



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.104834/2023-06

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA. (CNPJ 06.159.241/0001-64).

2. REFERÊNCIAS

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

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA. (CNPJ 06.159.241/0001-64, de agora em diante "ID" ou "acusada")**.

4.2. Concluídos os trabalhos da Comissão Processante (CPAR), vieram os autos à Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV) para emissão de manifestação técnica, nos termos do art. 56, III, do Regimento Interno da CGU (Portaria Normativa CGU nº 38, de 16 de dezembro de 2022), bem como do art. 23 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019 (IN CGU nº 13/2019).

4.3. As irregularidades imputadas à acusada dizem respeito a 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, referência no país para tratamento cirúrgico ortopédico de alta complexidade.

4.4. Segundo consta dos autos, a acusada fazia parte de um conluio liderado pela sociedade empresária Oscar Iskin, CNPJ nº 33.020.512/0001-79, formado para fraudar as licitações do INTO, por meio de direcionamento, propostas de cobertura e preços excessivos. O conluio também contaria com a participação de agentes públicos, cooptados por meio do pagamento de vantagens indevidas.

4.5. As fraudes começaram a ser descobertas por meio de um trabalho conjunto entre o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Ministério Público Federal (MPF) e a Receita Federal do Brasil

(RFB). Esse esforço culminou na deflagração da Operação Fatura Exposta, que é um desdobramento das Operações Calicute (deflagrada em 17/11/2016) e Eficiência (26/01/2017). Além da Fatura Exposta, essa investigação também resultou na Operação Ressonância, que se configura como um desdobramento da primeira.

4.6. Os fatos descobertos levaram a um aprofundamento das investigações, inclusive com o envolvimento do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE), do Tribunal de Contas da União (TCU) e desta CGU.

4.7. A fim de se analisar a existência de elementos de autoria e materialidade relevantes para possível instauração de PAR, o Diretor de Responsabilização de Entes Privados desta CGU instaurou a Investigação Preliminar Sumária (IPS) nº 00190.105123/2020-06, de 18/09/2020 (2789405 e 2789406).

4.8. A IPS concluiu pela recomendação de instauração de PAR em face da ID 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).

4.9. Por essa razão, a ID foi indiciada por ter supostamente praticado os atos lesivos previstos no art. 88, inciso II (praticar atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação) e inciso III (demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos ilícitos praticados) da Lei nº 8.666/1993 (vigente à época dos fatos), em razão de ter simulado competitividade em 9 processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo desses certames para beneficiar a empresa Maquet do Brasil (3120726, § 94).

4.10. Após regular instrução, a CPAR concluiu pela subsistência das ilegalidades imputadas à empresa, promovendo, contudo, o reenquadramento jurídico das condutas com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão, vigente à época dos fatos), por terem sido praticadas no contexto de pregões, e não de licitações comuns regidas pela Lei nº 8.666/1993 (3176491).

4.11. Dessa forma, o Relatório Final (3317591, § 29) recomendou a aplicação à empresa ID da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos, com descredenciamento do Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF, em razão de seu comportamento inidôneo, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.12. O presente processo apuratório foi deflagrado no âmbito desta CGU por intermédio da Portaria nº 1.798, de 3 de maio de 2023, publicada na Seção 2, página 66, do DOU nº 84, de 4 de maio de 2023 (SEI nº 2796791).

4.13. Em 14 de março de 2024, foi deliberado o indiciamento da empresa, conforme registrado no Termo de Indicação (SEI nº 3120726).

4.14. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/201, intimando-se a acusada para apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atesta o documento SEI nº 3182449. A defesa prévia escrita foi oportunamente apresentada e está juntada no documento SEI nº 3219103.

4.15. A Ata de Deliberação (3234799) rejeitou o pedido para a produção de provas adicionais, reconhecendo sua impertinência, nos termos do § 2º do art. 38 da Lei nº 9.784/99, tendo a CPAR elaborado o seu Relatório Final (3317591) com base nas provas originalmente aduzidas aos presentes autos eletrônicos.

4.16. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (SEI nº 3335689 e 3337961). Ciente da decisão (3339845), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no referido artigo, apresentando suas Alegações Finais (3348487).

4.17. Por fim, os autos foram encaminhados à CGIPAV para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019, conforme despacho COPAR 3348496.

4.18. É o breve relato.

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.

5.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.

5.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 13 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019. O PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, do mesmo normativo, com redação alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. Ademais, também conforme o art. 13, na portaria inaugural constaram o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo e o prazo de conclusão dos trabalhos, bem assim o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica que responderia ao PAR (SEI n.º 2796791).

5.4. Quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta) dias da portaria inaugural do PAR, foi publicada a Portaria de Prorrogação nº 3.534, de 24 de outubro de 2023, publicada no DOU de nº 207, Seção 2, p. 67, de 31 de outubro de 2023 (3002459). Após esta prorrogação, foi lavrada Portaria de Recondução nº 1.128, de 24 de abril de 2024, assinada pelo Secretário de Integridade Privada e publicada no DOU nº 82, de 29 de abril de 2024 (SEI n.º 3196596).

5.5. Quanto às portarias de prorrogação e recondução, verifica-se que foram editadas em conformidade com o disposto no art. 13 da Instrução Normativa nº 13/2019, observando igualmente o art. 30 do normativo quanto à delegação de competência ao Secretário de Integridade Privada para instauração de PAR. Verifica-se, portanto, a regularidade do processo sob tal ponto de vista, pois lavradas por autoridade competente e observadas as formalidades exigidas pela norma.

5.6. Por seu turno, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.

5.7. Aos seus representantes foi concedido acesso externo aos autos do PAR (SEI nº 3181468). Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa fosse notificada para, caso quisesse, pudesse dele participar.

5.8. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se a obediência aos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019. O Termo de Indiciação (SEI nº 3120726) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.

5.9. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR entendeu por retificar, na Ata de Deliberação (3176491), a capitulação jurídica atribuída à empresa ID, divergindo do enquadramento inicial constante no Termo de Indiciação. Concluiu-se que o dispositivo violado não seria o art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, mas sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão). O reenquadramento jurídico deliberado pela CPAR, sem alteração da descrição fática dos fatos, constitui medida regular, amparada na aplicação subsidiária do art. 383 do Código de Processo Penal (CPP), sem qualquer prejuízo para a defesa.

5.10. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com os artigos 16 e 18 da IN CGU nº 13/2019 (SEI nº 3182449), assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa técnica (SEI nº 3219103).

5.11. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

5.12. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise (i) da manifestação final apresentada e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.13. Inicialmente, a empresa foi indiciada por violação aos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993 (SEI n.º 3120726, item 94). Posteriormente, a CPAR retificou, na Ata de Deliberação 3176491, a capitulação jurídica atribuída à empresa ID, divergindo do enquadramento constante no Termo de Indiciação. Concluiu-se que o dispositivo violado não seria o art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, mas sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.14. De acordo com as provas juntadas aos autos, a empresa simulou 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, p. 44).

5.15. A CPAR, em sua análise no Relatório Final (3317591, item 17), rejeitou todos os argumentos da defesa.

5.16. Na manifestação em suas Alegações Finais (3348487, p. 16), após o Relatório Final, a empresa requereu a extinção do processo administrativo com base na prescrição dos fatos, ou, alternativamente, que o pedido seja julgado improcedente e arquivado, sem ônus para a Requerida.

5.17. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela ID em suas Alegações Finais.

5.18. **ARGUMENTO 1: INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO AO ARTIGO 7º, DA LEI 10520/2002** ((3348487, pp. 1/8).

5.19. A acusada argumenta que o art. 7º da Lei 10.520/2002 se aplica apenas às empresas vencedoras de licitações, devendo ser desconsideradas as demais participações. Alega que venceu apenas o Pregão Eletrônico 180/2010, mas não foi convocada pela Administração Pública para prestar o serviço, e nenhuma nota de empenho foi emitida, em razão da suspensão do pregão e da expiração da Ata de Registro de Preços sem que a empresa fosse convocada.

5.20. Em decorrência da expiração da Ata, não haveria fundamentos para alegações de: (i) ausência de entrega de documentação; (ii) retardamento da execução do contrato; (iii) fraude na execução de contrato não assinado.

5.21. Aduz que a CPAR interpretou o art. 7º de forma extensiva, aplicando penalidades a empresas que apenas participaram do certame, o que a acusada contesta, afirmando que a norma se aplica apenas aos convocados, se baseando em decisões de Tribunais Regionais Federais (TRFs).

5.22. Diante do exposto, a acusada solicita que o processo administrativo seja arquivado sem aplicação de penalidade, uma vez que não cometeu qualquer infração e já foi "punida" pela impossibilidade de prestar o serviço licitado.

5.23. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 1:** Trata-se de reiteração de argumento suscitado pela empresa no decorrer do iter procedimental, através de sua defesa prévia (3219103, pp. 5/11) antes do Relatório Final, a qual foi devidamente analisada pela CPAR, no § 17 do referido documento (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 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.

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 ocorresse *"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](#):

ACORDAM os ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão do Plenário, ante as razões expostas pela relatora e com fundamento nos arts. 43 e 46 da Lei 8.443/1992, c/c os arts. 250, inciso II, e 271 do Regimento Interno, em:

(...)

9.5. determinar ao Ministério do Planejamento, Orçamento e Gestão, ao Departamento de Coordenação e Governança das Empresas Estatais, ao Conselho Nacional de Justiça, ao Conselho Nacional do Ministério Público, ao Senado Federal, à Câmara dos Deputados e ao Tribunal de Contas da União que:

(...)

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;

(...)

28. No que se refere à aplicabilidade das sanções constantes do art. 7º da Lei 10.520/2002, entende-se que basta a incidência em qualquer uma das condutas ilegais tipificadas no dispositivo para que o licitante esteja sujeito às sanções ali previstas.

(...)

33. Um outro aspecto diz respeito ao momento em que ocorre a conduta considerada irregular. **De modo geral, o 7º da Lei 10.520/2002 não contém relação de ordem temporal entre a fase da licitação e a conduta ilegal tipificada.** Assim, a apresentação de documentação falsa ou a não entrega de documento exigido para o certame, por exemplo, constituem ilícitos independentemente da fase do processo licitatório em que se verificam. Constituem exceções, a recusa em celebrar contrato e a falha ou fraude na execução do contrato, que, naturalmente, pressupõem a adjudicação e a contratação, respectivamente.

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:

(...)

35. Isto posto, o elenco de condutas irregulares tipificado no art. 7º da Lei 10.520/2002, pode ser sistematizado da seguinte forma: a) não celebrar contrato, se convocado dentro do prazo de validade da proposta; b) deixar de entregar documentação exigida para o certame; c) apresentar documentação falsa exigida para o certame; d) ensejar o retardamento da execução de seu objeto; e) não manter a proposta; f) falhar ou fraudar na execução do contrato; **g) comportar-se de modo inidôneo;** h) cometer fraude fiscal.

36. Ressalte-se que a previsão editalícia de sanção para as condutas irregulares elencadas no art. 7º da Lei 10.520/2002, embora possa ser considerada boa prática, não é requerida para o cumprimento da norma, tendo em vista a superior posição hierárquica da lei frente ao edital e a sua imediata aplicabilidade a partir do início da vigência.

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 7ª da Lei do Pregão no caso concreto.

5.29. **ARGUMENTO 2: DO RECONHECIMENTO DA PRESCRIÇÃO PELA COMISSÃO E DA PRESCRIÇÃO DOS DEMAIS PREGÕES** (3348487, pp. 8-9).

5.30. A acusada alega que a CPAR imputou à empresa ato conforme o artigo 7º da Lei 10.520/2002, sem qualquer imputação ou declaração referente ao artigo 90 da Lei 8666/1993. Assim, sustenta que o prazo prescricional de 8 anos, previsto no inciso IV do art. 109 do Código Penal, não se aplica, uma vez que se trata de punição administrativa. Afirma que o relatório final recomenda apenas a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União por 5 anos, o que indica que a prescrição aplicável é a do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, que é de 5 anos.

5.31. Diante disso, a empresa requer que seja declarada a prescrição em relação a todos os pregões destacados no processo administrativo, solicitando o arquivamento do feito sem ônus para a Requerida.

5.32. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 2:** De início, registra-se que, no entendimento deste subscritor, os fatos atribuídos à pessoa jurídica ID configuram, em tese, infração administrativa continuada.

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 delitiva em se tratando de infrações penais (voltadas à proteção de bens jurídicos concretos, mediante cumprimento de deveres estáveis) ou de infrações administrativas (em que os deveres envolvidos são mais diversificados e volúveis).

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 seqüência 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.

5.38. Especificamente sobre a alegação da acusada, a questão da prescrição foi analisada pela CPAR no Relatório Final (3317591, §§ 18-28), que concluiu pela sua inexistência em relação às condutas praticadas pela acusada nos Pregões nºs 161/2009, 130/2009, 153/2009, 138/2009 e 180/2010, nos termos dos arts. 1º, § 2º, e 2º, inc. II, da Lei nº 9.783/1999 c/c arts. 90 da Lei n 8.666/93 e 109, inc. IV, do Código Penal:

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.

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

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

(...)

Esta CPAR entende que a infração penal correspondente perpetrada pela acusada está prevista no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

(...)

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.

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.

(...)

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

(...)

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.

(...)

5.39. De fato, a legislação específica aplicável ao caso, representada pela Lei nº 8.666/1993 e pela Lei nº 10.520/2002, não dispõe sobre o instituto da prescrição. Assim, a responsabilização administrativa deve, geralmente, ocorrer no prazo de 5 (cinco) anos, contados da data da prática do ato ou, no caso de infração permanente ou continuada, da data em que cessar a irregularidade, conforme dispõe o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999, sob pena de prescrição.

5.40. Todavia, na hipótese de o fato também constituir crime, aplica-se à Administração Pública Federal o prazo prescricional previsto na legislação penal, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

5.41. A conduta imputada à empresa, conforme descrita no Termo de Indiciação (SEI nº 3120726, §§ 37 e 56-94), consiste na frustração do caráter competitivo das licitações, tipificada como crime 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.

5.42. Por se tratar de infração que também configura ilícito penal, aplica-se o disposto no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, incidindo, assim, o prazo prescricional previsto na legislação penal, conforme a pena máxima cominada ao tipo penal correspondente.

5.43. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, para crimes cuja pena máxima seja de até quatro anos, como é o caso do art. 90 da Lei nº 8.666/1993, o prazo prescricional é de oito anos:

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

(...)

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

5.44. Com efeito, considerando que a infração administrativa continuada cessou em 15/12/2010 (data da realização do Pregão nº 180/2010) (SEI nº 3317591, § 24), a prescrição somente se operaria a partir de 15/12/2018, salvo ocorrência de marcos interruptivos.

5.45. Nesse contexto, a portaria de instauração do IPL nº 37/2017-7, datada de 06/04/2017 (SEI 2789615, arquivo "Evento 3 - OUT2.pdf", pp. 1 a 3), que deu início à investigação no âmbito da Polícia Federal (Operação Fatura Exposta), interrompeu o curso do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

5.46. Consequentemente, todas as infrações ocorridas até 05/04/2009 (inclusive) já se encontram atingidas pela prescrição. Cotejando esse marco temporal com as datas das condutas estabelecidos pela própria CPAR (3317591, §§4), verifica-se que permanece incólume a possibilidade de responsabilização

administrativa quanto às condutas realizadas nos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08, 130/09, 137/08, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, cujos marcos interruptivos tempestivos afastaram a consumação da prescrição, uma vez que a infração continuada cessou em 15/12/2010 (data da realização do Pregão nº 180/2010). Diverge-se, nesse ponto, do entendimento adotado pela CPAR, que considerou prescritas as infrações relacionadas aos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08 e 137/08 (SEI nº 3317591, item 27).

5.47. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 06/04/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 06/04/2025.

5.48. Registre-se, ainda, que, mesmo na hipótese de inexistência do IPL nº 37/2017-7, o prazo prescricional também teria sido interrompido pelas apurações empreendidas no âmbito da própria CGU, por meio das Notas Técnicas nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2789531), de 27/11/2017, e nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2789546), de 22/12/2017, que tiveram por objeto a apuração de irregularidades em procedimentos licitatórios para aquisição de equipamentos no âmbito do INTO e da SES/RJ, configurando atos inequívocos de apuração capazes de interromper validamente a prescrição, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999.

5.49. Com a intimação da empresa para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, em 21 de março de 2024 (SEI nº 3182449), operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

5.50. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº 37/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

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

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

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

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

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

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

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

5. Agravo a que se nega provimento.

5.53. Trata-se de solução interpretativa mais adequada, porquanto preserva o modelo de incidência de múltiplas causas interruptivas previsto na Lei nº 9.873/99. De fato, se a prescrição pudesse

ser interrompida uma única vez, e apenas por qualquer ato inequívoco que importasse apuração do fato, por exemplo, os atos apuratórios e/ou processuais posteriormente praticados pelos órgãos do sistema de controle, inclusive para garantir o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, jamais incidiriam como causa interruptiva do prazo prescricional, tornando letra morta o enunciado normativo previsto no art. 2º da Lei nº 9.873/99.

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

5.55. Nesse cenário, a intimação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2024 começou a contagem do prazo de prescrição, postergando o seu termo final para **21 de março de 2032**. Portanto, no momento da presente análise, a pretensão punitiva da Administração permanece plenamente válida e exigível.

5.56. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR, ainda que parcialmente**, uma vez que, conforme demonstrado, aplica-se ao presente caso o prazo prescricional de oito anos, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, combinado com o art. 90 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 109, IV, do Código Penal. Diante da configuração de infração administrativa continuada, não há, no momento desta análise, qualquer causa extintiva da pretensão punitiva administrativa relacionada aos fatos apurados não apenas nos Pregões 130/09, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010, como constou do Relatório Final, mas também nos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08 e 137/08. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto ao alegado transcurso do prazo prescricional no caso concreto.

5.57. Ressalta-se, contudo, que, como os fatos relacionados aos referidos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08 e 137/08 não foram incluídos no escopo do Relatório Final da CPAR, permanecerão fora do objeto da presente análise de regularidade. Essa inclusão para fins prescricionais, todavia, não acarreta qualquer prejuízo à responsabilização da pessoa jurídica e ao contraditório e à ampla defesa, sobretudo considerando que (i) a penalidade aplicada já corresponde à sanção máxima cabível no caso concreto; e (ii) não houve endereçamento de valores à empresa.

5.58. **ARGUMENTO 3: RAZÕES PARA AQUIVAMENTO DO PROCESSO ADMINISTRATIVO** (3348487, pp. 9/11).

5.59. A acusada apresenta razões para o arquivamento do processo administrativo, esclarecendo sua relação com a empresa Maquet para demonstrar sua boa-fé. Alega que, até 2012, atuou apenas como representante comercial da Maquet nos estados de São Paulo, Rio de Janeiro e Espírito Santo, sendo responsável apenas pela entrega, instalação, treinamento e satisfação dos clientes em relação aos equipamentos de UTI e Centro Cirúrgico.

5.60. Acrescenta que, em 2012, o contrato de representação foi encerrado, em parte devido à falta de pagamentos, evidenciando que não havia relação que pudesse gerar vantagens indevidas entre as partes. Durante a vigência do contrato, a Maquet possuía um departamento interno responsável por gerenciar suas participações em licitações, atuando de forma independente da acusada.

5.61. Dessa forma, a ID afirma que não participou ou praticou qualquer conduta irregular nos pregões mencionados e não pode ser considerada como parte de qualquer simulação ou fraude em licitações, tendo sempre buscado vencer de forma legítima.

5.62. Por fim, a empresa alega a incongruência da sua inclusão no processo, solicitando, portanto, o arquivamento do feito.

5.63. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 3:** Trata-se de reiteração de argumento suscitado pela empresa no decorrer do iter procedimental, através de sua defesa prévia (3219103, pp. 11/12) antes do Relatório Final, a qual foi devidamente analisada pela CPAR, na página 4 do referido documento (3317591):

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.

(...)

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.

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.

5.67. Por todo o exposto, entende-se que **assiste razão à CPAR** ao afirmar 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. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à alegada ausência de conduta irregular nos pregões mencionados.

5.68. **ARGUMENTO 4: INEXISTÊNCIA DE SIMULAÇÃO DE COMPETITIVIDADE, DE FIXAÇÃO DE PREÇOS, CONDIÇÕES E VANTAGENS EM LICITAÇÕES PÚBLICAS. INEXISTÊNCIA DE DIVISÃO DE MERCADO ENTRE CONCORRENTES** (3348487, pp. 12/13).

5.69. A defesa sustenta que não há evidências de simulação de competitividade, fixação de preços ou divisão de mercado nas licitações em que a acusada participou. Esclarece 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.

5.70. Argumenta que, ao enviar cotações de preços, a acusada apenas atendeu a solicitações da Administração Pública, não havendo qualquer vedação legal para tal prática. A defesa considera absurda a imputação de fraudes, uma vez que a empresa não teve acesso às informações sobre as demais empresas participantes, cuja responsabilidade de verificação recai exclusivamente sobre a Administração.

5.71. Por fim, a defesa afirma que não há provas nos autos que demonstrem a simulação de participação da acusada para fraudar o certame ou favorecer outra empresa, sendo as supostas irregularidades atribuíveis a terceiros ou ao próprio órgão licitante.

5.72. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 4:** Trata-se de reiteração de argumento já apresentado pela empresa ao longo do processo, especificamente em sua defesa prévia (3219103, pp. 17/18) anterior ao Relatório Final, tendo sido devidamente analisado pela CPAR no § 17 do referido documento (SEI nº 3317591, pp. 2/4):

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.

5.73. De fato, achados da Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ, de 27/11/2017 (3120726, §§ 36/93), evidenciam a prática de conluio e favorecimento à empresa Maquet, com a ID atuando para aparentar competitividade, comprometendo a integridade dos pregões presenciais e eletrônicos analisados:

Pregão Eletrônico 161/2009

- ID Serviços Administrativos participou da fase de cotação de preços, solicitando propostas junto a outras empresas, incluindo a Maquet.
- As propostas enviadas pela ID e pela Maquet apresentaram semelhanças incompatíveis com o acaso, sugerindo que uma empresa conhecia a proposta da outra.
- Identificação de erros de português idênticos nas propostas, indicando possível elaboração conjunta.
- Propostas da ID e da Maquet eram idênticas em formatação e conteúdo, divergindo do modelo sugerido pelo INTO, que foi seguido por outras empresas.
- A Maquet venceu todos os 13 itens licitados, o que foi considerado surpreendente e indicativo de conluio.
- As propostas apresentadas pelas empresas participantes tinham valores muito próximos, o que é incomum no mercado, especialmente em vendas diretas.
- A exigência da carta de solidariedade no edital foi identificada como uma restrição à competitividade do certame.
- A data do pregão (dezembro) não favoreceu a participação de diversas empresas, devido a férias coletivas comuns nesse período.

Pregão Eletrônico 130/2009

- Foram solicitadas propostas de cinco empresas, incluindo ID Serviços e Maquet, além de outras do “clube do pregão internacional”.
- A empresa Oscar Iskin, líder do “clube do pregão internacional”, enviou cotação sem que houvesse solicitação do INTO, indicando irregularidade no processo.
- As propostas da ID e da Maquet apresentaram semelhanças significativas, divergindo do modelo sugerido pelo INTO e das propostas de outras empresas.
- Apenas Maquet, New Service e Drager foram classificadas para a fase de lances,

todas integrantes do “clube do pregão”, enquanto 10 empresas não pertencentes ao cartel foram desclassificadas.

- A exigência de que apenas duas marcas atendessem aos requisitos técnicos do edital demonstrou restrição à competitividade do certame.
- A inclusão da exigência da carta de solidariedade no edital foi identificada como uma restrição à competitividade, contrariando recomendações da AGU.

Pregão Eletrônico 153/2009

- Foram solicitadas propostas de três empresas, incluindo ID Serviços, Drager e Maquet, com a Lógica (apontada pelo MPF como empresa laranja de suporte ao "clube") enviando cotação sem solicitação prévia do INTO.
- O INTO seguiu o mesmo padrão de solicitar cotações das mesmas empresas, muitas das quais pertencem ao "clube do pregão internacional".
- A Lógica enviou cotação sem ter sido solicitada, evidenciando irregularidade no processo.
- As propostas da ID e da Maquet apresentaram semelhanças significativas, divergindo do modelo sugerido pelo INTO, enquanto a proposta da Drager era distinta.
- Cartas de crédito foram emitidas para a Sobigold Company S/A, que não participou do certame, controlada por sócios de empresas do cartel.
- Apenas empresas do "clube do pregão" foram classificadas para a fase de lances, com 7 empresas não pertencentes ao cartel desclassificadas.
- O Pregão foi homologado em favor da Maquet e da Drager, ambas integrantes do cartel.
- A exigência da carta de solidariedade foi identificada como uma restrição à competitividade, conforme já mencionado em outros certames.

Pregão Eletrônico 138/2009

- Foram solicitadas propostas de cinco empresas, incluindo ID Serviços, Maquet e outras do “clube do pregão internacional”, com a ID enviando cotação sem solicitação prévia do INTO.
- O INTO seguiu o padrão de solicitar cotações das mesmas empresas, muitas das quais pertencem ao grupo que monopoliza as vendas de equipamentos hospitalares.
- A ID Serviços enviou cotação sem ter sido solicitada, evidenciando irregularidade no processo.
- As propostas da ID e da Maquet apresentaram semelhanças significativas, divergindo do modelo sugerido pelo INTO, enquanto as propostas de New Service e Rizzi seguiram o modelo correto.
- A ID e a Maquet participaram da fase de lances sem terem retirado o edital, indicando conluio e direcionamento do certame.
- Tanto a ID quanto a Maquet ofereceram produtos da mesma procedência e modelo, sugerindo coordenação nas propostas.
- A exigência da carta de solidariedade foi identificada como uma restrição à competitividade, conforme mencionado em outros certames.

Pregão Eletrônico 180/2010

- O INTO solicitou propostas de várias empresas, incluindo a ID Serviços e a Maquet, que não enviaram cotações para o mesmo item.
- A Maquet venceu o item Ventilador Pulmonar, enquanto a ID Serviços foi adjudicada para o item Ventilador de Transporte.
- A ID e a Maquet não competiram diretamente, pois cada uma apresentou proposta para itens diferentes.
- A auditoria constatou que a ID Serviços não tinha histórico de fornecimento dos itens licitados, levantando dúvidas sobre sua capacidade de entrega.

- A realização do Pregão em 15/12 foi considerada problemática, pois muitas empresas entram em férias coletivas nesse período, limitando a participação.
- Houve alegações de direcionamento do certame por meio de especificações técnicas que favoreciam a Maquet, mas a intenção de recurso foi negada.
- A exigência de uma "Declaração de Compromisso" emitida pelo fabricante foi identificada como semelhante à carta de solidariedade, restringindo a competitividade.

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.

5.77. O Tribunal de Contas da União reconhece que atos anteriores à fase de lances podem configurar fraudes e ensejar sanções, inclusive declaração de inidoneidade, como no enunciado abaixo:

É aplicável a declaração de inidoneidade (art. 46 da Lei 8.443/1992) a empresa que, embora não assuma a condição de licitante ou não seja contratado, participe do processo licitatório com intuito de fraudá-lo, a exemplo do oferecimento de proposta para subsidiar pesquisa de preços viciada.

[\(Acórdão 2166/2022-Plenário\)](#)

5.78. No mesmo sentido, o Acórdão 754/2015 - Plenário, citado anteriormente, informa que o art. 7º da Lei do Pregão *"tem caráter abrangente e abarca condutas relacionadas não apenas à contratação em si, mas também ao procedimento licitatório e à execução da avença"*.

5.79. Assim, é plena e juridicamente possível caracterizar uma conduta inidônea na fase de cotação de preços, mesmo antes do início formal da disputa licitatória, quando se verificam práticas fraudulentas que violam os princípios da moralidade, da isonomia e da competitividade, e que comprometam a seleção da proposta mais vantajosa.

5.80. Esses atos, embora praticados fora da estrutura formal do pregão, integram a cadeia causal da licitação e podem ensejar responsabilização administrativa, civil e até penal, sobretudo quando associados à fraude, conluio ou manipulação de mercado.

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.

5.82. **ARGUMENTO 5: DA INEXISTÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DE DOLO E IMPOSSIBILIDADE DE APLICAÇÃO DE QUALQUER SANÇÃO** (3348487, pp. 13/15).

5.83. A acusada argumenta que a inexistência de comprovação cabal de dolo impede a aplicação de qualquer sanção, uma vez que a legislação de licitações não prevê modalidade culposa para os delitos nela descritos. Assim, a mera suposição de frustração ou fraude não justifica punições, e, portanto, requer a improcedência e o arquivamento do processo administrativo.

5.84. Além disso, a Lei de Licitações estabelece uma gradação nas sanções, conforme o artigo 87 (atualmente alterado pelo artigo 156 da Lei 14.133), indicando que cada sanção corresponde a um nível de gravidade da conduta punível, variando da advertência à declaração de inidoneidade para licitar. Essa

norma legal implica a necessidade de aplicar o princípio da proporcionalidade, onde a Administração Pública deve considerar a gravidade da conduta ao determinar a pena.

5.85. Dessa forma, a acusada sustenta que, mesmo que se considere a aplicação de uma sanção, a gravidade da conduta apurada não justificaria uma penalidade além da simples advertência. A aplicação de qualquer penalidade mais severa seria desproporcional e violaria os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade que devem orientar os atos da Administração Pública.

5.86. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 5:** Mais uma vez, observa-se na manifestação apresentada pela empresa, após a emissão do Relatório Final, a repetição de argumentos já anteriormente expostos (3219103, pp. 18/21) e devidamente analisados pela CPAR na página 4 do referido Relatório (SEI nº 3317591):

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.

(...)

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.

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):

Acórdão: 754/2015 - Plenário

Enunciado:

A aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios, em face de irregularidade elencada no art. 7º da Lei 10.520/2002, não depende da comprovação de dolo ou má-fé. Requer tão somente a evidenciação da prática injustificada de ato ilegal tipificado nesse dispositivo legal.

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.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS E DO ENDEREÇAMENTO DE VALORES

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

5.92. A CPAR sugeriu, no Relatório Final (3317591, § 36), a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo máximo previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.93. A sanção de impedimento da empresa ID para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos foi aplicada com base no 7º da Lei nº 10.520/2002, por comportar-se de modo inidôneo, simulando competitividade em cinco processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo para beneficiar a empresa Maquet do Brasil nos seguintes pregões do Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad: 130/09, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010.

5.94. Tais condutas incidem nos atos lesivos tipificados no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (conforme consta no § 29 do Relatório Final - 3317591). O prazo de 5 anos levou em consideração tratar-se de *"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"* (3317591, § 31).

5.95. As conclusões da CPAR, quanto à responsabilidade da empresa, estão devidamente

fundamentadas nas provas constantes dos autos e em conformidade com a legislação aplicável, não havendo impedimentos à aplicação da penalidade.

5.96. Desse modo, **recomenda-se à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica ID SERVIÇOS ADMINISTRATIVOS LTDA. (CNPJ 06.159.241/0001-64) da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.**

5.97. Por fim, para os fins dos encaminhamentos previstos no Cap. VI da Lei nº 12.846/2013 e considerando a previsão constante em seu art. 6º, §3º, verifica-se que não foram identificados valores que representassem dano ao erário ou vantagem indevida para a acusada, conforme conclusão da CPAR (3317591, §36).

6. PRESCRIÇÃO

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

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

6.3. A conduta apurada no Termo de Indiciação (SEI nº 3120726, §§ 37 e 56-94) consistiu na frustração do caráter competitivo de licitações públicas, tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, que prevê pena de detenção de 2 a 4 anos, além de multa. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, essa pena corresponde a um prazo prescricional de 8 anos.

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

6.5. No caso concreto, a infração administrativa continuada referente à frustração do caráter competitivo ("simulação no envio de cotação de preços" e "simulação no envio da proposta comercial e/ou na fase de lances") nos Pregões nº 022/08, 023/08, 123/08, 130/09, 137/08, 138/09, 153/09, 161/09 e 180/2010 (3317591, item 24), cessou em 15/12/2010 (data da realização do Pregão nº 180/2010). Assim, a prescrição somente se operaria a partir de 15/12/2018, salvo ocorrência de marcos interruptivos. Nesse contexto, a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal (Operação Fatura Exposta) em 06/04/2017 (2789615, Evento 3 - OUT2) constituiu marco interruptivo válido para reinício da contagem do prazo.

6.6. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 06/04/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 06/04/2025.

6.7. Registre-se, ainda, que, mesmo na hipótese de inexistência do IPL nº 37/2017-7, o prazo prescricional também teria sido interrompido pelas apurações empreendidas no âmbito da própria CGU, por meio das Notas Técnicas nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2789531), de 27/11/2017, e nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2789546), de 22/12/2017, que tiveram por objeto a apuração de irregularidades em procedimentos licitatórios para aquisição de equipamentos no âmbito do INTO e da SES/RJ, configurando atos inequívocos de apuração capazes de interromper validamente a prescrição, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999.

6.8. Com a intimação da empresa, em 21 de março de 2024 (SEI nº 3182449), para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº 37/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

6.9. Em consequência, mesmo que os fatos tenham cessado em 15/12/2010, a interrupção em abril de 2017 por "*qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato*" e a nova interrupção pela notificação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2024 postergaram o prazo de prescrição, que somente se configuraria **em 21/03/2032**. Portanto, **não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva** até essa data, considerando-se válidos e tempestivos os atos administrativos de responsabilização até então praticados.

7. CONCLUSÃO

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

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

7.3. No mérito, tratou adequadamente a questão e concluiu, de modo acertado, pela responsabilização da empresa.

7.4. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

7.5. Dessa forma, sugere-se o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final (3317591, § 36), com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

7.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 29/12/2025, às 10:29, 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 3625601 e o código CRC 685E8EE6