



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

PARECER Nº 00095/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109659/2024-16

INTERESSADOS: LINKCON LTDA EPP

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA: PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. LINKCON. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR) Nº 00190.109659/2024-16. APLICAÇÃO DAS SANÇÕES ADMINISTRATIVAS DE MULTA, PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA DA DECISÃO ADMINISTRATIVA SANCIONADORA E DECLARAÇÃO DE INIDONEIDADE. SUGESTÃO DE INDEFERIMENTO DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO.

1. Ausência de fundamentos capazes de infirmar a Decisão Nº 6, que aplicou a penalidade de multa e publicação extraordinária, além do impedimento de licitar por dois anos, acolhendo o Relatório Final da Comissão de PAR e totalmente o Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3928779), aprovado pelo DESPACHO DE APROVAÇÃO Nº 01076/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

2. Inexistência de fatos novos, provas em sentido diverso ou circunstâncias suscetíveis de justificar a inocência da recorrente.

3. Parecer pelo conhecimento e pelo indeferimento do pedido.

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

1. RELATÓRIO

1. Trata-se de Pedido de Reconsideração apresentado pelo ente privado **LINKCON**, CNPJ nº 05.323.742/0001-71, pretendendo a reforma da Decisão nº 6 (SEI, nº 3928784), publicada no Diário Oficial da União - DOU do dia 12 de janeiro de 2026 (SEI nº 3931236).

2. O Processo Administrativo de Responsabilização nº 00190.109659/2024-16 apurou a prática de conduta de fraude ao caráter competitivo de licitação pública, em relação ao Pregão Eletrônico nº 17/2016, realizado pela CDRJ, o qual teve por objeto “a prestação de serviços de modernização administrativa portuária”.

3. O certame gerou a Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2016, além dos Contratos nº 63/2016, 76/2017 e 33/2018, celebrados com a CDRJ e os seguintes contratos: Contrato nº 915/2016, celebrado com o Departamento Nacional de Infraestrutura de Transportes (DNIT); Contrato nº 38/2017, firmado com a Fundação Nacional de Saúde (FUNASA); Contrato DIPRE/84.2017, celebrado com a então Companhia Docas do Estado de São Paulo (CODESP); Contrato nº 01/2018, firmado com a Secretaria Nacional da Juventude (SNJ); e Contratos nº 013/2018 e 014/2018, firmados com a Companhia Docas do Rio Grande do Norte (CODERN).

4. Conforme Termo de Indiciação (SEI, nº [3485193](#)):

1.11. Observa-se que os processos supracitados envolvem atos e fatos relacionados à empresa Linkcon sobre a qual existem indícios de práticas irregulares no âmbito do Pregão Eletrônico – PE nº 17/2016, conduzido pela CDRJ, que gerou a Ata de Registro de Preços – ARP 01/2016. (...)

1.12. Com base na referida ARP, a CDRJ firmou com a Linkcon os Contratos de nº 63/2016, 76/2017 e 33/2018, cujo somatório totaliza o montante de R\$ 17.128.990,00. (...)

1.13. Foram, ainda, identificados, outros contratos derivados da ARP 01/2016 celebrados entre a Linkcon e órgãos do Poder Executivo Federal, quais sejam: Contrato 915/2016 - DNIT, no valor de aproximadamente R\$ 5 milhões; Contrato 38/2017 - FUNASA, no valor de aproximadamente R\$ 8 milhões; Contrato DIPRE/84.2017, CODESP, no valor de aproximadamente R\$ 2,8 milhões; Contrato 01/2018, Secretaria Nacional da Juventude (SNJ), no valor aproximado de R\$ 7,5 milhões; Contratos 013/2018 e 014/2018, Companhia Docas do Rio Grande do Norte – CODERN, no valor total de R\$ 8.073.300,00.

(...)

2.1. Com fulcro na Lei nº 12.846/2013 e nas provas constantes dos autos, a Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização – CPAR verificou que a empresa Linkcon Ltda., supostamente fraudou licitação pública bem como o contrato dela decorrente e obteve vantagem indevida em contrato com a administração pública (...).

(...)

3.1. A CPAR entende que a conduta da pessoa jurídica Linkcon Ltda., CNPJ 05.323.742/0001-71, se enquadra nos atos lesivos tipificados no artigo 5o, IV, alíneas “a” e “d”, da Lei no 12.846/2013, tendo em vista que a referida pessoa jurídica supostamente fraudou procedimento licitatório e contratos dele decorrentes.

3.2. Em síntese, as condutas irregulares atribuídas à Linkcon Ltda. são as seguintes, tal qual apresentadas nos tópicos próprios do presente relatório:

I - Pesquisas de preços simuladas que implicaram no direcionamento da licitação PE nº 17/2016 – ARP nº 01/2016;

II - Apresentação de documento falso para enquadramento como EPP;

III - Irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016;

IV - Inexecução total do Contrato nº 33/2018.

3.3. As condutas acima relacionadas incidem ainda sobre o art. 7o, da Lei no 10.520/2002, pela atuação de modo inidôneo.

5. O processo tramitou regularmente e a Comissão de PAR apresentou Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)), a CPAR recomendou a responsabilização da processada nos seguintes termos:

5.1. A CPAR recomenda a aplicação, à LINKCON LTDA, CNPJ Nº 05.323.742/0001-71, da pena de multa no valor de R\$ 21.849.552,89 (vinte e um milhões oitocentos e quarenta e nove mil quinhentos e cinquenta e dois reais e oitenta e nove centavos) e da publicação extraordinária da respectiva Decisão sancionatória pelo prazo de 60 dias, nos termos do Art.6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013 - observadas as disposições seguintes por fraudar licitação pública, obtendo, assim, vantagem indevida em contratos com a Administração Pública (Art. 5º, Inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013).

6. Concluído o Relatório Final, foi oportunizado à pessoa jurídica a apresentação de suas alegações finais (SEI, nº 3693914) sendo o direito regularmente exercido dentro do prazo estabelecido, conforme (SEI, nº 3715748).

7. Por meio da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 3791178) a CGIPAV analisou a manifestação da pessoa jurídica, concordando com os posicionamentos da CPAR, acima elencados na conclusão do Relatório Final, fazendo, ao fim, o seguinte apontamento, acrescentando a pena de impedimento de licitar e contratar:

Ressalva-se que a presente análise recomenda à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica LINKCON LTDA (CNPJ Nº 05.323.742/0001-71) da pena de multa no valor de R\$ 21.521.878,64 (vinte e um milhões, quinhentos e vinte e um mil, oitocentos e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos), da publicação extraordinária da respectiva decisão sancionatória pelo prazo de 60 dias, nos termos do art. 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846/2013 e do impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 2 (dois) anos, conforme previsão do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, recomendações estas que se devem ao fato de que os contratos com o Instituto Aggeu Magalhães/Fiocruz e com o Iphan/MA não guardam relação direta com os ilícitos apurados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e de que já houve aplicação de sanção pelos mesmos fatos pelo TCU.

Os apontamentos acima foram acatados pelo Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (3928779) que acolheu as sugestões do Relatório Final e da Nota Técnica nº 3430.

A decisão nº 6 (SEI, nº 3928784) aplicou à pessoa jurídica as seguintes penalidades:

a) multa no valor de R\$ 21.521.878,64 (vinte e um milhões, quinhentos e vinte e um mil, oitocentos e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos), nos termos do art. 6º, inc. I, da Lei nº 12.846, de 2013;

b) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 6º, inc. II, da Lei nº 12.846, de 2013;

c) impedimento de licitar e contratar com a União, pelo prazo de 02 (dois) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

8. Após a decisão sancionadora, a empresa formulou Pedido de Reconsideração (SEI nº 3944367) ao Ministro de Estado da CGU. Como fundamento de seu inconformismo diante das sanções aplicadas, a recorrente requereu a anulação da “multa administrativa imposta no valor de R\$ 21.521.878,64 (...); afastar integralmente as imputações de fraude ou conluio; reconhecer a plena execução dos contratos derivados da ARP nº 01/2016” e, subsidiariamente, caso não seja acolhido o pedido principal, “a redução substancial da penalidade, com exclusão da suposta ‘vantagem auferida’ como critério de dosimetria, e adoção de parâmetros proporcionais à conduta comprovadamente regular da empresa no certame e na execução contratual”.

9. Por fim, o Despacho SIPRI, de 6 de abril de 2026, acolheu a manifestação da DIREP, por meio da Nota Técnica nº 1158 (SEI, nº 4020888) e encaminhou os autos para CONJUR, para a presente manifestação.

10. É o breve relatório.

2. FUNDAMENTAÇÃO

11. Quanto ao aspecto temporal, o artigo 15 do Decreto nº 11.129/2022 dispõe que o prazo para oposição de Pedido

de Reconsideração é de 10 (dez) dias, contados da data de publicação da decisão sancionadora.

12. A Decisão nº 6, foi publicada no Diário Oficial da União - DOU do dia 12 de janeiro de 2026 (SEI nº 3931236) em 21 de janeiro de 2026, conforme mensagem eletrônica SEI, nº 3943751, a pessoa jurídica interpôs seu pedido de reconsideração, dentro, pois, do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022.

2.1 DAS RAZÕES DO PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO

13. A empresa apresenta, em suma, as seguintes alegações para fundamentar o Pedido de Reconsideração:

- prescrição da pretensão punitiva
- ocorrência de preclusão temporal e da violação aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório
- lesão à coisa julgada administrativa
- existência de processos administrativos na esfera do TCU
- invalidade da premissa de direcionamento da licitação
- ausência de falsidade em documentação de EPP
- improcedência da acusação de inexecução contratual
- inexistência de atos lesivos dispostos na Lei nº 12.846, de 2013
- ilegitimidade da multa aplicada à recorrente
- disparidade na dosimetria das penalidades
- ilegalidade e da desproporcionalidade na fixação do valor da multa
- nulidade da aplicação de sanção fundada em norma expressamente revogada
- ausência de fraude, conluio ou direção única entre empresas, em razão de parentesco

14. Os argumentos defensivos ensejaram análise individualizada pela área técnica, que já se manifestou por ocasião da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3791178), e por esta Consultoria Jurídica, conforme Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº 3928779) e agora pela Nota Técnica nº 1158/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº 4020888).

15. Passo à análise dos argumentos trazidos pelo Pedido de Reconsideração interposto.

2.1.1 Da Prescrição

16. A recorrente sustenta a ocorrência da prescrição da pretensão punitiva, arguindo que o prazo quinquenal teria se esgotado. Tentou afastar a eficácia interruptiva do procedimento instaurado na CDRJ em 2019, sustentando que o art. 25 da Lei nº 12.846/2013 restringiria o efeito interruptivo exclusivamente à instauração do PAR pela CGU.

17. Por fim, a recorrente invoca os princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações, alegando que o transcurso de quase dez anos desde os fatos narrados inviabiliza o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, devido à possível perda ou perecimento de provas necessárias à elucidação da controvérsia.

18. Trata-se de reiteração de argumentos já apresentados pela LINKCON na defesa inicial e nas alegações finais, cujo mérito foi devidamente enfrentado pelo Colegiado no Relatório Final (SEI, nº 3692912):

4.11. Em relação à alegada prescrição administrativa, em que a defesa afirma que os prazos referentes à pretensão punitiva por parte da Administração Pública restam esgotados, tem-se o seguinte: Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado. Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

4.12. Primeiramente, se esclarece que a contagem do prazo prescricional relativo aos fatos ocorridos tem como fundamento o artigo 25 da Lei nº 12.846/2013 que rege o Processo Administrativo de Responsabilização – PAR. A Lei nº 9.873/1999 é utilizada de forma subsidiária. Uma vez que no presente caso não há lacuna na norma, ou seja, a Lei Anticorrupção trata da matéria de forma expressa, esse é o normativo a ser considerado para o cálculo da prescrição no que tange aos ilícitos cometidos pela Linkcon Ltda.

4.13. Desse modo, de acordo com os documentos constantes dos autos, a data de ciência dos indícios da prática de atos lesivos pela Linkcon é 16/11/2020, que corresponde à conclusão do PAD nº 50905.1675/2020-11, cujo resultado se encontra no Relatório Final produzido pela Comissão de Processo Administrativo Disciplinar (Processo 00190.109129/2022-14, Pasta I, Anexo 3, SEI 2537129).

4.14. Nesse sentido, de acordo com o artigo 25 da Lei nº 12.846/2013, a prescrição da pretensão punitiva da Administração ocorreria em 16/11/2025. Ou seja, a Administração teria até a referida data para instaurar um procedimento apuratório que daria origem à interrupção da prescrição, conforme prevê o parágrafo único do mesmo artigo 25.

4.15. Ocorre que a própria CDRJ, ao contrário do que afirma a defesa, instaurou Processo Administrativo de Responsabilização (50905.001999/2021-21), por meio da Portaria nº 140, de 30/03/2021, que interrompeu o prazo prescricional e foi avocado por essa CGU a fim de dar continuidade às apurações em curso (3398369).

4.16. Portanto, tem-se que o a prescrição somente ocorrerá em 30/03/2026, data em que decairá o direito de

punir da Administração Pública.

4.17. Observa-se que as datas consideradas como de ciência da infração e de interrupção da prescrição trazem benefício à defesa. E, por cautela, serão as adotadas nesse PAR em virtude da avocação pela CGU do PAR já instaurado na CDRJ.

4.18. Ressalta-se, então, que o argumento da defesa no sentido da extinção do presente PAR não prospera.

19. No mesmo sentido a CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)), assim manifestou-se:

5.21. Acrescente-se, em relação à prescrição administrativa, que, ainda que se cogite, apenas para argumentar, que a Administração Pública tenha tomado ciência dos fatos em momento anterior - por exemplo, em 2017, quando o TCU já promovia apurações correlatas - tal circunstância não infirmaria a higidez do presente feito. Isso porque a instauração do Processo Administrativo de Responsabilização nº 50905.001999/2021-21, pela CDRJ, por meio da Portaria nº 140, de 30/03/2021, interrompeu validamente o prazo prescricional, nos exatos termos do parágrafo único do art. 25 da Lei nº 12.846/2013. Posteriormente, esse feito foi avocado por esta CGU, assegurando a continuidade regular das apurações. Dessa forma, a prescrição apenas se consumará em 30/03/2026, conclusão já devidamente consolidada pela CPAR em seu Relatório Final.

5.22. No que se refere à suposta “jurisprudência da própria CGU” que, segundo a acusada, teria reconhecido a data dos fatos como marco inicial da contagem do prazo prescricional, observa-se que tal assertiva carece de qualquer comprovação documental. Ademais, ainda que existisse decisão administrativa nesse sentido, ela não teria o condão de afastar o comando expresso constante do art. 25 da Lei nº 12.846/2013, que estabelece, de forma clara e objetiva, que o prazo deve ser contado da data da ciência da infração - ou, tratando-se de ilícito continuado, do dia em que cessar a prática.

5.23. Sobre o entendimento constante do Acórdão nº 10.460/2022/TCU embasar os argumentos da empresa, não é o caso. Referida jurisprudência refere-se ao ordenamento interno do TCU, editado com fundamento na Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, aplicável exclusivamente no âmbito daquela Corte de Contas.

5.24. Trata-se, portanto, de entendimento específico do regime prescricional da Tomada de Contas Especial (TCE) no âmbito do TCU, cuja lógica é profundamente distinta da que rege a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas com fundamento na Lei nº 12.846/2013, aplicável ao presente PAR, no âmbito do controle interno exercido pela CGU. Assim, a tentativa da empresa de importar entendimento aplicável ao TCU para o regime jurídico da responsabilização administrativa de empresas perante a CGU é indevida.

20. A tese defensiva de prescrição é improcedente uma vez que a questão foi exaustivamente enfrentada pela CPAR e pela CGIPAV, cujas conclusões ratifico. O regime prescricional do art. 25 da Lei nº 12.846/2013 determina que o prazo quinquenal se inicia na data da ciência da infração, e, ainda que a defesa tente retroagir indevidamente a data da ciência a auditorias pretéritas do TCU, entendendo que a pretensão estatal permanece válida.

21. Importante notar que a Portaria nº 140, de 30 de março de 2021, que instaurou o PAR na esfera da CDRJ, operou efeito interruptivo sobre o prazo prescricional, nos termos do art. 25, parágrafo único, da Lei Anticorrupção. A posterior avocação pela CGU deu continuidade a persecução sancionatória e não desnatura a interrupção anterior. O direito de punir encontrava-se plenamente vigente, culminando na publicação da Decisão nº 6 em 12 de janeiro de 2026, data anterior ao termo da prescrição (30 de março de 2026), fulminando, portanto, qualquer pretensão de extinção da punibilidade.

22. Quanto à Lei nº 10.520/2002, corroboro integralmente o Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, que atesta a higidez da sanção, visto que o prazo prescricional para tais ilícitos, nos moldes da Lei nº 9.873/1999, estende-se até 11 de julho de 2031.

23. A alegação da empresa não passa de mera reiteração de inconformismo desprovida de suporte legal, razão pela qual deve ser afastada, mantendo-se a plena eficácia da decisão sancionatória.

2.1.2 Preclusão Temporal e da Violação aos Princípios Constitucionais do Devido Processo Legal, da Ampla Defesa e do Contraditório

24. A recorrente alega a ocorrência de preclusão sustentando que a inércia da Administração Pública, em razão de hiato de nove anos entre os fatos e a notificação formal, violou os princípios da segurança jurídica, da razoabilidade e da eficiência. Argumenta que a morosidade na instauração do PAR, sem justificativa plausível ou fatos novos que a fundamentem, configura abuso do exercício do poder sancionador e afronta ao devido processo legal.

25. No mesmo sentido alegou que o transcurso desse interregno temporal comprometeu o exercício da ampla defesa e do contraditório, prejudicando a produção probatória. Por fim, alegou quebra da lealdade processual.

26. O argumento já foi levantado pela recorrente na defesa escrita inicial (SEI, nº [3538648](#)) e nas Alegações Finais (SEI, nº [3715748](#)) e neste ponto, apreciada pelo Colegiado em seu Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)):

4.19. Quanto à questão da “preclusão temporal”, a defesa alega que esta é um fundamento autônomo para a extinção do feito e indica os princípios da razoabilidade, da eficiência e da tempestividade como parâmetros para a persecução sancionatória, bem como afirma que a demora excessiva compromete a legitimidade da atuação sancionatória.

4.20. Nesse sentido, esse argumento também não se sustenta, uma vez que, conforme já exposto acima, o

processo ora em curso é legítimo e tempestivo, visto que os prazos para a apuração dos atos lesivos cometidos pela Linkcon estão sendo respeitados, segundo determinação contida da Lei nº 12.846/2013, que norteia o Processo Administrativo de Responsabilização.

4.21. No que tange ao raciocínio do “lapso temporal” comprometer de forma irreparável o exercício pleno do contraditório e da ampla defesa, também não assiste razão à defesa.

4.22. Os argumentos acerca do prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa não podem prosperar, uma vez que é farta a documentação comprobatória apresentada nos autos por essa CPAR. Ademais, a própria empresa apresentou a sua defesa juntamente com documentos diversos sobre os fatos tratados no presente PAR, os quais foram anexados ao presente processo.

4.23. Ou seja, além de não ter havido a prescrição da pretensão punitiva, não há que se considerar o alegado “vício insanável que contamina o processo em sua essência” quando se trata de autos que contam com um farto e robusto conjunto probatório apresentado pela CPAR o qual a defesa teve acesso. Outrossim, há inúmeros documentos anexados pela própria empresa, não havendo, portanto, que se falar em prejuízo ao exercício do contraditório e da ampla defesa.

27. Não ocorreu inércia por parte da Administração, a ciência dos ilícitos envolvendo a LINKCON ocorreu no mês de novembro de 2020 e na sequência foi instaurado PAR no âmbito da CDRJ, sendo posteriormente avocado e reinstaurado pela CGU.

28. Diversos foram os atos praticados dando seguimento às apurações, sendo estas finalizadas com a prolação da decisão condenatória pelo Ministro de Estado da CGU, **em janeiro de 2026, antes do termo final para o exercício da ação punitiva estatal.**

29. Cabe aqui rememorar o que foi analisado pela CPAR, e pela CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)): *“todos os argumentos apresentados pela acusada acerca de (...) preclusão temporal e suposto prejuízo ao contraditório e à ampla defesa já foram detidamente examinados e devidamente afastados pela CPAR, não subsistindo fundamento jurídico que autorize o acolhimento das teses defensivas”*.

30. No decurso do processo não ocorreu prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, a sugestão de condenação feita pelo Colegiado no Relatório Final teve lastro no conjunto de provas constantes dos autos, todas submetidas ao crivo do contraditório e da ampla defesa.

31. A pessoa jurídica teve acesso aos autos, direito de apresentar defesa, alegações finais, pedido de reconsideração e demais manifestações, tendo sido, assim, respeitado o devido processo legal.

32. Afasto a alegação de preclusão temporal, ressaltando-se terem sido cumpridos, pela Administração, todos os prazos legais que lhe são impostos.

2.1.3 Lesão à coisa julgada administrativa

33. A recorrente argui a ocorrência de coisa julgada administrativa e preclusão, sustentando que os contratos decorrentes da Ata de Registro de Preços em questão já foram objeto de fiscalização pelo Tribunal de Contas da União (TCU), órgão competente para apreciar a legalidade e a economicidade dos atos. Argumenta que, tendo a Corte de Contas validado a hígidez do certame e a vantajosidade das contratações no Processo TCU nº 034.914/2016-1 (Acórdão nº 1823/2017-Plenário), seria inadmissível a rediscussão de tais atos na esfera administrativa, sob pena de violação ao princípio da segurança jurídica, consagrado no art. 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999.

34. Sustenta, assim, que a decisão do TCU possui força preclusiva, vedando que a Administração reavalie a regularidade de atos já validados pelo controle externo e questionou a contradição do Relatório Final, que teria acatado a validade do contrato nº 33/2018, enquanto propugnou pela ilegalidade dos demais ajustes derivados do mesmo certame.

35. Mais uma vez enfrentamos argumentos já ventilados em momento anterior e analisado conforme Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)), Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº [3791178](#)) e Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº [3928779](#)):

Relatório Final

4.35. Assiste razão à defesa quando discorre sobre a preclusão em relação ao Acórdão nº 1823/2017 – TCU – Plenário, o qual, destaca-se, não foi abordado por esta Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização no Termo de Indicação e nem mesmo utilizado como fundamento para nenhuma das irregularidades apontadas.

4.36. Contudo, olvida-se a defesa de que o próprio TCU realizou outras fiscalizações no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2016, por meio da Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), que formulou representação relatando haver indícios de irregularidades identificados no processo de trabalho de planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2016 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro CDRJ e a empresa Linkcon Ltda.

4.37. Diante disso, após relatados e discutidos os autos de tal representação, foi exarado o Acórdão nº 2166/2022 – TCU – Plenário, proferido no bojo da TC 006.195/2019-9 e que serviu de norte para análise das irregularidades apontadas no presente PAR quanto à aplicação e enquadramento dessas ao disposto na Lei nº

12.846/2013. (Documentos no Processo 00190.109129/2022-14, Acórdão 2166/2022 CDRJ, 2608157)

4.38. O referido Acórdão, dentre outras decisões, declarou a inidoneidade da empresa Linkcon para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do artigo 46 da Lei nº 8.443/1992, em virtude da prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 3 (três anos).

4.39. Em consulta ao sítio do Portal da Transparência, realizada em 14/04/2025, verificou-se que houve aplicação à empresa Linkcon das seguintes penalidades pelo Tribunal de Contas da União em decorrência das fraudes praticadas no PE nº 17/2016: I impedimento/proibição de contratar com prazo determinado, com base no artigo 7º, da Lei nº 10.520/02; e (<https://portaldatransparencia.gov.br/url/57b7ac5b>) II declaração de inidoneidade com prazo determinado, com fundamento no artigo 46, da Lei nº 8.443/1992; (<https://portaldatransparencia.gov.br/url/f0b0f024>) 4.40. Ou seja, a própria Corte de Contas realizou análise dos fatos diante das evidências apontadas pela Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti) às quais redundaram em aplicação das penalidades mencionadas.

Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

5.30. Portanto, constata-se que os argumentos da empresa relativos à alegada coisa julgada administrativa, bem como às supostas hipóteses de bis in idem, já foram detidamente analisados e afastados pela CPAR, não subsistindo fundamento jurídico que autorize o seu acolhimento no âmbito do presente PAR.

5.31. Acrescente-se que o Acórdão nº 2724/2022–TCU–Plenário (...), ao analisar recurso da empresa em face do Acórdão nº 2166/2022–TCU–Plenário, rejeitou expressamente a tese de coisa julgada administrativa fundada no Acórdão nº 1823/2017 – TCU, registrando que “a apreciação de processo anterior não faz coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas” e que a conclusão de vantajosidade então proferida se baseou em volume de informações “consideravelmente inferior ao que foi obtido nos presentes autos”. Trata-se, portanto, de decisão clara da própria Corte de Contas no sentido da inexistência de preclusão administrativa quanto às condutas fraudulentas apuradas em processos posteriores.

5.32. Também não se pode cogitar em coisa julgada administrativa perante a CGU, uma vez que inexistente vínculo jurídico entre as instâncias. O TCU exerce o controle externo, nos termos do art. 71 da Constituição Federal e da Lei nº 8.443/1992, ao passo que a CGU, no exercício do controle interno, fundamenta sua atuação no art. 74 da Constituição Federal, na Lei nº 12.846/2013 e na Lei nº 10.520/2002. Assim, a atuação sancionatória da CGU é autônoma e não se subordina às decisões emanadas pelo TCU. (grifos acrescidos)

Parecer CONJUR/CGU nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

125. Não se pode falar em coisa julgada administrativa e bis in idem, (...) pois foram identificadas outras irregularidades não apreciadas pelo Acórdão nº 1823/2017, sendo que foi o Acórdão nº 2166/2022 TCU-Plenário que reconheceu expressamente ocorrência de fraude e aplicou sanções à pessoa jurídica. Ademais, inexistente vinculação jurídica entre instâncias, sendo CGU e TCU órgãos autônomos.

36. Não prospera a tese de coisa julgada administrativa no presente caso. O Acórdão TCU nº 2166/2022, Plenário (Processo TC 006.195/2019-9), utilizado pela CPAR o qual resultou a condenação da LINKCON, tratou de tópicos não apreciados pelo Tribunal, de acordo com o Processo TC 034.914/2016-1 (Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário), citado pela defesa. Conforme Acórdão TCU nº 2166/2022/Plenário:

Quadro 1 - Objeto das representações para apurar atos da CDRJ		
TC:	TC Processo 034.914/2016-1	TC Processo 006.195/2019-9 (este processo)
Ori ge m:	representação de licitante.	Sefti
Obj eto:	Apurar supostas irregularidades no âmbito do processo licitatório Pregão Eletrônico 17/2016	Apurar questões que não foram objeto da representação de licitante, incluindo aí, indícios de falhas no planejamento e na execução contratual, especialmente, na medição e no pagamento, o que pode ter ocasionado prejuízo ao erário, a exemplo do que ocorreu em outros contratos que tiveram como origem a mesma ata.
Sit uaç ão:	Julgada improcedente a representação, quanto aos pontos levantados pela empresa Wend Tecnologia e Treinamento Ltda ME	Em apuração.

37. Mesmo que a CGU e a Corte de Contas pertençam à esfera administrativa, o âmbito de atuação é distinto, cabendo à CGU o exercício do controle interno e à apuração de atos lesivos à Administração Pública, com fundamento no art. 74 da Constituição Federal de 1988, na Lei nº 12.846, de 2013, e nas Leis de Licitações, enquanto ao TCU, no exercício do controle externo, nos termos do art. 71 da Constituição Federal e da Lei nº 8.443, de 16 de julho de 1992.

38. Veja-se o que estabelece o Manual de PAR da CGU acerca do tema:

No que tange à separação da instância administrativa com o campo de atuação do Tribunal de Contas da União -TCU, é válido ressaltar que a regularidade de contas julgada por aquela Corte não impede a responsabilização de servidores ou entes privados pela Administração. (...) No entanto, segundo parecer vinculante da Advocacia-Geral da União, a decisão da Corte de Contas que negue existência de fato ou autoria, pode repercutir na esfera administrativa.

39. CGU e TCU são órgãos autônomos, nesse sentido o TCU reconheceu, no curso do Processo TC 006.195/2019-9 (Acórdão TCU nº 2166/2022, Plenário), a fraude cometida pela LINKCON, apontada, pelo Colegiado, no PAR.

40. Isso posto, afasto as alegações da defesa.

2.1.4 Existência de processos administrativos na esfera do TCU

41. A recorrente sustenta a inadequação da apuração em curso, alegando que os mesmos fatos estão sob análise no Tribunal de Contas da União (TCU) sem trânsito em julgado administrativo. Argumenta que a tramitação simultânea de procedimentos sobre idêntico objeto gera risco de *bis in idem*, ofende a segurança jurídica e o devido processo legal, e pode ensejar decisões contraditórias além de citar precedentes do Superior Tribunal de Justiça (REsp 1.585.684 e REsp 2.144.140).

42. O argumento já foi apresentado pela recorrente nos seguintes momentos processuais; defesa escrita inicial (SEI [3538648](#)) e nas Alegações Finais (SEI [3715748](#)).

43. Foram analisados pela CPAR, no Relatório Final (SEI [3692912](#)), e pela CGIPAV, conforme Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)):

Relatório Final

4.41. Outrossim, no que se refere às alegações de *bis in idem* e existência de apuração em outras esferas, ressalta-se inicialmente a independência entre as instâncias administrativas, cível e penal. Nesse sentido, é possível a apuração e aplicação de sanções de forma independente em cada uma das esferas.

4.42. Ademais, a concomitância de processos em andamento sobre os mesmos fatos não gera prejuízo à segurança jurídica e à eficiência administrativa, uma vez que cada órgão atua para apurar os fatos em sua esfera de competência. (...)

4.44. Tal entendimento está consolidado na jurisprudência pátria, conforme pode-se perceber da ementa de julgado transcrita a seguir: AGRAVO REGIMENTAL EM RECURSO ORDINÁRIO EM MANDADO DE SEGURANÇA. PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. DEMISSÃO. INDEPENDÊNCIA ENTRE INSTÂNCIAS ADMINISTRATIVA, CÍVEL E PENAL. INEXISTÊNCIA DE VIOLAÇÃO DO CONTRADITÓRIO E DA AMPLA DEFESA. NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA. IMPOSSIBILIDADE. 1. Nos termos da jurisprudência sedimentada nesta Corte, são independentes as instâncias administrativas, cível e penal, excepcionando-se apenas hipóteses em que é reconhecida, no âmbito penal, a negativa de autoria ou da materialidade do fato. Precedentes. 2. Inexiste violação dos princípios do contraditório e da ampla defesa quando é oportunizada ao servidor a faculdade de participar de todo o Processo Administrativo Disciplinar do qual é parte, inclusive com a oportunidade de remarcar perícia médica solicitada. 3. Não se admite, na estreita via do mandado de segurança, a realização de dilação probatória. Precedentes. 4. Agravo regimental a que se nega provimento, com aplicação da multa prevista no art. 1.021, § 4º, do CPC – grifos acrescidos. (STF, RMS 35469 AgR, Relator Min. EDSON FACHIN, Segunda Turma, DJe 11/03/2019) (grifos nossos) Destaca-se, ainda, que dentro da mesma esfera não há vedação legal ou constitucional à aplicação de mais de uma sanção com fundamento em distintas normas em resposta a uma mesma conduta. Tal fato ocorre até mesmo no direito penal, onde esse fenômeno é conhecido como concurso formal e tem regras específicas para aplicação da pena correspondente.

4.45. Nesse sentido, a jurisprudência vem sendo pacífica em admitir que um mesmo agente público seja punido, por exemplo, com base na Lei de Improbidade Administrativa e na Lei nº 8.112/1990 pela mesma conduta.

4.46. Portanto, diante do sobredito, os argumentos e respectivas razões apresentadas pela defesa acerca de preclusão administrativa e *bis in idem* não podem ser acolhidas (...).

Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

5.33. Tampouco há falar em *bis in idem*, podendo cada qual aplicar sanções no âmbito de sua competência. Havendo, eventualmente, mais de uma penalidade de mesma natureza aplicada em decorrência de um mesmo fato, caberá à autoridade julgadora observar o disposto no art. 22 da Lei de Introdução às normas do Direito Brasileiro (LINDB) para avaliar a proporcionalidade e adequação da sanção, em especial na dosimetria: Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados. (...) § 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato.

5.34. Ou seja, não se trata de dupla punição vedada, mas sim de responsabilização legítima em esferas distintas, com possibilidade de consideração dos efeitos cumulativos para assegurar racionalidade e justiça na aplicação das sanções.

5.35. Da mesma forma, considerando que são independentes as apurações em curso na CGU e no TCU, cabe à Comissão avaliar os elementos de convicção, independentemente do andamento processual na Corte de Contas. Portanto, a suposta "necessidade de se aguardar o desfecho do processo no TCU antes de dar seguimento à presente ação", defendida pela acusada, também não merece prosperar.

44. A independência das instâncias permite o andamento concomitante de processos nos dois órgãos, sobre os mesmos fatos, ressalvada a cumulação de sanções, art. 22, §3º da LINDB, devendo ser observada na dosimetria da pena de mesma natureza e relativa ao mesmo fato.

45. Este raciocínio foi observado no presente caso, a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002, foi aplicada à LINKCON pelo prazo de 2 (dois) anos, conforme Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)):

5.145. Em que pese ter indiciado a acusada com base também nos atos tipificados no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, a CPAR não recomendou a responsabilização da acusada por essa tipificação no Relatório Final. Todavia, discorda-se desse entendimento e, reiterando a análise constante dos itens 5.120 a 5.129 desta nota técnica, considera-se plenamente cabível a aplicação da sanção prevista no mencionado dispositivo legal.

5.146. Nesse sentido, com o fito de mensurar o correto lapso temporal aplicável, foram destacadas algumas circunstâncias pertinentes ao caso concreto. Como agravantes, verificou-se a existência de concurso de atos lesivos, com a prática de, pelo menos, duas condutas ilícitas em uma espécie de ato lesivo. Ademais, restou comprovado que tais atos envolveram a ciência e a participação do corpo diretivo da acusada, circunstância que reforça a gravidade da conduta. Soma-se a isso o fato de que, quando se consideram todas as adesões autorizadas com base na ARP nº 01/2016, em todas as esferas da Administração Pública, o valor ultrapassa R\$ 225 milhões (3485193, item 2.41). Outrossim, não foram identificadas circunstâncias atenuantes que pudessem justificar a mitigação da penalidade.

5.147. As irregularidades foram, inclusive, corroboradas pelo Acórdão nº 2.166/2022 – TCU – Plenário, que apresentou elementos robustos demonstrando fraudes ao procedimento licitatório do Pregão Eletrônico nº 17/2016. Outro aspecto relevante é que a vantagem auferida pela empresa com a conduta ilícita supera o patamar de 20% do faturamento bruto da acusada (critério máximo previsto para a multa quando desconsiderada a vantagem auferida). (...)

5.149. Nessa medida, justifica-se a recomendação de aplicação, no presente PAR, da sanção de impedimento pelo prazo máximo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002. 5.150. Todavia, é importante observar que o TCU, por meio do Acórdão nº 2166/2022-TCU-Plenário, de relatoria do Ministro Augusto Sherman Cavalcanti, proferido no processo TC 006.195/2019-9, declarou, com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, a inidoneidade da empresa Linkcon Ltda – EPP para participar de licitação na Administração Pública Federal, pelo prazo de 3 (três) anos, em virtude da prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SPR) 17/2016, promovido pela CDRJ (...).

5.151. Nesse ponto, cabe esclarecer que os §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB reforçam a tese da possibilidade de cumulação de sanções (CGU e TCU) em um mesmo caso. Com efeito, ao dispor que as sanções aplicadas ao agente devem ser consideradas na dosimetria de outras sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato, a norma não veda a cumulação, mas apenas determina que essa circunstância seja ponderada na fixação da pena. Em leitura a contrário sensu, a própria LINDB deixa evidente que a cumulação de sanções é juridicamente admissível.

5.152. Logo, entende-se que a sanção de 3 (três) anos aplicada pelo TCU não impede a atuação da CGU, mas pode ser considerada na dosimetria da sanção ora aplicada no âmbito deste PAR.

5.153. Ainda assim, ressalta-se que não está a se falar em compensar a penalidade de impedimento de licitar prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 com a declaração de inidoneidade aplicada pelo TCU com fundamento na Lei nº 8.443/1992. Isso porque as duas sanções possuem fundamentos legais distintos, derivam de competências próprias e independentes (CGU e TCU) e, portanto, sua aplicação não configura violação ao princípio do bis in idem.

5.154. Nesse contexto, a consideração/ponderação prevista no art. 22, § 3º, da LINDB não implica compensação, mas apenas o reconhecimento de que se trata dos mesmos procedimentos licitatórios fraudados e que há identidade de alcance entre as sanções (impedimento de contratar com a Administração Pública Federal).

5.155. Portanto, ainda que os fundamentos legais das sanções aplicadas por CGU e TCU sejam distintos, a aplicação do art. 22, § 3º, da LINDB é pertinente, uma vez que os fatos apurados são os mesmos e ambas as penalidades possuem abrangência equivalente. Nessa perspectiva, a sanção aplicada pelo TCU pode ser considerada como elemento atenuante, reduzindo a duração da penalidade ora fixada, sem que isso signifique renúncia às competências legais da CGU.

5.156. Assim, a sanção anteriormente aplicada pelo TCU relativa aos mesmos fatos é elemento relevante que, embora não afaste o dever de responsabilização inerente a esta CGU, pode ser considerado para mitigar outras sanções aplicadas à empresa. (...)

5.158. Dessa forma, quanto à definição do prazo da penalidade, entende-se razoável e proporcional a fixação da penalidade de impedimento de licitar e contratar pelo período de 2 (dois) anos, considerando-se, para tanto, a gravidade das infrações praticadas, o valor expressivo dos contratos celebrados com base na ARP nº 01/2016, a comprovação de que os atos ilícitos contaram com a participação do corpo diretivo da empresa, e, sobretudo, a possibilidade de compatibilizar a presente sanção com aquela já aplicada pelo TCU pelos mesmos fatos e de efeitos práticos semelhantes, em observância ao § 3º do art. 22 da LINDB.

46. O que pode se extrair dos trechos acima elencados é que o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) regido pela Lei nº 12.846/2013 possui escopo punitivo próprio e autônomo, não se subordinando aos processos da Corte de Contas, cuja natureza de controle externo opera em plano jurídico distinto.

47. Pelo exposto, não podem ser acolhidas as alegações da defesa.

2.1.5 Direcionamento da licitação

48. A recorrente negou a acusação de direcionamento no Pregão Eletrônico nº 17/2016 da CDRJ, argumentando que a premissa de participação simulada na pesquisa de preços não tem suporte fático, uma vez que a empresa não teria sido consultada para o envio de orçamentos nem apresentado propostas naquela fase. Alegou que o envio de cotações para estimativa de preços é prática admitida por normativos como a IN SEGES/ME nº 73/2020, não configurando, por si só, irregularidade ou direcionamento licitatório.

49. Acerca da elaboração do Termo de Referência, alegou que inexistia comprovação, reforçando que o Acórdão nº 1823/2017-Plenário do TCU teria validado a redação do documento pela área técnica da própria CDRJ. Alegou ausência de dolo, conluio ou vantagem competitiva desleal, pois o pregão eletrônico assegurou ampla disputa e que a vitória da empresa decorreu exclusivamente da proposta mais vantajosa.

50. Inicialmente, o Colegiado (i) não reportou envio de orçamento por parte da LINKCON na fase de pesquisa de preços do Pregão Eletrônico nº 17/2016, promovido pela CDRJ, e (ii) tampouco sustentou que o envio de orçamento a pedido da Administração Pública, para composição de estimativas de preços, constitui irregularidade.

51. No Termo de Indiciação (SEI [3485193](#)) e no Relatório Final (SEI [3692912](#)) foram demonstrados fortes e robustos indícios que direcionam para a constatação de que a pesquisa de preços realizada para a formação do preço de referência do aludido Pregão Eletrônico foi simulada favorecendo a LINKCON.

52. Ficou demonstrado que no Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, durante a fase da pesquisa de preços, apenas empresas que tinham algum vínculo com a LINKCON foram consultados ou não apresentavam condições de prestar os serviços que seriam contratados, pois atuavam em ramo comercial distinto.

53. O direcionamento foi demonstrado conforme os seguintes elementos elencados:

(i) contratação, pela LINKCON, em algumas situações, da prestação de serviços do Sr. Erich Caetano Geraldo (sócio da empresa ECG TEC Serviços de Informática Ltda - ECG TEC, uma das empresas consultadas na fase da pesquisa de preços) e da Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves (funcionária, à época dos fatos, da empresa SISTEMATECH INFORMÁTICA - SISTEMATECH, outra das empresas consultadas na fase da pesquisa de preços e que possui ou já possuiu em seu quadro societário sócios em comum e com vínculo de parentesco com sócios da LINKCON);

(ii) o Termo de Referência recebido pelas empresas participantes da fase da pesquisa de preços não possuía informações suficientes, como catálogo de serviços referentes aos serviços medidos em UST, o que as impossibilitaria de formularem cotações de preços; e

(iii) o edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016 estabeleceu apenas 1 (um) dia útil para a prova de conceito e, de acordo com os atestados de qualificação técnica apresentados, a LINKCON já possuiria desenvolvida a ferramenta que atenderia a tal critério, desde 2012.

54. Neste sentido, o Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)):

4.90. Em relação à argumentação de que o entendimento do TCU no âmbito do Processo TC 034.914/2016-1 foi no sentido de que os preços eram inferiores aos de mercado e vantajosos para a Administração Pública e que, diante de tal entendimento, não se pode falar em fraude ou direcionamento do objeto em favor da Defendente em razão de suposta simulação de pesquisa de preços, é evidente que a conclusão da defesa não pode ser considerada uma dedução lógica.

4.91. Ainda que os preços apresentados sejam inferiores aos de mercado e, momentaneamente, vantajosos para a Administração, não quer dizer que não tenha ocorrido fraude à licitação, consubstanciada no direcionamento à licitação por meio de pesquisas simuladas de preço.

4.92. Isso porque, além dos valores inicialmente propostos, há que se considerar outras variáveis, a exemplo de que se trata de uma Ata de Registro de Preços, que é um instrumento que gera a expectativa de contratação e permite que a empresa vencedora celebre contratos com diversos órgãos da Administração Pública, além do gerenciador da Ata.

4.93. Ou seja, as vantagens que a empresa pode obter a longo prazo, assim como restou demonstrada no Termo de Indiciação que a empresa obteve, pode ser de grande vulto em razão dos contratos firmados a partir do Registro de Preços. (...)

4.100. (...) a Defesa trouxe aos autos novos elementos que corroboram a tese apresentada de direcionamento de licitação, quais sejam: I - Contratação de prestação de serviços do Sr. Erich Caetano Geraldo (sócio da empresa ECG Informática) e da Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves (funcionária da empresa Sistematech à época dos fatos) em algumas situações, sendo que estes mantinham relacionamento com as empresas participantes da cotação de preços; II - Termo de Referência recebido pelas empresas participantes da pesquisa de preços não possuía informações suficientes, como catálogo de serviços referentes aos serviços medidos em UST, e que esta ausência impossibilitaria as empresas formularem cotações de preços; III - Edital do PE 17/2016 estabeleceu apenas 1 dia útil para a prova de conceito e, de acordo com os atestados de qualificação técnica apresentados, a Linkcon já possuiria a ferramenta que atenderia a tal critério desenvolvida desde 2012. Portanto, não são acolhidos os argumentos apresentados pela defesa da pessoa jurídica Linkcon e, diante dos novos elementos que corroboram a tese apresentada pela CPAR, se mantém a imputação preliminarmente apresentada no Termo de

Indiciação. (...)

4.105. (...) conforme consta do Termo de Indiciação, esta Comissão apresentou o quadro societário no qual se pode verificar que há coincidência entre os sócios das empresas Linkcon, vencedora da licitação PE nº 17/2016, e Sistematech, que realizou proposta orçamentária para a pesquisa de preços feita pela CDRJ a fim de definir o valor do objeto a ser licitado. (...)

4.107. Desse modo, entende-se que o fato de tais empresas possuírem relação direta, bem como sócios em comum, por suposto que fere a isenção da pesquisa de preços.

4.108. Ademais, há relação de parentesco entre os figurantes dos quadros societários das duas empresas, vez que a senhora Valdeli Moura de Souza é irmã da senhora Tania Maria Hoglund. As duas são filhas da senhora Maria da Conceição de Souza. A senhora Valdeli é mãe do senhor Sérgio Deletieri Lemos Filho, que é filho do senhor Sérgio Deletieri Lemos. Todos tendo alguma função dentro das empresas Linkcon e Sistematech, como demonstrado no quadro acima. (...)

4.116. Dessa forma, de acordo com os conceitos e definições acima utilizados, os quais foram trazidos pela própria defesa, são diversas as circunstâncias conhecidas e provadas que têm relação com o fato e autorizam, por indução, concluir-se pela existência do direcionamento do PE nº 17/2016 em favor da empresa Linkcon Ltda.

55. Corroborando o entendimento a CGIPAV na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)):

5.73. Portanto, constata-se que os argumentos da empresa relativos à suposta "ausência de prova de direcionamento do certame licitatório" já foram devidamente analisados e afastados pela CPAR, não subsistindo fundamento jurídico para o seu acolhimento.

5.74. Ainda que a empresa sustente não ter participado da fase interna do Pregão Eletrônico nº 17/2016, os elementos probatórios constantes dos autos demonstram a simulação da pesquisa de preços e a exigência de requisitos editalícios para o favorecimento da acusada. Nesse sentido, foi constatado o (3394841, itens 3.14 e 3.20): 3.14. (...) a) Quanto ao PE SRP n. 17/2016, o TCU constatou: (i) direcionamento do processo licitatório para favorecer a contratação da empresa LINKCON, porquanto a pesquisa de preço: a) teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas que não tinham condições de prestar o serviço que seria contratado, pois atuavam em ramo comercial distinto; b) quadro societário de algumas das empresas instadas a apresentar pesquisa de preço era composto por pessoas ligadas aos sócios da empresa LINKCON, indicando o envolvimento dessa empresa com a simulação da pesquisa; c) resposta à pesquisa de preços de uma das empresas ter sido feita mencionando elementos que não constavam do termo de referência (TR) original, mas que faziam parte de propostas de pregão presencial vencido pela LINKCON, ocorrido anos antes, mais um indicativo do envolvimento da empresa nessa etapa do certame; e d) diversos trechos do Edital do PE SRP 17/2016 eram idênticos aos atestados de capacidade técnica, indicando que os requisitos de habilitação técnica foram especificados de maneira a atender ao que a LINKCON teria como comprovar por meio de atestados; (...) 3.20. Tem-se, assim, o envolvimento da LINKCON no fato acima epigrafiado, considerando a suposta prática das condutas a seguir indicadas: Conduta 1: Valer-se de empresas ligadas a seus sócios para fraudar o PE SRP n. 17/2016, simulando a pesquisa de preço que serviu de base à contratação fraudulenta.

5.75. Quanto à alegação de que o Acórdão nº 1.823/2017 – TCU – Plenário teria validado a vantajosidade da proposta da empresa, cumpre reiterar que referido julgado não analisou as irregularidades ora em exame, especialmente o direcionamento da licitação por meio de pesquisa de preços simulada e a apresentação de documento ideologicamente falso para enquadramento como EPP. A própria Corte de Contas, em momento posterior, reconheceu tais fraudes no Acórdão nº 2.166/2022 – TCU Plenário, declarando a inidoneidade da empresa com fundamento no art. 46 da Lei nº 8.443/1992, justamente em razão das práticas fraudulentas identificadas no PE nº 17/2016 e nos contratos dele decorrentes. Assim, não procede a alegação de que o tema já teria sido “validado” pelo Acórdão nº 1.823/2017 – TCU, pois, conforme registrado pela própria Corte, a apreciação anterior se baseou em volume de informações consideravelmente inferior ao obtido em processos posteriores (Acórdão nº 2.724/2022 – TCU – Plenário). (...)

5.85. Cumpre destacar que a análise da CPAR não se limitou a afirmar a existência de um “grupo econômico” de direito, nos moldes previstos na Lei nº 6.404/1976, tampouco buscou aplicar conceitos trabalhistas de subordinação ou solidariedade previstos na CLT. A referência a sócios comuns e vínculos familiares entre os dirigentes da acusada e da empresa Sistematech teve por objetivo demonstrar laços societários e pessoais relevantes, aptos a indicar, em conjunto com outros elementos, a ocorrência de simulação da pesquisa de preços, com participação de empresas ligadas entre si, de forma a comprometer a isonomia do certame e a competitividade do Pregão Eletrônico nº 17/2016. (...)

5.87. Ademais, a jurisprudência do TCU reconhece que, embora a mera existência de sócios comuns ou de parentesco não configure, por si só, fraude ao certame, tais elementos constituem indícios relevantes, que, quando somados a outros fatores, podem evidenciar direcionamento ou restrição à competitividade (...)

5.89. Dessa forma, os laços societários e de parentesco identificados entre dirigentes e sócios da acusada e da Sistematech são elementos relevantes e juridicamente aptos a demonstrar, em conjunto com outros indícios, a simulação da pesquisa de preços e o consequente direcionamento do Pregão Eletrônico nº 17/2016. (...)

5.96. De fato, os autos demonstram de forma suficiente a existência de vínculos relevantes entre a empresa acusada e a Sistematech, utilizada na pesquisa de preços que deu suporte ao Pregão Eletrônico nº 17/2016. Foram identificados sócios em comum e relações de parentesco direto entre os integrantes de ambas as sociedades, circunstâncias que constituem fatos conhecidos e comprovados. Esses vínculos, associados à atuação da Sistematech no processo de formação do preço de referência, em conjunto com outros indícios, autorizam a conclusão de que houve manipulação da fase interna da licitação com vistas a favorecer a acusada. (...)

5.98. Dessa forma, não procede a alegação de que os indícios apresentados se resumem a meras presunções. Ao contrário, trata-se de elementos concretos e verificados documentalmente, suficientes para sustentar a conclusão

de que a pesquisa de preços do PE nº 17/2016 foi simulada, em benefício da acusada.

56. E conforme esta Consultoria já se manifestou em momento pretérito no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI, nº [3928779](#)):

84. Os documentos colacionados aos autos demonstraram que o processo licitatório foi direcionado favorecendo a contratação da empresa Linkcon Ltda. Com pesquisas de preços simuladas, uma vez que realizadas com empresas vinculadas de alguma forma à Linkcon ou que não apresentavam condições de prestar os serviços por elas orçados e posteriormente contratados.

85. As empresas atuavam em ramo comercial distinto da execução de software (...)

88. As imagens e os dados do Cadastro Nacional de Pessoas Jurídicas (CNPJ) da Receita Federal do Brasil (RFB), atualizados em 07 de novembro de 2024, demonstram que as empresas não possuíam condições técnicas e operacionais para prestar os serviços conforme o orçamento estimado.

89. Adicionalmente, a análise do quadro societário da Sistematech e da Linkcon revelou uma evidente confusão societária, incluindo a presença de sócios em comum. Essa interligação societária macula a isenção e a credibilidade da pesquisa de preços realizada: (...)

91. Além da confusão e da interligação entre os sócios e responsáveis, chama atenção o relacionamento de parentesco existente entre eles, o que reforça a ausência de isenção.

92. As relações de parentesco entre pessoas que exercem funções nas empresas Linkcon e Sistematech são as seguintes: i. A senhora Valdeli Moura de Souza é irmã da senhora Tania Maria Hoglund. ii. Ambas são filhas da senhora Maria da Conceição de Souza. iii. A senhora Valdeli é mãe do senhor Sérgio Deletieri Lemos Filho, que, por sua vez, é filho do senhor Sérgio Deletieri Lemos.

93. Todas as pessoas mencionadas exercem alguma função dentro das empresas Linkcon e Sistematech (...)

94. A empresa Linkcon foi favorecida para vencer a licitação (PE nº 17/2016) por meio da simulação de propostas apresentadas por empresas que não possuíam condições de realizar o serviço. Corroborando essa tese, verificou-se que os sócios da empresa Sistematech, que participou da pesquisa de preços, mantinham relacionamento direto e laços de parentesco com a Linkcon.

95. A Linkcon atuou com acesso antecipado aos serviços, oferecendo fraudulentamente o melhor preço no certame e, assim, frustrando o caráter competitivo do procedimento licitatório. O objetivo foi obter vantagem ilícita a partir da adjudicação do pregão eletrônico.

57. Os trechos acima demonstram farto conjunto probatório que evidenciaram a fraude à competitividade do certame e a simulação da pesquisa de preços para o direcionamento do Pregão Eletrônico nº 17/2016, em favor da LINKCON.

58. No tocante a fraude à competitividade da licitação (art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 2013), desnecessária a demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material:

(...) Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que **os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública.** (p. 62 do Manual) – grifos acrescidos

59. Os argumentos trazidos pela defesa não foram capazes de afastar a caracterização de fraude. Como visto a Lei nº 12.846/2013 não exige a demonstração de dano ao erário efetivo, tratando-se de ilícito que se consuma pelo comprometimento da competitividade e da isonomia do certame. Devendo prevalecer o conjunto da atuação da empresa no procedimento, uma vez que atos que frustram o caráter competitivo, ainda que sob aparência de legalidade, possuem densidade suficiente para fundamentar a responsabilização.

60. Por tudo o que foi dito, afasto os argumentos da defesa.

2.1.6 Falsidade em documentação de EPP

61. A recorrente alegou que a declaração como Empresa de Pequeno Porte (EPP) não interferiu no resultado do certame.

62. E reforçou os argumentos de ausência de provas quanto à falsidade ideológica ou adulteração dos documentos apresentados. Ressalta que, à época, a empresa possuía o registro de EPP.

63. Neste sentido, tais argumentos já foram superados em manifestações anteriores, tanto no Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)), quanto na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº [3791178](#)) e no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI [3928779](#)):

Relatório Final

4.57. Primeiramente, se esclarece que neste ponto não houve a utilização de indícios para caracterizar a irregularidade apontada. Ao contrário, a CPAR trouxe aos autos elementos que comprovam diretamente que a pessoa jurídica Linkcon, no exercício de 2015, teve um faturamento consideravelmente maior do que o declarado às autoridades tributárias e apresentado à CDRJ para participação no procedimento licitatório em que sagrou-se vencedora. (...)

4.59. Tal fato pode ser verificado no item II do Termo de Indicação (SEI 3485193) e nos documentos acostados

aos autos, quais sejam: I Documentos no Processo 00190.102614/2019-53: Declaração EPP: TC_006195_2019_9_Parte003, 25 - Elementos comprobatórios Evidências; 3285793; II Documentos no Processo 00190.109659/2024-16: Anexo Nota de empenho_3 FEUCMA – 2015, 3485158; Anexo Nota de empenho_4 FEUCMA – 2015, 3485162; Anexo Nota de empenho_Aditivo FEUCMA – 2015, 3485166; Anexo Receitas_Linkcon MPPA – 2015, 3485170; Anexo Receitas_Linkcon PMNiteroi – 2015, 3485178; Planilha Ordens Bancárias_Linkcon - SIAFI 2015, 3485728 III Documentos no Processo 00190.102614/2019-53: DRE: TC_006195_2019_9_Parte003, 26 – Elementos comprobatórios Evidências; Comprovante RFB: TC_006195_2019_9_Parte003, 27 - Elementos comprobatórios Evidências; 3285793. Ademais, ainda que a defesa argumente que não proceda “a afirmação de que a Defendente apresentou documentos com o intuito de participar da licitação do PE nº 17/2016 na condição de empresa de pequeno porte”, tal fato não a exime da irregularidade apontada, uma vez que havia critérios de preferência para Empresas de Pequeno Porte previstos no Edital de Pregão Eletrônico nº 17/2016.

4.60. Isso porque conforme o item 5.10 do Edital do PE nº 17/2016 “encerrada a etapa de lances, se houver a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o sistema COMPRASGOVERNAMENTAIS aplicará, automaticamente, o critério de desempate definido nos artigos. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006”. (Documentos no Processo 00190.102614/2019-53: PE no 17/2016: TC_006195_2019_9_Parte011, 127 Elementos comprobatórios Evidências, fls. 109 do pdf; 3285825) 4.61. previsões: Ainda em relação ao tema de preferências pelas EPPs, tem-se os itens 6.8, 6.9 e 6.10 do referido Edital que trazem as seguintes previsões (...)

4.62. Dessa forma, resta claro que a Linkcon usufruiu de benefício ao qual não possuía direito quando se declarou como EPP no certame PE nº 17/2016 de forma ideologicamente falsa, o que fere os dispositivos da Lei nº 12.846/2013, tendo, assim, fraudado o referido Processo Licitatório.

Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

5.50. Portanto, constata-se que os argumentos da empresa relativos ao seu indevido enquadramento como EPP já foram detidamente examinados e afastados pela CPAR, não subsistindo fundamento jurídico para o seu acolhimento.

5.51. Ademais, ainda que se admitisse, apenas para argumentar, a inexistência de intenção da acusada ou mesmo a ausência de benefício concreto em decorrência do indevido enquadramento, tal circunstância não afastaria a configuração do ato lesivo. Isso porque a responsabilização administrativa prevista na Lei nº 12.846/2013 é de natureza objetiva, prescindindo da demonstração de dolo ou culpa por parte da pessoa jurídica.

5.52. Cumpre ressaltar, ainda, que para a caracterização da fraude prevista no inciso IV do art. 5º da Lei nº 12.846/2013 não se exige a comprovação de resultado material ou de efetiva vantagem auferida pela empresa, bastando a apresentação do documento falso no procedimento licitatório, o que, por si só, já configura a irregularidade sancionável, dada sua responsabilidade e a vinculação aos documentos que apresenta no bojo de um certame licitatório: (...)

5.53. Nesse mesmo sentido, destaca-se o entendimento consolidado pelo TCU, segundo o qual: “Acerca de sua caracterização como EPP para participação no certame, a jurisprudência dessa Corte de Contas é clara no sentido de que a mera participação de empresa que apresente declaração falsa é elemento bastante para configurar a fraude à licitação, tipificada no art. 90 da Lei 8.666/1993, não se fazendo necessário que obtenha a vantagem esperada” (Acórdão 2166/2022 – Plenário ...).

5.54. Reforça esse entendimento o Enunciado SIPRI/CGU nº 7/2025, aprovado pela Portaria nº 3.032, de 9 de setembro de 2025, segundo o qual: “A apresentação de documento falso ou adulterado em procedimento licitatório enseja a responsabilização administrativa da pessoa jurídica com fundamento na Lei nº 12.846/2013 (Lei Anticorrupção) e, por caracterizar um ilícito administrativo formal, independe da vitória ou da desclassificação/inabilitação do licitante no certame”.

5.55. Conclui-se, portanto, que assiste razão à CPAR, uma vez que, conforme demonstrado, restou comprovado que a acusada apresentou declaração ideologicamente falsa para enquadrar-se indevidamente como empresa de pequeno porte, objetivando benefício previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016, conduta esta que caracteriza fraude nos termos do art. 5º, IV, da Lei nº 12.846/2013. Ademais, a responsabilização é de natureza objetiva, sendo desnecessária a demonstração de dolo, culpa ou efetiva vantagem auferida. Portanto, não há como acatar a argumentação trazida pela defesa quanto à inexistência de irregularidade em seu enquadramento como EPP no caso concreto.

Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU

96. Outra irregularidade grave é a apresentação de documentação falsa pela Linkcon na fase de habilitação do PE nº 17/2016, visando o enquadramento indevido como Empresa de Pequeno Porte (EPP).

97. Pesquisas realizadas no Sistema Integrado de Administração Financeira do Governo Federal (SIAFI) e informações dos portais da transparência revelaram que as ordens bancárias emitidas em favor da Linkcon, somente no ano de 2015, totalizaram R\$ 5.413.839,00 (cinco milhões, quatrocentos e treze mil, oitocentos e trinta e nove reais). Este valor supera em cerca de 50% o limite máximo de faturamento para a caracterização de uma EPP naquele ano, comprovando a falsidade do documento (...)

98. Restou evidente que a empresa Linkcon não se enquadrava como Empresa de Pequeno Porte (EPP), em inobservância ao disposto no artigo 3º, incisos I e II, da Lei Complementar nº 123/2016.

99. Apesar disso, a empresa apresentou indevidamente o Comprovante de Inscrição e Situação Cadastral junto à Receita Federal do Brasil (RFB) indicando o enquadramento como EPP.

100. Os elementos que comprovam diretamente que a pessoa jurídica Linkcon, no exercício de 2015, teve um faturamento consideravelmente maior do que o declarado às autoridades tributárias e apresentado à CDRJ para participação no procedimento licitatório em que sagrou-se vencedora.

101. Tal fato pode ser verificado no item II do Termo de Indicação (SEI 3485193) e nos documentos acostados aos autos (...)

102. Essa informação, fornecida pela Linkcon na fase de habilitação do PE nº 17/2016, conflita drasticamente com a sua situação financeira real evidenciada na tabela acima, contudo, a Demonstração do Resultado do Exercício (DRE) de 2015, protocolada na Junta Comercial do Estado de Pernambuco (JUCEPE), demonstrou receita operacional bruta da Linkcon naquele ano de R\$ 1.631.812,40.

103. O limite máximo de faturamento para o enquadramento como EPP em 2015 era de R\$ 3,6 milhões. Embora a DRE apresente um valor inferior a esse limite, a empresa usufruiu de um benefício sem possuir tal direito ao se declarar como EPP no certame.

104. Ademais havia critérios de preferência para Empresas de Pequeno Porte previstos no Edital de Pregão Eletrônico nº 17/2016: “encerrada a etapa de lances, se houver a participação de microempresas e empresas de pequeno porte, o sistema COMPRASGOVERNAMENTAIS aplicará, automaticamente, o critério de desempate definido nos artigos. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006”. (...)

105. Em sentido semelhante: Itens 6.8, 6.9 e 6.10 do Edital. (...)

106. Portanto, ao apresentar informações inverídicas no PE nº 17/2016, a Linkcon maculou os dispositivos da Lei nº 12.846/2013 e fraudou o Processo Licitatório.

64. A apresentação de declaração ideologicamente falsa, por parte da LINKCON, enquadrando-se indevidamente como EPP, usufruindo do benefício previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, caracteriza fraude à competitividade do certame, de somenos importância se obteve ou não a vantagem esperada com a condição de EPP.

65. Restou comprovada, conforme os trechos acima elencados, a falsidade do enquadramento da LINKCON como EPP, sendo que tais informações também foram confirmadas em pesquisa realizada no SIAFI e informações divulgadas nos portais da transparência dos órgãos para os quais a LINKCON forneceu serviços.

66. Tais conferências demonstraram que a recorrente teve faturamento **consideravelmente** superior ao que foi declarado às autoridades tributárias e entregue à CDRJ, para participação no procedimento licitatório, fato que esta Conjur, em parecer anterior, já havia consignado “*o valor supera em cerca de 50% o limite máximo de faturamento para a caracterização de uma EPP naquele ano, comprovando a falsidade do documento*”.

67. **E novamente a recorrente não apresentou documentação que pudesse corroborar sua condição de EPP no exercício de 2015.**

68. A apresentação de informações inverídicas sobre o porte da empresa comprometeu a lisura do procedimento e a responsabilização assenta-se na conduta de fraudar os mecanismos de controle e os critérios legais de participação.

69. Desta forma, afasto o argumento da recorrente.

2.1.7 Inexecução contratual

70. A recorrente alegou que a manutenção das penalidades máximas — multa e impedimento de licitar — seria desproporcional e falha. Argumenta que a Comissão de PAR afastou a imputação relativa à inexecução integral do Contrato nº 33/2018, a decisão final deveria ter promovido a readequação da penalidade.

71. A tese defensiva foi, de fato, acolhida pela CPAR, no Relatório Final (SEI [3692912](#)), a tese defensiva referente à conduta “inexecução integral do Contrato nº 33/2018”:

4.139. Com base nas alegações da defesa, bem como no teor dos documentos constantes dos autos, quais sejam, Documentos no Processo 00190.102614/2019-53: Contrato no 33/2018: TC_006195_2019_9_Parte001, 7 - Elementos comprobatórios_Evidências, fls. 01 a 14 do pdf; Relatório Conclusivo: TC_006195_2019_9_Parte021; 185 - Elementos comprobatórios_Evidências, fls. 239/247 do pdf; 3285779, esta CPAR acolhe os argumentos da defesa da empresa Linkcon quanto a não existência de necessária fraude que desse causa à inexecução total do Contrato nº 33/2018, o que dispensa a análise dos demais itens referentes a essa questão, bem como dispensa eventual perícia técnica isenta solicitada pela Defesa.

4.140. Assim fica desconsiderada a imputação preliminarmente apresentada no Termo de Indiciação, em relação a este ponto em específico, ou seja, apenas quanto à suposta inexecução total do Contrato nº 33/2018 e respectiva possibilidade de fraude a execução do referido contrato. (Relatório Final)

72. Contudo, tal ponto foi sim considerado quando da gradação/dosimetria das sanções aplicadas:

a) Critérios de soma de percentual da multa (Agravantes)

Critérios	%	Justificativa
Concurso dos atos lesivos	1,0	Neste Relatório Final houve a imputação à pessoa jurídica de três condutas ilícitas que resultaram na incidência de um tipo lesivo. Condutas: (i) Direcionamento da licitação PE nº 17/2016 – ARP 01/2016 por meio de pesquisas de preços simuladas; (ii) Apresentação de documento falso para enquadramento como EPP; e, (iii) Irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016 (item 4 deste Relatório Final). O enquadramento legal de tais atos lesivos se deu no artigo 5º, inciso IV, “a”, da Lei nº 12.846/2013.

73. O quadro acima permite observar que no cálculo das agravantes da multa, constante do Relatório Final, foi realizada a exclusão da imputação da “inexecução total do Contrato nº 33/2018” resultando em impacto na agravante enunciada no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129, de 2022 (“concurso de atos lesivos”).

74. E o percentual de 1% para essa agravante foi estipulado conforme Tabela Sugestiva de Aplicação dos Critérios de Dosimetria:

Tabela 1 - Inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022

Análise sugerida - critério do “concurso dos atos lesivos”				
Quantidade de condutas ilícitas praticadas (concurso de ações)	Quantidade de tipos de atos lesivos cometidos (concurso de tipos ilícitos)			
	1	2	3	4 ou mais
1	-	0,5%	1,0%	1,5%
2	0,5%	1,0%	1,5%	2,0%
3	1,0%	1,5%	2,0%	2,5%
4	1,5%	2,0%	2,5%	3,0%
5	2,0%	2,5%	3,0%	3,5%
6	2,5%	3,0%	3,5%	4,0%
7 ou mais	3,0%	3,5%	4,0%	4,0%

Orientações: 1) O concurso de condutas ilícitas ocorre quando verificada a prática de duas ou mais condutas que caracterizem ato lesivo passível de responsabilização pela pessoa jurídica; 2) Para fins de aplicação do critério, o termo “concurso” constitui gênero das três formas de concurso admitidas pela doutrina: concurso material, concurso formal e continuidade delitiva; 3) O concurso de tipos ilícitos ocorre quando verificado que as condutas passíveis de responsabilização pela pessoa jurídica se enquadram em duas ou mais espécies de atos lesivos tipificados no art. 5º da Lei nº 12.846/2013.

(https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68539/7/tabela_sugestiva_aplicacao_dos_critérios_de_dosimetria_set22.pdf), editada pela CGU em 2022, visando estabelecer os parâmetros que deverão nortear o cálculo e a aplicação da multa prevista no art. 6º, I, da Lei nº 12.846, de 2013

75. A Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº [3791178](#)), afastou a imputação de conduta “inexecução total do Contrato nº 33/2018”, e excluiu a conduta “irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016”, para os fins da agravante prevista no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129, de 2022:

5.139. As únicas ressalvas na dosimetria da pena de multa elaborada pela CPAR são que, salvo melhor juízo, deve ser desconsiderada a “Irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016” como conduta para fins da agravante prevista no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129/2022, uma vez que tal irregularidade decorre, na verdade, das fraudes verificadas na licitação PE nº 17/2016 – ARP 01/2016, e não configura conduta autônoma. Assim, os atos ilícitos atribuídos à acusada caracterizam duas condutas do ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013. Nessa linha, considerando a tabela sugestiva de escalonamento das circunstâncias agravantes e atenuantes, o percentual aplicado para essa agravante deveria ser de 0,5%, resultando na alíquota final de 6,5% (...).

76. Não procede a alegação da recorrente, pois, tanto a CGIPAV, como a CPAR, levaram em consideração a exclusão da imputação “inexecução total do Contrato nº 33/2018” (conforme Relatório Final), além da exclusão da conduta “irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016”, para os fins da agravante “concurso de atos lesivos”, fixando a alíquota em percentual de 0,5 % (meio por cento).

77. A Lei nº 12.846, de 2013, estabelece que a multa não pode ser inferior à vantagem auferida. No tocante a declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, foram seguidos os ditames do art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, ante o exame do caso concreto.

78. Foi estipulado, ao final, a declaração de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 2 (dois) anos, período que considero razoável e proporcional.

79. O princípio da proporcionalidade é observado quando a penalidade se mantém dentro dos limites legais e guarda coerência com o grau de lesividade dos atos praticados.

80. Ante o exposto, afasto o argumento da recorrente.

2.1.8 Dos atos lesivos dispostos na Lei nº 12.846, de 2013

81. A recorrente alegou ausência de suporte fático e jurídico para sua responsabilização sob a Lei nº 12.846/2013, sem a comprovação dos requisitos essenciais: o ato lesivo, o nexo causal com vantagem indevida e o elemento volitivo. Afasta a acusação de fraude à licitação (art. 5º, IV, "a") pela higidez do certame, ampla competitividade do pregão eletrônico e pela proposta vencedora de menor preço, elementos ratificados pelo Tribunal de Contas da União. No que tange aos aditivos contratuais (art. 5º, IV, "d"), alega a legitimidade das prorrogações e a ausência de provas de que tais ajustes teriam decorrido de simulação ou fraude.

82. Ademais, a defesa sublinha que, embora a responsabilidade da pessoa jurídica seja objetiva, a dosimetria da sanção exigiria a demonstração de dolo ou culpa grave, elementos que não teriam sido configurados. Ressalta o histórico de regularidade institucional da empresa, sua colaboração com os órgãos de controle e a inexistência de antecedentes sancionatórios.

83. A conduta de “inexecução integral do Contrato nº 33/2018”, foi retirada. Dito isso, irei analisar as demais teses apresentadas pela recorrente.

84. A tese de defesa da recorrente já foi analisada por meio da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSORESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº [3791178](#)), Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI [3928779](#)).

85. A recorrente argumenta ser necessária a configuração, em ato lesivo com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013, de um elemento volitivo mínimo (dolo ou culpa grave).

86. Neste tema, conforme a CPAR no Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)):

4.132. Nesse ponto, assiste razão à defesa quando afirma que cabe à CGU o ônus de provar a conduta da empresa, porém, se equivoca ao afirmar a necessidade dessa conduta ser deliberada e destinada a lesar a Administração ou a obter a vantagem indevida.

4.133. Se engana, também, ao argumentar que são requisitos essenciais para a caracterização de ato lesivo sob a Lei Anticorrupção a demonstração da existência de dolo, fraude ou intenção de obter benefício ilícito.

4.134. Dessa forma, urge esclarecer que a Lei nº 12.846/2013, conhecida como Lei Anticorrupção, estabelece a RESPONSABILIDADE OBJETIVA das pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração Pública, independente de comprovação de culpa ou dolo por parte dos envolvidos.

4.135. O seu artigo 1º prevê que a Lei dispõe sobre a responsabilização objetiva administrativa e civil de pessoas jurídicas pela prática de atos contra a Administração Pública, nacional ou estrangeira.

4.136. O artigo 2º determina que as pessoas jurídicas serão responsabilizadas objetivamente, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos previstos nesta Lei praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não.

4.137. Dessa forma, pode-se perceber que a LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, mas tão somente a conduta ilícita praticada no interesse ou em benefício da pessoa jurídica e o nexo de causalidade entre a conduta e o interesse ou benefício.

4.138. Assim, em circunstâncias como as dos presentes autos, basta que se comprove a prática de um ato lesivo apto a beneficiar ou a atender interesse da pessoa jurídica e tipificado no artigo 5º da LAC, bem como o nexo de causalidade entre esse ato e o potencial interesse ou benefício, sendo desnecessária a demonstração de prejuízo à Administração ou a outras licitantes, bem como a efetiva obtenção de vantagem indevida. (Relatório Final)

87. A recorrente apresentou declaração para enquadrar-se indevidamente como EPP, auferindo ao benefício previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e a pesquisa de preços simulada formando o preço de referência do Pregão.

88. A utilização dos contratos provenientes da ARP nº 01/2016, celebrados com terceiros, para o cálculo da dosimetria das sanções foi correto de acordo com o art. 26 do Decreto nº 11.129, de 2022:

Art. 26. O valor da vantagem auferida ou pretendida corresponde ao equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo.

§ 1º O valor da vantagem auferida ou pretendida poderá ser estimado mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes metodologias:

I - pelo valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, na hipótese de atos lesivos praticados para fins de obtenção e execução dos respectivos contratos;

II - pelo valor total de despesas ou custos evitados, inclusive os de natureza tributária ou regulatória, e que seriam imputáveis à pessoa jurídica caso não houvesse sido praticado o ato lesivo pela pessoa jurídica infratora; ou

III - pelo valor do lucro adicional auferido pela pessoa jurídica decorrente de ação ou omissão na prática de ato do Poder Público que não ocorreria sem a prática do ato lesivo pela pessoa jurídica infratora. (grifos acrescidos)

89. Importante relembrar que a Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)), acolheu alguns dos argumentos da defesa e opinou pela exclusão de determinados contratos:

5.114. No que tange às Teses 7 e 8, reconhece-se que, de fato, os contratos referentes ao Instituto Aggeu Magalhães/Fiocruz (3715749 a 3715755) e ao Iphan/MA (3715756) parecem fazer referência aos Pregões nº 21/2012 (Contrato nº 12/2012) e nº 09/2018 (Contrato nº 14/2018), e nº 1/2013 (Contrato nº 04/2013), respectivamente, segundo dados constantes no portal da transparência:

(...)

5.115. Assim, são contratos que não guardam relação direta com os ilícitos apurados (PE nº 17/2016 - ARP nº 01/2016), razão pela qual, salvo melhor juízo, seus valores devem ser desconsiderados no cálculo da vantagem indevida, como será demonstrado em análise específica adiante.

5.116. Quanto aos demais contratos (3393744, pp. 4/6, e 3692680), contudo, as alegações da acusada não se sustentam. A empresa não apresentou qualquer documentação que afastasse a vinculação com o Pregão Eletrônico nº 17/2016 e a ARP nº 01/2016. Ao contrário, a apuração da CGU (3394841, 3.13/3.69, e 3485193, itens 1.13 e 2.40) evidenciou que todos eles derivaram, direta ou indiretamente, do certame fraudulento, de modo que integram corretamente a base de cálculo da multa. 5.117. Especificamente quanto aos contratos firmados com o Instituto Nacional de Metrologia, Qualidade e Tecnologia (INMETRO), a Subsecretaria de Planejamento, Orçamento e Administração (SUBSECRETARIA PLAN., ORC. E ADM.-ADMINISTRATIVO) e a Subsecretaria de Administração (SAD), sobre os quais a acusada também pugna pela exclusão dos respectivos valores do cálculo da vantagem indevida e da multa, não assiste razão à defesa. Isso porque, conforme informações prestadas pela CDRJ, órgão gerenciador da ARP nº 01/2016 (3393744, Anexo 1, itens “b”, “c” e “e”), bem como de acordo com os dados constantes no Portal da Transparência (abaixo), tais contratações efetivamente derivam do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da respectiva ARP nº 01/2016, integrando, portanto, de forma legítima a base de cálculo adotada pela CPAR: (...)

5.118. Por fim, ressalte-se que a execução integral dos contratos ou a ausência de auditoria específica do TCU não afasta a ilicitude, pois a nulidade decorre da origem fraudulenta da licitação que lhes deu causa. 5.119. Conclui-se, portanto, que assiste razão, em parte, à CPAR, uma vez que, conforme demonstrado, apenas foi acolhida a exclusão de determinados contratos específicos do cálculo da vantagem indevida, permanecendo hígido o fundamento de que os demais contratos guardam nexo direto com os ilícitos apurados.

(...)

90. O cálculo estimado da vantagem auferida foram os valores dos contratos derivados do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da respectiva ARP nº 01/2016.

91. Quanto aos demais pontos suscitados pela defesa, urge lembrar que as circunstâncias atenuantes e agravantes, relacionadas ao caso concreto, foram devidamente analisadas no bojo do PAR.

92. A recorrente faz uma interpretação restritiva buscando atenuar a natureza da responsabilidade objetiva prevista na Lei nº 12.846/2013.

93. Pelo exposto, afasto o argumento da recorrente.

2.1.9 Da multa

94. A recorrente contesta a multa cominada, sustentando que a sanção repousa sobre a premissa de que os contratos derivados da Ata de Registro de Preços nº 01/2016 seriam irregulares. Alega que tal entendimento foi expressamente refutado pelo Tribunal de Contas da União (TCU) por meio dos Acórdãos nº 1.823/2017 e nº 361/2018 (Plenário).

95. A defesa sustenta, ainda, que a aplicação da multa viola o Tema nº 1.195 do Supremo Tribunal Federal (STF), ao desrespeitar os princípios da segurança jurídica e da proteção à confiança legítima. Argumenta que é juridicamente inadmissível que o Estado, após validar formalmente a execução contratual e usufruir dos serviços, proceda à punição da empresa sob o argumento de ilicitude já afastada pelo tribunal competente.

96. A recorrente já apresentou essa linha argumentativa em momentos pretéritos, sendo refutados conforme o Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)):

4.67. Conforme já tratado no item referente à análise da argumentação do eixo 2, o Acórdão nº 1823/2017 – TCU – Plenário não foi abordado por esta Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização no

Termo de Indicação e nem mesmo utilizado como fundamento para nenhuma das irregularidades apontadas.

4.68. O próprio TCU realizou outras fiscalizações no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2016, por meio da Secretaria de Fiscalização em Tecnologia da Informação (Sefti), que formulou representação relatando haver indícios de irregularidades identificados no processo de trabalho de planejamento e gestão dos Contratos 63/2016, 76/2016 e 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ e a empresa Linkcon Ltda.

4.69. Inclusive, por meio do Acórdão nº 2166/2022 – TCU – Plenário, proferido no bojo da TC 006.195/2019-9, foram apontadas diversas irregularidades que nortearam as análises do presente PAR quanto à aplicação e enquadramento dessas ao disposto na Lei nº 12.846/2013. (Documentos no Processo 00190.109129/2022-14, Acórdão 2166/2022 CDRJ, 2608157)

4.70. O referido Acórdão, dentre outras decisões, também declarou a inidoneidade da empresa Linkcon para participar de licitação na Administração Pública Federal nos termos do artigo 46 da Lei nº 8.443/1992, em virtude da prática fraudulenta no Pregão Eletrônico para Registro de Preços (PE SRP) 17/2016, promovido pela CDRJ, pelo prazo de 3 (três anos).

4.71. Dessa forma, considerando as irregularidades consubstanciadas em práticas de fraude ao PE nº 17/2016, por meio de direcionamento de licitação e apresentação de documento falso, que beneficiaram a empresa Linkcon, entende-se que para os fins da Lei nº 12.846/2013, todos os contratos provenientes da adesão à Ata de Registro de Preços ARP 01/2016 também são irregulares, pois que firmados a partir de um certame licitatório fraudulento.

4.72. Portanto, não são acolhidos os argumentos apresentados pela defesa da pessoa jurídica Linkcon e se mantém a imputação preliminarmente apresentada no Termo de Indicação. Todavia, para que fique claro, a irregularidade na adjudicação não anula o contrato, mas gera o perdimento da vantagem auferida nos contratos regularmente prestados, sendo deduzidos os custos lícitos dispendidos durante a prestação do serviço (art. 19, I, da Lei nº 12.846/2013); além de reflexos outros para fins do cálculo de multa (art. 25, I, do Decreto nº 11.129/2022).

97. E conforme Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº [3791178](#)):

5.61. De fato, o Acórdão nº 1.823/2017 – TCU – Plenário (TC nº 034.914/2016-1), invocado pela acusada, não foi em nenhum momento utilizado pela CPAR como fundamento para as irregularidades apontadas. Ao contrário, foi devidamente analisado e valorado pela Comissão, servindo de subsídio às conclusões exaradas no Relatório Final, o Acórdão nº 2.166/2022 – TCU – Plenário, proferido no âmbito da TC nº 006.195/2019-9 (...) que apresentou elementos robustos demonstrando fraudes ao procedimento licitatório, bem como irregularidades relacionadas aos Contratos nº 63/2016, nº 76/2016 e nº 33/2018, firmados entre a Companhia Docas do Rio de Janeiro – CDRJ e a empresa acusada: (...)

5.62. Reforça-se, ainda, que no Acórdão nº 2.724/2022 – TCU – Plenário (...), os Ministros do TCU conheceram recurso apresentado pela acusada, mas o rejeitaram no mérito: (...)

5.63. Na mesma ocasião, e especificamente quanto ao Acórdão nº 1.823/2017 – TCU – Plenário, utilizado pela defesa como principal alicerce de sua argumentação, o próprio TCU registrou que “a apreciação de processo anterior não faz coisa julgada administrativa em relação a irregularidades não identificadas” e que a conclusão então proferida se baseou em volume de informações “consideravelmente inferior ao que foi obtido nos presentes autos”. Assim, a decisão da Corte de Contas reconheceu expressamente que a análise realizada em processo anterior não impede nova apreciação quando se trata de irregularidades não identificadas à época.

5.64. Conclui-se, portanto, que assiste razão à CPAR, uma vez que, conforme demonstrado, a suposta validade da Ata de Registro de Preços nº 01/2016 e dos contratos dela decorrentes não encontra respaldo, pois restou comprovado, inclusive pelo próprio TCU no Acórdão nº 2166/2022 – Plenário, que o Pregão Eletrônico nº 17/2016 foi marcado por fraudes que beneficiaram diretamente a empresa acusada. Assim, todos os contratos firmados a partir desse certame encontram-se maculados pela origem ilícita, razão pela qual não há como acatar a argumentação defensiva de inexistência de irregularidades.

98. E esta Consultoria Jurídica adotou o mesmo posicionamento, no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI [3928779](#)): “o direcionamento da licitação e a apresentação de documento falso maculam o Pregão Eletrônico nº 17/2016 e, conseqüentemente, implicam a irregularidade e a nulidade de todos os contratos provenientes da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2016.”

99. Por tal motivo, afasto a alegação da recorrente.

2.1.10 Dosimetria das penalidades

100. A recorrente alegou que o valor da multa e a imposição de impedimento de licitar carecem de fundamentação proporcional à conduta apurada. Reforçou que o cálculo da penalidade incluiu, de forma indevida, contratos celebrados por terceiros via adesão à Ata de Registro de Preços (ARP).

101. Reforçou a ausência de vantagem indevida, de dano ao erário e de antecedentes sancionatórios da empresa.

102. Neste ponto, o presente Parecer já enfrentou tais alegações, a penalidade de multa foi calculada de acordo com as regras descritas nos artigos 6º e 7º da Lei nº 12.846, de 2013, c/c artigos 20 a 27 do Decreto nº 11.129, de 2022, sendo observadas as diretrizes do “Manual de Responsabilização de Entes Privados” e do “Manual Prático de Cálculo de Multa”.

103. Assim, a multa foi calculada com base no Manual Prático de Cálculo de Multa, da CGU, sendo ratificada por

104. No decorrer do cálculo da referida multa, ao se efetuar a calibragem, constatou-se que o valor da multa deveria equivaler ao valor da vantagem auferida, no montante de R\$ 21.521.878,64 (vinte e um milhões, quinhentos e vinte e um mil, oitocentos e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos).

105. Conforme o Manual de Responsabilização de Entes Privados, da CGU:

A vantagem auferida corresponde ao que o ente privado efetivamente ganhou e que não o teria feito sem a prática do ato lesivo. Um exemplo seria a obtenção de um contrato público mediante fraude. Nesse caso, a vantagem auferida, numa primeira análise, corresponde justamente ao valor decorrente do contrato auferido.

106. Podendo o valor da vantagem auferida ser estimado conforme metodologias expostas no Decreto nº 11.129, de 2022, em seu art. 26:

Art. 26. O valor da vantagem auferida ou pretendida corresponde ao equivalente monetário do produto do ilícito, assim entendido como os ganhos ou os proveitos obtidos ou pretendidos pela pessoa jurídica em decorrência direta ou indireta da prática do ato lesivo.

§ 1º O valor da vantagem auferida ou pretendida poderá ser estimado mediante a aplicação, conforme o caso, das seguintes metodologias:

I - pelo valor total da receita auferida em contrato administrativo e seus aditivos, deduzidos os custos lícitos que a pessoa jurídica comprove serem efetivamente atribuíveis ao objeto contratado, na hipótese de atos lesivos praticados para fins de obtenção e execução dos respectivos contratos;

II - pelo valor total de despesas ou custos evitados, inclusive os de natureza tributária ou regulatória, e que seriam imputáveis à pessoa jurídica caso não houvesse sido praticado o ato lesivo pela pessoa jurídica infratora; ou

III - pelo valor do lucro adicional auferido pela pessoa jurídica decorrente de ação ou omissão na prática de ato do Poder Público que não ocorreria sem a prática do ato lesivo pela pessoa jurídica infratora.

107. **O valor foi estimado de acordo com os valores de contrato derivados do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da ARP nº 01/2016.**

108. Foram observadas as disposições do artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013, bem como do artigo 25, incisos I, II e §1º, do Decreto nº 11.129, de 2022. O limite mínimo foi o valor da vantagem auferida, no montante de R\$ 21.521.878,64 (vinte e um milhões, quinhentos e vinte e um mil, oitocentos e setenta e oito reais e sessenta e quatro centavos).

109. Pontos relacionados a exclusão da conduta “inexecução do Contrato nº 33/2018”, já foram apreciadas no presente Parecer, por tal motivo, não merecem maiores digressões, visto que já foi analisada e refutada. A Lei nº 12.846, de 2013 determina que o valor da multa nunca será inferior à vantagem auferida, essa exclusão acabou não refletindo no valor final da multa.

110. A questão acerca de julgamentos da CGU e penalidades aplicadas em outros casos, não cabe adentrar em tais pontos pois cada caso concreto tem sua análise de cálculo de multas, as alíquotas cabíveis, o valor da vantagem auferida, o qual influencia na calibragem da multa.

111. É justamente neste cenário de análise caso a caso que a penalidade de declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, com fulcro no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, foi estabelecida pelo prazo de 2 (dois) anos, pois foram analisadas as circunstâncias do caso.

112. A sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa foi arbitrada conforme o art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, seguindo valores sugeridos no Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU, para os casos em que a alíquota que incide sobre a base de cálculo é maior que 5,0% ou igual a 7,5% (no PAR em questão, a alíquota final, considerando as circunstâncias atenuantes e agravantes, foi de 6,5%). Veja-se quadro constante à p. 157 do pdf, do citado Manual:

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

113. As razões apresentadas pela recorrente não possuem o condão de invalidar a dosimetria da sanção, por tal razão, afasto as teses apresentadas.

2.1.11 Desproporcionalidade na fixação do valor da multa

114. A recorrente contestou, mais uma vez, a dosimetria da multa sustentando que a base de cálculo é materialmente insubsistente. Argumenta que o montante corresponde ao faturamento de contratos cuja execução foi atestada como regular e vantajosa pelo Tribunal de Contas da União (TCU), não havendo, portanto, prova de superfaturamento, sobrepreço ou enriquecimento sem causa. Segundo a defesa, a mera receita decorrente de um contrato validamente executado não se confunde com vantagem ilícita, sendo, a seu ver, um equívoco jurídico a utilização de faturamento legítimo como piso sancionatório. E reforçou outros argumentos já apresentados.

115. Neste ponto, cabe reforçar que os pontos trazidos pela Recorrente já foram minuciosamente analisados (Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)), Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI, nº [3791178](#)) e Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI [3928779](#)), sendo indeferido pelas manifestações elencadas.

116. Ressalte-se que, a despeito da independência entre CGU e TCU, a fraude cometida pela recorrente foi reconhecida pelo Acórdão nº 2.166/2022-TCU, estando os contratos derivados da ARP nº 01/2016 inequivocamente maculados pela ilicitude do certame de origem.

117. Considerando que os argumentos reiterados já foram exaustivamente analisados e refutados, desnecessárias novas considerações.

2.1.12 Da nulidade da aplicação de sanção fundada em norma expressamente revogada

118. A recorrente argui a nulidade da penalidade de impedimento de licitar e contratar imposta com base no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, sob o fundamento de que este dispositivo já se encontrava revogado à época da prolação da decisão condenatória (janeiro de 2026), em razão da entrada em vigor da Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021).

119. A recorrente já apresentou tal argumento em manifestações anteriores e em sua Manifestação Complementar (SEI, nº [3840203](#)).

120. Conforme explicado pela CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)):

5.124. Em primeiro lugar, importa destacar que a Lei nº 14.133/2021, ao estabelecer a revogação dos diplomas anteriores, previu regra expressa de transição em seu art. 190, segundo a qual: “o contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada”.

5.125. A nova Lei de Licitações entrou em vigor em 1º de abril de 2021. No caso concreto, todos os fatos e contratos objeto do presente PAR decorreram do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da respectiva ARP nº 01/2016, com execuções estendidas até 2019, conforme demonstrado, por exemplo, na Planilha de Valores Recebidos (SEI 3692680). Logo, trata-se de instrumentos formalizados e executados em período anterior à entrada em vigor da Lei nº 14.133/2021, de modo que a legislação então vigente inclusive o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 - permanece plenamente aplicável ao caso, por força do princípio tempus regit actum e da norma de transição do art. 190.

5.126. Além disso, cumpre assinalar que, ainda que não houvesse regra de transição, haveria a aplicação do fenômeno jurídico da continuidade normativo-típica, segundo o qual a revogação formal de determinado dispositivo não implica extinção do ilícito quando o novo diploma legal preserva a reprovabilidade da conduta.

Com efeito, a Lei nº 14.133/2021 manteve o comportamento sancionado pelo art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

(comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude), apenas agravando a sanção, estabelecendo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos (arts. 155 e 156): (...)

5.127. Sob a lei anterior, a sanção de impedimento era de até 5 (cinco) anos. Nesse sentido, verifica-se que a aplicação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 ao presente caso mostra-se não apenas juridicamente válida, mas também mais benéfica à acusada, na medida em que fixa prazo sancionatório inferior ao patamar atualmente vigente.

5.128. Portanto, a alegação da empresa de que a utilização do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 violaria o princípio da legalidade não se sustenta. Ao contrário, trata-se de aplicação estrita da regra de transição prevista no art. 190 da Lei nº 14.133/2021, em consonância com o princípio tempus regit actum, e, subsidiariamente, com a continuidade normativo-típica, que reforça a legitimidade da sanção e assegura inclusive a adoção da regra menos gravosa à acusada.

5.129. Conclui-se, portanto, que, conforme demonstrado, o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 permanece plenamente aplicável ao caso concreto, seja por força do art. 190 da Lei nº 14.133/2021, seja pela continuidade normativo-típica, configurando, ademais, regime mais favorável à acusada. Não há, pois, fundamento jurídico para acolher a pretensão defensiva de afastar a sanção prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

121. Os contratos decorreram do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da ARP nº 01/2016 e se estenderam até 2019. Importante notar que o cálculo com base na *"aplicação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 ao presente caso mostra-se não apenas juridicamente válida, mas também mais benéfica à acusada, na medida em que fixa prazo sancionatório inferior ao patamar atualmente vigente"*.

122. A aplicação do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 não configura vício de legalidade, mantendo-se a higidez da decisão sancionadora, não merecendo ser acolhida a tese da recorrente.

2.1.13 Do parentesco

123. A recorrente novamente trouxe questionamentos acerca do parentesco entre pessoas ligadas à LINKCON e à SISTEMATECH, alegando que não configuraria fraude à licitação ou ausência de isenção.

124. A área técnica analisou minuciosamente tais pontos, conforme Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI [3791178](#)):

5.85. (...) A referência a sócios comuns e vínculos familiares entre os dirigentes da acusada e da empresa Sistematech teve por objetivo demonstrar laços societários e pessoais relevantes, aptos a indicar, em conjunto com outros elementos, a ocorrência de simulação da pesquisa de preços, com participação de empresas ligadas entre si, de forma a comprometer a isonomia do certame e a competitividade do Pregão Eletrônico nº 17/2016.

5.86. A defesa tenta deslocar a discussão para a caracterização formal de grupo empresarial, o que não corresponde ao ponto central da imputação. O que se apura não é a existência de um grupo econômico no sentido estrito, mas sim a utilização de empresas com vínculos societários e familiares para compor a pesquisa de preços, criando artificialmente uma aparência de diversidade e de competitividade. Nesse sentido, e apenas para argumentar, a simples inexistência de sócios em comum no momento da licitação não descaracterizaria os fortes elementos indiciários de ligação entre as empresas, especialmente diante da identidade de familiares diretos e do histórico de participação cruzada de pessoas físicas nos quadros societários.

5.87. Ademais, a jurisprudência do TCU reconhece que, embora a mera existência de sócios comuns ou de parentesco não configure, por si só, fraude ao certame, tais elementos constituem indícios relevantes, que, quando somados a outros fatores, podem evidenciar direcionamento ou restrição à competitividade: De fato, a participação de empresas cujos sócios possuam relação de parentesco no mesmo certame, por si só, não constitui irregularidade. Todavia, no presente feito, identificou-se a confluência de outros indícios, que, em conjunto, permitiram a caracterização de conluio entre licitantes... (Acórdão nº 1.798/2024 – Plenário ...)

5.88. Foi exatamente esse o contexto identificado pela CPAR: a coincidência societária e os vínculos familiares não foram tratados como elementos isolados, mas integrados a um conjunto probatório mais amplo que aponta para a simulação da pesquisa de preços, que inclui os seguintes indícios (3485193, item 1.14): 1.14. (...) II - a pesquisa de preços, elemento essencial para avaliação da adequação aos preços de mercado, teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas de pequeno porte que não tinham condições de prestar o serviço, pois atuavam em ramo comercial distinto, além do fato de que o quadro societário de algumas das empresas consultadas pela CDRJ era composto por pessoas ligadas aos sócios da LINKCON, demonstrando uma proximidade inesperada para uma pesquisa de preços isenta e um possível conluio; III - na resposta à pesquisa de preços de uma das empresas constaram informações alienígenas que não estavam no termo de referência (TR) original, mas que faziam parte de propostas de pregão presencial vencido pela empresa LINKCON, ocorrido anos antes; IV - diversos trechos do Edital do PE SRP 17/2016 eram praticamente idênticos aos atestados de capacidade técnica, mais um indicativo de que os requisitos de habilitação técnica foram especificados de maneira a atender ao que a LINKCON teria como comprovar por meio de atestados;

5.89. Dessa forma, os laços societários e de parentesco identificados entre dirigentes e sócios da acusada e da Sistematech são elementos relevantes e juridicamente aptos a demonstrar, em conjunto com outros indícios, a simulação da pesquisa de preços e o consequente direcionamento do Pregão Eletrônico nº 17/2016.

125. Vínculos entre sócios de empresas participantes de uma licitação por si só não apontam para conduta delituosa, mas são suficientes para indicar irregularidades que podem ser objeto de apuração.

126. De fato, os vínculos, juntamente com demais indícios, demonstraram a realização de simulação de pesquisa de

preços visando à formação do preço de referência do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ. Conforme Nota Técnica:

(...) II - a pesquisa de preços, elemento essencial para avaliação da adequação aos preços de mercado, teria sido elaborada tão somente por meio de consultas a empresas de pequeno porte que não tinham condições de prestar o serviço, pois atuavam em ramo comercial distinto, além do fato de que o quadro societário de algumas das empresas consultadas pela CDRJ era composto por pessoas ligadas aos sócios da LINKCON, demonstrando uma proximidade inesperada para uma pesquisa de preços isenta e um possível conluio; III - na resposta à pesquisa de preços de uma das empresas constaram informações alienígenas que não estavam no termo de referência (TR) original, mas que faziam parte de propostas de pregão presencial vencido pela empresa LINKCON, ocorrido anos antes; (...)

127. O Relatório Final (SEI, nº [3692912](#)) trouxe aos autos as seguintes constatações:

- (i) contratação, pela LINKCON, em algumas situações, da prestação de serviços do Sr. Erich Caetano Geraldo (sócio da ECG TEC, uma das empresas consultadas na fase da pesquisa de preços) e da Sra. Ana Lanuci de Araújo Chaves (funcionária, à época dos fatos, da SISTEMATECH, outra das empresas consultadas na fase da pesquisa de preços e que possui ou já possuiu em seu quadro societário sócios em comum e com vínculo de parentesco com sócios da LINKCON);
- (ii) o Termo de Referência recebido pelas empresas participantes da fase da pesquisa de preços não possuía informações suficientes, como catálogo de serviços referentes aos serviços medidos em UST, o que as impossibilitaria de formularem cotações de preços; e
- (iii) o edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016 estabeleceu apenas 1 (um) dia útil para a prova de conceito e, de acordo com os atestados de qualificação técnica apresentados, a LINKCON já possuiria desenvolvida a ferramenta que atenderia a tal critério, desde 2012.

128. Foram apontados diversos indícios de fraude ao longo da instrução processual. Em fiscalização posterior, Processo TC 006.195/2019-9, Acórdão TCU nº 2166/2022, Plenário, o Tribunal de Contas da União obteve novas informações acerca do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, reconhecendo a fraude perpetrada pela LINKCON, declarando sua inidoneidade pelo prazo de 3 (três) anos.

129. O conjunto probatório apontou para núcleo familiar e societário comum operando em diversas frentes do certame, maculando a higidez do processo licitatório, legitimando a responsabilização da pessoa jurídica. Por tal motivo, afasto o argumento da recorrente.

130. Verifico que as alegações deduzidas no Pedido de Reconsideração não infirmam os fundamentos da decisão condenatória, tampouco demonstram a existência de vício processual, erro de julgamento ou fato novo apto a justificar sua reforma.

131. Assim, permanecem hígidos os fundamentos fáticos e jurídicos que embasaram a responsabilização da recorrente, razão pela qual não subsistem motivos para alteração da Decisão nº 6 (SEI, nº [3928784](#)), a qual observou estritamente a norma de regência, prestigiando as garantias constitucionais e o tratamento isonômico ao ente privado, que foi condenado após análise fundamentada, completa e exauriente do caso concreto, amparada pelas provas dos autos. A decisão administrativa sancionadora foi publicada no Diário Oficial da União (SEI nº 3931236), conferindo publicidade ao ato.

3. CONCLUSÃO

132. Ante o exposto, recomendo o conhecimento do Pedido de Reconsideração interposto pela pessoa jurídica **LINKCON**, inscrita no CNPJ sob o nº 05.323.742/0001-71, diante do atendimento aos pressupostos formais para tanto, e, no mérito, o seu INDEFERIMENTO, haja vista a inexistência de fatos novos ou questão jurídica, preliminar ou de mérito, que justifique a reforma da Decisão nº 6 (SEI, nº 3928784), publicada no Diário Oficial da União - DOU do dia 12 de janeiro de 2026 (SEI nº 3931236).

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

À consideração superior.

Brasília, 21 de julho de 2026.

VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA

PROCURADOR FEDERAL

COORDENADOR-GERAL DE CONTROLE, OUVIDORIA E INTEGRIDADE PRIVADA

CONJUR/CGU



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3193926653 e chave de acesso 5a17934c no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 21-07-2026 16:22. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00516/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.109659/2024-16

INTERESSADOS: LINKCON LTDA EPP

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos, e, portanto, APROVO o Parecer n. **00095/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR para trâmite, via SEI, ao gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à SIPRI e publicação.

Brasília, 29 de julho de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica
Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190109659202416 e da chave de acesso 5a17934c



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3301594058 e chave de acesso 5a17934c no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 29-07-2026 12:20. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.