil;
- Exigência nos editais da chamada carta de solidariedade, documento pelo qual o fabricante responsabiliza-se solidariamente pelo bem fornecido junto com o licitante. Com efeito, a exigência do referido documento sofre forte crítica da doutrina e dos órgãos de controle, pois faz com que o fabricante possa praticamente escolher quais serão os licitantes, com evidente restrição da competição. Ademais, nos termos do Acórdão nº 1805/2015 do TCU, “essa exigência pode ter caráter restritivo e ferir o princípio da isonomia entre os licitantes, por deixar ao arbítrio do fabricante a indicação de quais representantes poderão participar do certame”.
- Etiquetas de autenticação das cartas de solidariedades das concorrentes Maquet do Brasil e ID Serviços do mesmo cartório e possuem o mesmo sequencial, mesmo dia, hora, minuto e segundo, indicando que a mesma pessoa as autenticou. Isto é, a mesma pessoa providenciou a documentação das duas concorrentes. Fato ocorreu em mais de um certame.
- Classificação indevida para a fase de lances da Maquet do Brasil e da acusada, em caso no qual sequer elas atenderam os requisitos do edital;
- Constatação de que “os objetos vencidos pela empresa ID em licitações do Governo Federal foram camas hospitalares e macas do fabricante Linet e que nenhum dos

objetos dos processos licitatórios do INTO analisados na citada nota técnica referia-se a estes objetos". (2789546, p. 8, item 2.5.5) Essa constatação reforça os indícios de que a acusada participava dos certames da SES/RJ e do INTO somente para praticar ajustes anticompetitivos com a Maquet do Brasil.

- 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 (250057/2368/2009 - Pregão Eletrônico 161/2009)
- Empresas que participaram da fase de lances entraram com propostas com valores muito próximos, o que é incomum visto que o mercado possui grande variação de preços, principalmente em se tratando de venda direta pelo fabricante versus a venda via representante da marca, segundo a EBSERH;
- Empresas classificadas, de forma recorrente, são aquelas pertencentes ao cartel e que ofereceram o mesmo modelo de equipamento, quase sempre da marca Maquet;
- Na fase de cotação de preços, verificou-se que empresas apontadas como integrante do cartel enviavam propostas mesmo sem que o Into as tivessem solicitado (ID Serviços, Lógica, Oscar Iskin, por exemplo);
- Emissão de cartas de crédito para empresa Sobigold Company S/A (Uruguai), a qual sequer participou do Pregão. Registre-se que esta empresa é uma "off shore" controlada de fato por Miguel Iskin e Gustavo Estellita, ambos sócios administradores das empresas Oscar Iskin, apontada como empresa líder do "clube do pregão";
- A acusada e a Maquet do Brasil participaram da fase de lances do Pregão sem sequer terem retirado o edital do certame.

16.

IV - DEFESA E ANÁLISE DA DEFESA

17. A Defesa alega que:

Argumento 1: é inaplicável a penalidade pela prática de atos inidôneos ou fraude fiscal, no âmbito do Art. 7º da Lei 10.520/2002, considerando que a acusada sequer foi convocada no único pregão em que se sagrou vencedora. Assim, visto que não houve convocação, não há que se falar em i) ausência de entrega de documentação ou entrega de documentação falsa; ii) retardamento da execução do contrato; iii) manutenção da proposta ou fraude na execução do contrato nunca assinado;

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 manter 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.

Argumento 2: Inexistiram as condutas imputadas.

Ainda que não seja objeto do indiciamento (art. 7º da Lei 10.520/2002), a acusada esclarece o seguinte: Pregão Presencial 022/2008 - nada foi imputado à acusada, que participou do pregão com intuito de se sagrar vencedora; a ID Serviços ofereceu produto da mesma marca pois era uma das representantes comerciais da Maquet; a acusada não foi desclassificada porque cumpriu as exigências previstas no edital, o que não pode ser considerado fraude; quanto à desclassificação das demais, em nada pode ser imputada à ID Serviços, pois realizada diretamente pelo pregoeiro; quanto à ausência de divulgação do pregão internacional em outros países, e de se tratar de pregão presencial realizado no final do ano, por não ser tais fatos de responsabilidade ou gerência da acusada, deixa a mesma de tecer quaisquer comentários, devendo a administração pública apurar qualquer conduta indevida diretamente junto ao órgão; nada há nos autos que comprove ter a ID Serviços simulado sua participação com o objeto de fraudar o certame e favorecer qualquer empresa; por fim, ademais, se sequer ganhou a licitação, não há que se falar em aplicação de qualquer penalidade prevista no caput, do artigo 7º da lei 10.520/2002, sobre o qual esta sendo "acusada" nos presentes autos; Pregão Presencial 123/2008 - O nome da ID Serviços Administrativos não consta nos autos em relação a este pregão; por algum equívoco, constou a informação de que a acusada teria se classificado para a fase de lances e teria oferecido o mesmo produto da empresa Maquet, o que não condiz com a realidade dos autos, razão pela qual não há que se falar em responsabilidade sobre qualquer ato; ademais, se sequer ganhou a licitação, não há que se falar em aplicação de qualquer penalidade prevista no caput, do artigo 7º da lei 10.520/2002, sobre o qual esta sendo "acusada" nos presentes autos; Pregão Presencial 137/2008 - todas as supostas irregularidades apontadas dizem respeito a atos praticados unicamente pelo pregoeiro e pelo órgão licitante, nada podendo ser imputado a ID Serviços Administrativos, que apenas cumpriu e forneceu toda a documentação exigida no Edital; quanto ao fato de etiquetas de autenticação das cartas de solidariedade serem do mesmo cartório e possuírem o mesmo sequencial, nada disso comprova ter havido fraude ou simulação no pregão; Adicionalmente, como nos demais casos, nenhum prejuízo ao Erário foi apontado nos autos; não há qualquer indicação de que o valor proposto pela empresa que se sagrou como vencedora foi abusivo, fora de mercado ou que os produtos fornecidos tenham gerado prejuízos aos pacientes, bem como que os valores propostos pela acusada tenham sido simulados; impende repisar que a própria intimação recebida possui a informação de que a Requerida participa de pregões e já se sagrou vencedora em inúmeros outros casos, comprovando, assim, toda a sua lisura e intenção de ofertar a melhor proposta e vencer os certames. Portanto, igualmente com relação ao referido pregão, nada há nos autos que comprove ter a Requerida simulado sua participação com o objeto de fraudar o certame e favorecer qualquer empresa, sendo certo que todos as supostas irregularidades cometidas teriam sido provocadas por terceiras empresas ou pelo próprio órgão licitante; ademais, se sequer ganhou a licitação, não há que se falar em aplicação de qualquer penalidade prevista no caput, do artigo 7º da lei 10.520/2002, sobre o qual esta sendo "acusada" nos presentes autos. Pregões eletrônicos 161/2008, 130/2009, 153/2008, 138/2008 - não há na lei qualquer vedação ao envio de cotação de preços quando solicitado pela Administração Pública; é absurda a imputação acusada sobre supostas simulações e fraudes aos processos licitatórios por apenas ter encaminhado cotações de preço quando assim solicitado pelos órgãos licitante; não há qualquer participação da Requerida no resultado final dos pregões, eis que sequer teria como saber quais empresas participariam dos certames e se todas preencheriam os requisitos

legais, o que é de responsabilidade exclusiva da administração pública. Portanto, e como acima já reiterado, nada há nos autos que comprove ter a Requerida simulado sua participação com o objeto de fraudar o certame e favorecer qualquer empresa, sendo certo que todos as supostas irregularidades cometidas teriam sido provocadas por terceiras empresas ou pelo próprio órgão licitante. ademais, e como exaustivamente destacado linhas acima, se sequer ganhou a licitação, não há que se falar em aplicação de qualquer penalidade prevista no caput, do artigo 7º da lei 10.520/2002, sobre o qual esta sendo "acusada" nos presentes autos.

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:

Participantes Credenciados	
Licitante	Representante
CNPJ/CPF	Identidade/Emissor
Razão Social	Nome
01.730.078/0001-24	[REDACTED]
MK TRADE COMERCIO EXTERIOR LTDA	CLAUDIO WALTER KRUG
02.836.248/0001-12	[REDACTED]
BARFAB INDÚSTRIA COMÉRCIO IMPORTAÇÃO	[REDACTED]

COMPRASNET - O SITE DE COMPRAS DO GOVERNO

Página.

EXPORTAÇÃO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES	ARMANDO DE FREITAS POMBO NETO
06.028.137/0001-30	[REDACTED]
MAQUET DO BRASIL EQUIPAMENTOS MÉDICOS LTDA	RICARDO MARTINS JANSON
06.159.241/0001-64	[REDACTED]
ID COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MPEDICOS LTDA	DANIEL VIEIRA DA SILVA
40.982.787/0001-59	[REDACTED]
NEW SERVICE COMERCIO E SERVIÇO DE MANUTENÇÃO EM EQUIPAMENTOS MEDICOS E HOSPITALA	NEWTON DE ARAUJO LEITE FILHO
78.380.987/0001-04	00000000/00000000
SISMATEC INDÚSTRIA E COMÉRCIO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES	NÃO ENVIOU REPRESENTANTE

INTO
Fis. 66
Sub. 2

Item 1					
Observação: Participaram deste item os licitantes abaixo selecionados, com suas respectivas propostas. As propostas assinaladas com (*) foram classificadas e os proponentes convocados para a fase de lances. As propostas assinaladas com (D) foram desclassificadas pelo Pregoeiro.					
Propostas					
CNPJ/CPF	Razão Social/Nome	Qtde	Valor (R\$)	Marca	
78380987000104	SISMATEC INDÚSTRIA E COMERCIO DE EQUIPAMENTOS HOSPITALARES	120	193.500.0000	SISMATEC D	
Descrição Complementar: MODELO: MASTERTEC 15 PROCEDENCIA: NACIONAL					
Obs.: Desclassificada conforme parecer técnico.					
40982787000159	NEW SERVICE COMERCIO E SERVIÇO DE MANUTENÇÃO EM EQUIPAMENTOS MÉDICOS E HOSPITALA	120	179.270.7900	ESCHMANN/ORTHOFIX *	
Descrição Complementar: MODELO: T30/PORD PROCEDENCIA: INGLATERRA/ITALIA					
06159241000164	ID COMERCIO DE EQUIPAMENTOS MPEDICOS LTDA	120	178.283.5000	MAQUET / ORTHOFIX *	
Descrição Complementar: MODELO: ALPHA CLASSIC/PORD PROCEDENCIA: ALEMANHA/ITALIA					
06028137000130	MAQUET DO BRASIL EQUIPAMENTOS MÉDICOS LTDA	120	174.182.1300	MAQUET / ORTHOFIX *	
Descrição Complementar: MODELO: ALPHA CLASSIC/PORD PROCEDENCIA: ALEMANHA/ITALIA					
01730078000124	MK TRADE COMERCIO EXTERIOR LTDA	120	163.108.9700	TRUMPF D	
Descrição Complementar: MODELO: SATURN SELECT L PROCEDENCIA: ALEMANHA					
Obs.: Desclassificada conforme parecer técnico.					
02836248000112	BARFAB INDÚSTRIA COMERCIO IMPORTAÇÃO EXPORTAÇÃO DE	120	110.000.0000	BARFAB [REDACTED]	

EQUIPAMENTOS HOSPITALARES		
Descrição Complementar: MODELO: BF 883 PROCEDENCIA: NACIONAL		
Obs.: Desclassificada conforme parecer técnico.		
Lances		
Valor (R\$)	CNPJ/CPF	Data/Hora do Lance
178.283.5000	06159241000164	11/12/2008 16:06:20
179.270.7900	40982787000159	11/12/2008 16:06:20
174.182.1300	06028137000130	11/12/2008 16:06:20
174.180.0000	40982787000159	11/12/2008 16:07:09
174.175.0000	06159241000164	11/12/2008 16:07:46
174.170.0000	06028137000130	11/12/2008 16:08:01
174.169.0000	40982787000159	11/12/2008 16:08:18
174.160.0000	06159241000164	11/12/2008 16:08:31
174.150.0000	06028137000130	11/12/2008 16:08:46
174.145.0000	40982787000159	11/12/2008 16:08:58
174.138.0000	06159241000164	11/12/2008 16:09:20
174.100.0000	06028137000130	11/12/2008 16:09:37
174.095.0000	40982787000159	11/12/2008 16:10:01
174.075.0000	06159241000164	11/12/2008 16:10:18
174.000.0000	06028137000130	11/12/2008 16:10:31
173.990.0000	40982787000159	11/12/2008 16:11:00
173.890.0000	06159241000164	11/12/2008 16:11:21
173.800.0000	06028137000130	11/12/2008 16:11:34
173.750.0000	40982787000159	11/12/2008 16:11:57
172.900.0000	06159241000164	11/12/2008 16:12:23
172.850.0000	06028137000130	11/12/2008 16:12:37
172.835.0000	40982787000159	11/12/2008 16:12:57
Desistiu	06159241000164	11/12/2008 16:13:19
172.000.0000	06028137000130	11/12/2008 16:13:55
171.950.0000	40982787000159	11/12/2008 16:14:15
171.500.0000	06028137000130	11/12/2008 16:14:31
171.430.0000	40982787000159	11/12/2008 16:14:47
171.000.0000	06028137000130	11/12/2008 16:15:03
170.980.0000	40982787000159	11/12/2008 16:15:26
170.400.0000	06028137000130	11/12/2008 16:15:43
170.320.0000	40982787000159	11/12/2008 16:16:06
170.000.0000	06028137000130	11/12/2008 16:16:30
169.950.0000	40982787000159	11/12/2008 16:16:47
169.900.0000	06028137000130	11/12/2008 16:17:12
169.890.0000	40982787000159	11/12/2008 16:17:30
169.800.0000	06028137000130	11/12/2008 16:17:57
Desistiu	40982787000159	11/12/2008 16:18:12
169.500.0000	06028137000130	11/12/2008 16:28:58
169.109.4000	06028137000130	11/12/2008 16:31:41
168.997.2000	06028137000130	11/12/2008 16:36:26
168.917.0000	06028137000130	11/12/2008 16:38:04
168.901.0000	06028137000130	11/12/2008 16:43:07
167.006.6000	06028137000130	11/12/2008 16:47:02

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.

Pelo exposto, refutamos as alegações apresentadas pela Defesa.

Argumento 3: Inexistiu comprovação de dolo e, portanto, resta impossibilitada a aplicação de qualquer sanção. Inexistindo cabal comprovação do dolo, não pode subsistir qualquer punição, tendo em vista a ausência de previsão de modalidade culposa aos delitos previstos na lei de licitações. Assim, se não há certeza, não se pode admitir aplicação de penalidade por presunções ou ilações, o que se requer desde já. Portanto, a improcedência e o arquivamento do processo administrativo são medidas que se impõem no presente caso. Todavia, ainda que assim não se entenda, importante destacar que a própria Lei de Licitações exige uma gradação entre as sanções previstas, conforme se infere da redação do seu art. 87 (com redação atual dada pelo artigo 156 da lei 14.133), a denotar que cada uma delas corresponde a um patamar superior de gravidade na conduta punível, ponderação esta que vai da pena mais branda – a advertência – até a mais gravosa – declaração de inidoneidade para licitar. Neste caso, a aplicação de qualquer penalidade distinta da simples advertência seria medida desproporcional, transpondo os limites da gradação legalmente impostos, ferindo principalmente os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, nos quais a Administração deve pautar seus atos.

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.

Pelo exposto, a CPAR entende que os argumentos da Defesa não devem prosperar.

Apresentamos os pedidos realizados pela Defesa:

Pedido a): requer seja o processo administrativo seja julgado improcedente e arquivado.

Análise do pedido "a": Pelos argumentos expostos nas análises supra, a CPAR indefere o requerimento.

Pedido b): caso a comissão considere ter existido qualquer ato doloso por parte da Requerida, seja a mesma apenas advertida.

Análise do pedido "b": A análise quanto à gradação da penalidade a ser aplicada será tratada em ponto específico deste relatório.

Pedido c): protesta pela produção da prova documental suplementar e superveniente, requerendo, desde já, sejam expedidos ofícios para todos os órgãos e hospitais mencionados para que informem se a Requerida recebeu algum valor, bem como se houve algum prejuízo no fornecimento dos produtos, seja ao Erário ou aos pacientes atendidos. (grifo nosso)

Análise do pedido "c": A CPAR, por meio de Ata de Deliberação, em 29/05/2024, indeferiu este pedido e concedeu dez dias para que a Defesa se manifestasse. A seguir, a íntegra da análise exposta na ata supra:

Os princípios do contraditório e da ampla defesa devem nortear todo o PAR, podendo a acusada exercer seu direito de indicar, de modo específico e justificado, as provas que

pretende produzir para afastar os elementos de informação da acusação, como por exemplo a existência de fatos modificativos ou extintivos da pretensão punitiva do Estado. Neste caso, a prova demanda pela Defesa, conforme acima grifado refere-se a verificar junto ao Into e à Secretaria de Educação do Estado do Rio de Janeiro acerca da existência de recebimento de algum valor pela acusada e se houve prejuízo no fornecimento dos produtos. Ocorre que esta CPAR não imputou à ID Serviços Administrativos a conduta de recebimento de valores e nem de ter causado, pelo menos diretamente, prejuízo no fornecimento de produtos ao Erário ou aos pacientes atendidos.

Convém, por oportuno, repisar a conduta imputada à acusada por esta CPAR:

(...) simular competitividade em 09 processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet do Brasil nos seguintes Pregões: 022 e 023/08, na Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro – SES/RJ; 123/08, 127/08, 130/09, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

Dessa forma, a produção desta prova revela-se impertinente, visto que se refere a supostamente comprovar a existência de conduta (recebimento de valores) e fato (causar prejuízo) que sequer foram imputadas a ID Serviços Administrativos pela comissão; e desnecessária, pois nenhuma utilidade terá para o processo.

Nos termos do § 2º do art. 38 da Lei nº 9.784/99

§ 2º Somente poderão ser recusadas, mediante decisão fundamentada, as provas propostas pelos interessados quando sejam ilícitas, impertinentes, desnecessárias ou protelatórias.

A Defesa manifestou-se repisando o argumento de que o enquadramento legal está equivocadamente, visto que só se aplica a licitantes convocados e que não celebraram contrato com o ente licitante. Considerando que este argumento já foi devidamente analisado pela CPAR na “análise 1”, não há necessidade de reexame.

V – PRESCRIÇÃO

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.

24. Apresentamos abaixo tabelas indicando as datas que a CPAR considerou, bem como os respectivos documentos embasadores:

Grupo de Infração 1 -simulação no envio de cotação de preços

Pregão	Processo	Data do envio da cotação	Documento SEI
Pregão Eletrônico 161/2009	250057/2368/2009	18/08/2009	2789443, Vol. 1, p. 317
Pregão Eletrônico 130/2009	250057/2392/2009	18/08/2009	2789495, Vol. 1, p. 243
Pregão Eletrônico 153/2009	250057/2344/2009	18/08/2009	3117421, p. 137

Grupo de Infração 2 – simulação no envio da proposta comercial e/ou na fase de lances

Pregão	Processo	Data da realização do Pregão	Documento SEI
Pregão Presencial 022/2008	E-08/008.665/2008	19/12/2008	3117294, p.45
Pregão Presencial 023/2008	E-08/008.191/2008	19/12/2008	3117244, p. 62
Pregão Presencial 123/2008	250057/3321/2008	11/12/2008	2789502, vol. 4, p. 151
Pregão Presencial 137/2008	250057/2959/2008	17/12/2008	2789480, vol. 3, p. 155
Pregão Eletrônico 138/2009	250057/2406/2009	12/11/2009	2789488, vol. 3, p. 489
Pregão 180/2010	250057/5872/2010	15/12/2010	2789492, Vol. 2, p. 353

25. A seguir, verificamos a ocorrência dos marcos interruptivos previstos no art. 2º da já citada Lei nº 9.873/1999:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)64.

26. O marco interruptivo mais antigo que a CPAR encontrou foi a portaria de instauração do IPL 37/2017-7, instaurado em 06/04/2017 que inaugurou a investigação do DPF especificamente sobre as irregularidades no INTO (a futura Operação Fatura Exposta) (vide SEI 2789615, arquivo "Evento 3 - OUT2.pdf", pp. 1 a 3). Desse modo, todas as infrações ocorridas até 06/04/2009 (inclusive) já estão prescritas.

27. Pelo exposto, estão prescritas as condutas perpetradas pela acusada em relação aos seguintes Pregões:

Pregão	Processo	Data da realização do Pregão
Pregão Presencial 022/2008	E-08/008.665/2008	19/12/2008
Pregão Presencial 023/2008	E-08/008.191/2008	19/12/2008
Pregão Presencial 123/2008	250057/3321/2008	11/12/2008
Pregão Presencial 137/2008	250057/2959/2008	17/12/2008

28. Por sua vez, não estão prescritas as condutas praticadas pela ID Serviços Administrativos nos seguintes pregões:

Pregão	Processo	Data do envio da cotação
Pregão Eletrônico 161/2009	250057/2368/2009	18/08/2009
Pregão Eletrônico 130/2009	250057/2392/2009	18/08/2009
Pregão Eletrônico 153/2009	250057/2344/2009	18/08/2009
Pregão Eletrônico 138/2009	250057/2406/2009	12/11/2009
Pregão 180/2010	250057/5872/2010	15/12/2010

VI – RESPONSABILIZAÇÃO LEGAL

29. Dessa forma, a CPAR recomenda à pessoa jurídica ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA., CNPJ 06.159.241/0001-64, a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. A aludida pessoa jurídica comportou-se de modo inidôneo, simulando competitividade em cinco processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet do Brasil nos seguintes Pregões: 130/09, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

30. A declaração de impedimento foi calculada com base no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002. A Lei do pregão, aplicável ao caso em razão de sua especificidade, estabelece o prazo máximo de 5 (cinco) anos de impedimento, não tendo delimitado o prazo mínimo.

31. Nesse sentido, a fim de dosar o lapso aplicável, cumpre destacarmos circunstâncias da mais alta reprovabilidade, descritas no corpo do indiciamento e do presente relatório, conforme a seguir:

- 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.

32. Sublinhando-se essas variáveis e considerando-se a gravidade dos atos lesivos praticados pela acusada, esta Comissão entende adequada a aplicação da suspensão pelo prazo de 5 (cinco) anos.

33. Nesse contexto, é oportuno frisar que a pena de impedimento de contratar do art. 7º da Lei do Pregão tem efeitos apenas para o ente federativo que aplicou a sanção, conforme o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU:

Por seu turno, o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e o art. 47 da Lei nº 12.462/2011 estabelecem o impedimento de licitar e contratar com “União, Estados, Distrito Federal ou Municípios”, desde que o ente privado cometa alguma das transgressões previstas nos dispositivos, o que se aplica aos pregões e aos certames sob o regime diferenciado de contratações públicas (RDC). Em razão da conjunção “ou” presente na redação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e do art. 47 da Lei nº 12.462/2011, defende-se que a norma autoriza a alternatividade, o que cinge o efeito da sanção ao ente político licitante (União, Estados, Distrito Federal ou Municípios). Essa posição tem sido considerada a mais adequada por estar em sintonia com o princípio da reserva legal, da interpretação restritiva das normas punitivas e ainda com a interpretação literal do texto normativo que diferencia as conjunções aditivas e alternativas.

34. Convém citar também o Acórdão nº 2242/2013 do TCU, que descreve o mesmo entendimento:

22. Seja como for, apesar de não haver elementos suficientes para se concluir pela ocorrência de excesso no ato convocatório quanto a isso, mas diante da possibilidade de o Serpro/SP vir a conferir, por meio das regras do edital, demasiado alcance à punição da Lei do Pregão, penso que a representação deve ser considerada parcialmente procedente relativamente a esse ponto, restando conveniente que se dê ciência à entidade de que **a sanção prevista no art. 7º da Lei 10.520/2002 produz efeitos apenas no âmbito interno do ente federativo que a aplicar.** (grifamos)

35. Observa-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastro Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência da imposição da pena de suspensão, não se tratando de sanção autônoma.

VII – CONCLUSÃO

36. Em face do exposto, com fulcro no Arts. 12 e 15 da Lei nº 12.846/2013 c/c Art. 11, incs I a V, do Decreto nº 11.129/2022 c/c Art. 21, parágrafo único, inc. VI, al. “b”, item 4, e Art. 22 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, a Comissão decide:

a) comunicar o Coordenador-Geral de Responsabilização de Entes Privados para adotar providências de praxe destinadas a:

- encaminhar à autoridade instauradora o PAR;
- propor à autoridade instauradora o envio de expediente dando conhecimento ao Ministério Público e à Advocacia-Geral da União;
- recomendar à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica ID Serviços Administrativos LTDA., da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos.

b) lavrar ata de encerramento dos trabalhos.



Documento assinado eletronicamente por **MARCELO MIRANDA BARROS, Presidente da Comissão**, em 09/08/2024, às 15:32, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.



Documento assinado eletronicamente por **ANDRE QUEIROZ DA SILVA, Membro da Comissão**, em 09/08/2024, às 17:14, 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 [REDACTED] e o código [REDACTED]

Referência: Processo nº 00190.104834/2023-06

SEI nº 3317591