



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1158/2026/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.109659/2024-16

INTERESSADO: Coordenação-Geral de Investigação e Processos Advogados (CGIPAV)

1. ASSUNTO

1.1. Análise de Pedido de Reconsideração de decisão condenatória proferida no bojo do Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) nº 00190.109659/2024-16, em conformidade com o art. 15 do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.

2. RELATÓRIO

2.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) reinstaurado no âmbito da Controladoria-Geral da União (CGU), com a edição da Portaria nº 3.314, de 18 de outubro de 2024, publicada aos 21 de outubro de 2024 (SEI 3398369), com o objetivo de apurar supostas irregularidades cometidas pela pessoa jurídica **LINKCON LTDA**, doravante intitulada **LINKCON**, CNPJ nº 05.323.742/0001-71, após advocação, por esta Pasta, do PAR nº 50905.001669/2022-17, iniciado na Companhia Docas Rio de Janeiro (CDRJ), por meio da Portaria nº 140, de 30 de março de 2021 (SEI 3394299, documento [27]-2598599_Processo_CDRJ_50905.001999-2021-21, p. 4 do pdf).

2.2. As irregularidades que tiveram o envolvimento do citado ente privado são atinentes à prática 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”.

2.3. O aludido certame, do qual se sagrou vencedora a LINKCON, gerou a Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2016, motivo por que foram firmados pela processada, além dos Contratos nº 63/2016, 76/2017 e 33/2018, celebrados com a CDRJ, 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).

2.4. A seguir, cita-se trecho explicativo, extraído do Termo de Indicação (SEI 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.

2.5. Os trabalhos da Comissão de PAR (CPAR) se encerraram aos 7 de julho de 2025, com a emissão de Relatório Final (SEI 3692912) e registro em Ata de Deliberação (SEI 3693342).

2.6. Como consta do Relatório Final (SEI 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).

2.7. Após a confecção do Relatório Final, foi protocolado nos autos documento contendo as “Alegações Finais” da processada (SEI 3715748).

2.8. Por meio do Despacho DIREP datado de 13 de outubro de 2025, SEI 3825556, foi analisada a contradição ocorrida entre o Termo de Indiciação e o Relatório Final da CPAR, pelo fato de que *“na parte final do Relatório Final, não houve menção expressa do Colegiado acerca de eventual recomendação de aplicação de sanção com fulcro na Lei nº 10.520/2002, não obstante tenha sido reconhecida a prática de fraude no procedimento licitatório sob exame”* (SEI 3825556).

2.9. À vista disso e em face da constatação da possibilidade de recomendação de responsabilização da pessoa jurídica também à luz do art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, foi a LINKCON intimada a apresentar Manifestação Complementar às Alegações Finais, o que foi por ela feito por meio da petição SEI 3840203.

2.10. Ato contínuo, procedeu a CGIPAV à análise da regularidade do processo, bem como das “Alegações Finais” e da “Manifestação Complementar” formuladas, o que foi feito no bojo da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), datada de 24 de outubro de 2025. Assim se posicionou a CGIPAV na sobredita Nota Técnica:

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

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

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

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

7.5. Ressalva-se que a presente análise recomenda à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica 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.

2.11. Impende aqui assinalar que a CGIPAV apenas divergiu do Colegiado no que diz respeito à dosimetria da multa cabível na espécie, conforme explanado nos itens 5.139 e 5.140 da citada Nota Técnica, SEI 3791178.

2.12. Nesse contexto, manifestou-se a CGIPAV, na Nota Técnica, SEI 3791178, (i) pela redução, de 1% para 0,5%, do percentual fixado para a agravante disposta no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129, de 2022, resultando na alíquota final de 6,5%; e (ii) pela exclusão de determinados contratos do cálculo da vantagem auferida (contratos firmados com o Instituto Aggeu Magalhães/Fiocruz, SEI 3715749 a 3715755, e com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN/MA, SEI 3715756), os quais não guardam relação direta com os ilícitos apurados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2016, o que fez com que o valor da multa, que, *in casu*, corresponde ao seu valor mínimo (valor da vantagem auferida), passasse 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) para 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 artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013.

2.13. Posteriormente, a Consultoria Jurídica junto à CGU (CONJUR/CGU), ao examinar o PAR em questão, concordou integralmente com o entendimento esposado na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178). É o que se infere do Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), datado de 22 de dezembro de 2025, aprovado pelo Despacho nº 01076/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 8 de janeiro de 2026. Veja-se:

171. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica LINKCON LTDA, CNPJ Nº 05.323.742/0001-71 fraudou licitação pública bem como os contratos dela decorrente, obtendo, assim, vantagem indevida em contratos com a Administração Pública.

172. Quanto ao enquadramento legal, a indiciada LINKCON LTDA incidiu no ato lesivo tipificado no art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846/2013 e artigo 7º da Lei nº 10.520, por ter fraudado licitação pública bem como os contratos dela decorrente, obtendo, assim, vantagem indevida em contratos com a Administração Pública.

173. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, de forma conjunta e sistemática, do acervo probatório que forma os autos deste PAR, considerando a natureza, a gravidade, o grau de reprovabilidade da conduta e observando-se os princípios da legalidade, da proporcionalidade, da razoabilidade e da individualização da pena, **concordo, em parte, com o Relatório Final (SEI, nº 3692912), bem como ratifico, in totum, a manifestação da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3791178)**, aprovada pelo Despacho CGIPAV-ACESSO RESTRITO (SEI nº 3791184) e pelo Despacho

DIREP (SEI nº 3845508), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica LINKCON LTDA (CNPJ 05.323.742/0001-71), pela prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, alínea 'a', da Lei nº 12.846, de 2013, e artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002, 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, a ser cumprida da seguinte forma (art. 6º, § 5º da Lei nº 12.846, de 2013): i. em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; ii. em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias; iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 dias.
- 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. (grifos acrescidos)

2.14. O referido Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), aprovado pelo Despacho supramencionado, fundamentou o julgamento do Ministro de Estado da CGU, proferido em 9 de janeiro de 2026 - Decisão nº 6 (SEI 3928784), publicada em 12 de janeiro de 2026 (SEI 3931236). Confira-se o teor da Decisão nº 6:

No exercício das atribuições a mim conferidas pelo artigo 49 da Lei nº 14.600, de 19 de junho de 2023, pela Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, pela Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002 e pelo Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, adoto, como fundamento deste ato, o Relatório Final da Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização, bem como o Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, aprovado pelo Despacho de Aprovação nº 01076/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU da Consultoria Jurídica junto a esta Controladoria-Geral da União, para, com fundamento no artigo 6º, incisos I e II, da Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013, c/c o artigo 19, incisos I e II, e artigos 20 a 23, do Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022, assim como no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002, aplicar à pessoa jurídica LINKCON LTDA (CNPJ 05.323.742/0001-71), pela prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, alínea 'a', da Lei nº 12.846, de 2013, e artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002, as penalidades de:

- 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, a ser cumprida da seguinte forma (art. 6º, § 5º da Lei nº 12.846, de 2013):
 - i. em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
 - ii. em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias;
 - iii. em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 dias.
- 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.

À Secretaria de Integridade Privada para proceder aos demais encaminhamentos decorrentes desta decisão e para acompanhamento do cumprimento das sanções.

Os efeitos desta decisão ficam suspensos até o decurso do prazo previsto no artigo 15 do Decreto nº 11.129 de 11 de julho de 2022, e, caso haja apresentação de pedido de reconsideração, até o seu julgamento.

2.15. Aos 21 de janeiro de 2026 foi interposto, pela LINKCON, Pedido de Reconsideração da decisão (SEI 3944367).

2.16. Por conseguinte, retornaram os autos a esta CGIPAV, para apreciação (SEI 3944367).

2.17. É o breve relatório.

3. ANÁLISE

3.1. O Pedido de Reconsideração foi protocolado tempestivamente, aos 21 de janeiro de 2026, conforme mensagem eletrônica SEI 3943751, dentro, pois, do prazo de 10 dias previsto pelo art. 15 do Decreto nº 11.129, de 2022.

3.2. Nesse documento, a recorrente traz, inicialmente, um breve relato dos fatos, passando, em seguida, a enumerar as razões que, a seu ver, ensejariam a reconsideração da decisão.

3.3. Ao final, requer o acolhimento integral das preliminares suscitadas e, no mérito, o provimento total do recurso para “*anular a 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*”.

3.4. Pleiteia ainda sejam considerados “*todos os elementos probatórios já constantes dos autos, especialmente as manifestações técnicas, defesas e documentos juntados ao longo do processo*”.

3.5. Abaixo serão examinados os argumentos colacionados pela defesa.

Da prescrição da pretensão punitiva

Argumento i: Propugna a recorrente, no que toca à Lei nº 12.846, de 2013, que, em tendo transcorrido mais de 5 (cinco) anos desde os fatos investigados no bojo do PAR em tela, está configurada a prescrição da pretensão punitiva. Salienta que “*a Administração teve ciência dos fatos em 2016, no contexto da fiscalização e auditoria realizada pelo TCU, culminando no Acórdão nº 1823/2017-Plenário, de 30/08/2017*” e que a instauração de processo na CDRJ ocorreu aos 22 de julho de 2019. Prossegue afirmando, contudo, que o presente PAR só foi iniciado na CGU aos 18 de outubro de 2024, portanto “*mais de cinco anos após a ciência dos fatos pela Administração*”. Cita o Acórdão nº 10.460/2022, Primeira Câmara, do Tribunal de Contas da União (TCU), que versa sobre prescrição em Tomada de Contas Especial (TCE), e menciona que a CGU já reconheceu a prescrição da pretensão punitiva em razão do transcurso de mais de 5 (cinco) anos entre a data dos fatos e a instauração do processo. Consoante a defesa, o prazo prescricional quinquenal, *in casu*, teria se esgotado em 21 de julho de 2024, data anterior à instauração formal do PAR. Argumenta, de igual modo, a defesa que, ainda que se alegue que o processo instaurado na esfera da CDRJ, em 2019, constitui marco interruptivo, esse procedimento não seria juridicamente capaz de interromper o prazo prescricional da Lei nº 12.846, de 2013, a uma, pois “*o art. 25 da referida lei é claro ao afirmar que somente a instauração do PAR (procedimento próprio e específico da CGU) interrompe o prazo prescricional*” e, a duas, por ser exigido, conforme a Lei nº 9.873, de 1999, ato formal de instauração do processo sancionador, com objeto definido e imputação de responsabilidade, “*o que não se confunde com sindicâncias ou PADs investigativos da administração contratante*”. Pontua, outrossim, a recorrente que, em respeito aos princípios da segurança jurídica e da estabilidade das relações jurídicas, afigura-se inadmissível que uma empresa, após quase 10 anos dos fatos, seja punida “*por atos que sequer foram objeto de acusação tempestiva ou contraditada com provas ainda disponíveis*”.

Análise do Argumento i:

3.6. Cuida-se de repetição de argumentos deduzidos pela LINKCON em sua defesa escrita inicial (SEI 3538648) e nas Alegações Finais (SEI 3715748). Sobre a questão da prescrição, o

Colegiado, muito acertadamente, assim discorreu no Relatório Final (SEI 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.

3.7. Acerca da matéria, acrescentou a CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), na qual foram apreciadas as Alegações Finais da recorrente:

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.

3.8. Afigura-se, do exposto, ter sido exaurida a análise do tema pela CPAR e pela CGIPAV, tendo sido esclarecidos, com fundamento, todos os pontos trazidos pela defesa no Argumento i.

3.9. Com efeito, o marco inicial para a contagem do prazo prescricional enunciado na Lei nº 12.846, de 2013, é a data da **ciência da infração** ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado, nos termos do preceitua o art. 25 da Lei nº 12.846, de 2013.

3.10. Na situação em foco, conforme demonstrado pela CGIPAV na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), mesmo que se considerasse, apenas a título de argumentação, que a Administração Pública tomou ciência dos fatos em momento anterior ao apontado pela CPAR (como informado no Relatório Final, a data de ciência dos ilícitos se deu aos 16 de novembro de 2020, data que corresponde à conclusão do PAD nº 50905.1675/2020-11, no âmbito da CDRJ), *“por exemplo, em 2017, quando o TCU já promovia apurações correlatas”* (ano em que foi publicado o Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário), ainda assim a pretensão punitiva estatal não estaria fulminada pela prescrição uma vez que, com a edição, pela CDRJ, da Portaria nº 140, de 30 de março de 2021, por meio da qual foi instaurado, em sua esfera, no afã de apurar as irregularidades verificadas no Pregão Eletrônico nº 17/2016, o PAR nº 50905.001999/2021-21, posteriormente avocado pela CGU, houve a interrupção do prazo prescricional de 5 (cinco) anos.

3.11. Destarte, a prescrição da pretensão punitiva, no que diz respeito aos ilícitos da Lei nº 12.846, de 2013, ocorreria somente em março de 2026. Contudo, a Decisão nº 6 (SEI 3928784), da lavra do Ministro de Estado da CGU, foi publicada aos 12 de janeiro de 2026 (SEI 3931236), antes, pois, do termo final para o exercício da ação punitiva estatal, motivo pelo qual não se há de falar em prescrição no caso em comento.

3.12. Quanto ao prazo prescricional para a cominação das sanções da Lei nº 10.520, de 2002, o qual, como se sabe, é fixado de acordo com o artigo 1º da Lei nº 9.873, de 1999, concorda-se com a análise feita pela CONJUR/CGU, no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), p. 5-7 do pdf, a cuja leitura se remete. Como explanado pela CONJUR/CGU no referido Parecer, *“a pretensão estatal dos ilícitos previstos na Lei do Pregão estaria prescrita em 11 de julho de 2031 (...)”*.

3.13. Não procedem, portanto, os argumentos da defesa.

Da ocorrência de preclusão temporal e da violação aos princípios constitucionais do devido processo legal, da ampla defesa e do contraditório

Argumento ii: Consigna a recorrente que, consoante reconhecido pela doutrina e pela jurisprudência, a inércia prolongada da Administração Pública, sem justificativa plausível, na apuração de supostas irregularidades e instauração de procedimento sancionador, viola frontalmente os princípios constitucionais da segurança jurídica, da razoabilidade e da eficiência, configurando o fenômeno da preclusão administrativa temporal. Repisa que, na situação em exame, os fatos imputados à recorrente datam de 2016, que o PAR só foi instaurado em outubro de 2024, ou seja, mais de 7 (sete) anos após os fatos, e que a notificação formal da LINKCON ocorreu apenas em janeiro de 2025, quase 9 (nove) anos depois dos supostos atos lesivos. Sustenta que tal morosidade é absolutamente incompatível com o exercício legítimo do poder sancionador da Administração Pública, sob a ótica do devido processo legal substancial e formal, *“porquanto a inércia prolongada da Administração em apurar fatos supostamente ilícitos gera a preclusão de seu direito de punir”*. Assevera a defesa, ademais, que o lapso temporal de

quase 9 (nove) anos entre os fatos e a acusação formal também prejudica diretamente o exercício da ampla defesa e do contraditório uma vez que (i) provas documentais e arquivos fiscais relevantes podem ter sido extraviados, corrompidos ou descartados em decorrência do tempo; (ii) testemunhas podem estar inacessíveis ou com a memória prejudicada; (iii) muitos dos responsáveis técnicos ou gestores que atuaram nos contratos já não integram mais os quadros da empresa; e (iv) o tempo decorrido dificulta a reconstituição dos fatos com segurança e acurácia. Destaca ainda a recorrente que a morosidade do processo revela quebra do princípio da lealdade processual, pois a Administração silenciou durante anos. Assinala que inexistente ato novo superveniente a justificar a reabertura da apuração em 2024, dado que os fatos já eram plenamente conhecidos desde 2017, tendo sido, inclusive, analisados e julgados por autoridade competente (TCU), e frisa que a CGU não apresentou qualquer motivo técnico ou jurídico plausível para o hiato processual de quase uma década.

Análise do Argumento ii:

3.14. De igual modo, trata-se de reiteração de argumentos trazidos pela recorrente na defesa escrita inicial (SEI 3538648) e nas Alegações Finais (SEI 3715748). Assiste razão ao Colegiado quando explica, no Relatório Final (SEI 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.

3.15. Ratificando a análise feita pela CPAR acerca da matéria, a CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), ponderou que *“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”*.

3.16. De fato, não cabe aqui falar em preclusão temporal, ressaltando-se terem sido cumpridos, pela Administração, todos os prazos legais que lhe são impostos.

3.17. Ademais, não houve, como alegado pela defesa, inércia por parte da Administração pois, após a ciência dos ilícitos envolvendo a LINKCON, o que se deu no mês de novembro de 2020, foi, na sequência, instaurado PAR na esfera da CDRJ, com a posterior avocação e reinstauração do feito pela CGU.

3.18. Nesse interregno de tempo, foram praticados diversos atos processuais, no intuito de dar seguimento às apurações, as quais finalizaram com a prolação da decisão condenatória pelo Ministro de Estado da CGU, em janeiro de 2026, antes, portanto, do termo final para o exercício da ação punitiva

estatal, como demonstrado no exame do Argumento i.

3.19. Mister ainda registrar não ter sido verificado, no caso concreto, qualquer prejuízo à ampla defesa e ao contraditório, uma vez ter sido evidenciado que a sugestão de condenação, feita pelo Colegiado no bojo do Relatório Final, baseou-se em um conjunto de provas constantes dos autos, todas submetidas ao crivo do contraditório e da ampla defesa.

3.20. Sobreleva assinalar, outrossim, ter sido oportunizado à processada amplo e irrestrito acesso aos autos, mediante concessão de acesso externo ao SEI, para visualização integral do processo e peticionamento eletrônico, sem qualquer violação ou restrição a direitos.

3.21. Foi-lhe assegurado também o direito de apresentar defesa, alegações finais, pedido de reconsideração e demais manifestações, tendo sido, assim, respeitado o devido processo legal.

3.22. Pelos motivos acima delineados, não podem ser acatados os argumentos da defesa.

Da lesão à coisa julgada administrativa

Argumento iii: Questiona a recorrente como pode “a decisão”, tal qual a do Relatório Final, aceitar os argumentos de defesa em relação ao contrato nº 33/2018, mas declarar todos os demais supostamente ilegais. Argui que se o TCU entendeu que a Ata de Registro de Preços em tela e os contratos dela decorrentes são válidos e vantajosos para a Administração, não podem ser eles agora tidos por irregulares. Realça que mesmo tendo a Corte de Contas apontado a ocorrência de algumas inconsistências, o TCU “*manteve o processo licitatório hígido*”. Acrescenta que “*além de validar os contratos, o TCU adicionou tempo a validade da ata por duas oportunidades distintas*”. Registra que o ordenamento jurídico brasileiro reconhece a coisa julgada administrativa como “*o fenômeno pelo qual um ato administrativo, ao se tornar definitivo e imune a alterações por decisão da própria Administração, adquire força preclusiva, vedando sua revisão ou rediscussão em processos posteriores, salvo em hipóteses excepcionais de nulidade absoluta, o que não se verifica no caso concreto*”. Frisa que, na presente hipótese, os contratos relacionados aos fatos imputados à LINKCON foram submetidos à fiscalização do TCU, órgão de controle externo com competência constitucional para apreciar a legalidade, legitimidade e economicidade dos atos da Administração Pública. Por essa razão, diante da validação dos contratos em questão pelo TCU, defendem que estaria esgotada a possibilidade de questionamento deles na esfera administrativa, em consonância com o disposto no art. 2º, inciso XIII, da Lei nº 9.784, de 29 de janeiro de 1999, que consagra o princípio da segurança jurídica como norteador do processo administrativo. Assim, para a defesa, a pretensão punitiva, *in casu*, encontra-se fulminada pela preclusão, decorrente da coisa julgada administrativa. Cita o Acórdão nº 1987/2020, Plenário, do TCU, no qual o Tribunal teria se posicionado no sentido de que decisões suas que validem atos ou contratos administrativos possuem força preclusiva. No que tange ao Processo TCU nº 034.914/2016-1 (Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário), em que foi apreciada representação formulada pela empresa Wend Tecnologia e Treinamento Ltda. ME, relativamente a possíveis irregularidades no Pregão Eletrônico nº 17/2016, promovido pela CDRJ, sustenta que o Relator, no voto proferido, concluiu que a proposta da LINKCON, vencedora do certame, mostrou-se vantajosa para a Administração. Também de acordo com a defesa, “*o voto (...) identifica que não subsiste a alegação apontada na representação de que a descrição do objeto do Pregão Eletrônico 17/2016 teria sido insuficiente de forma comprometer a competitividade ou a execução dos futuros contratos*”. Explica, outrossim, que o Relator do Processo TCU nº 034.914/2016-1 entendeu pelo não cabimento da anulação do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e dos atos administrativos dele decorrentes, tendo com isso concordado, por unanimidade, os Ministros do TCU, ao prolatarem o Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário. Lembra que a Corte de Contas, no Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário, ante o reconhecimento da ausência de irregularidades no procedimento do aludido Pregão e nos contratos dele decorrentes, “*autorizou à CDRJ a devolução do interregno de quatro meses e treze dias à vigência da Ata de Registro de Preços nº 1/2016, bem como ao Contrato CDRJ nº 63/2016, dela decorrente*”. Pontua, de igual modo, ainda a respeito do Processo TCU nº 034.914/2016-1, que o Tribunal emitiu deliberação na linha de que não foi detectado dano ao erário na execução dos contratos advindos do

Pregão Eletrônico nº 17/2016. Destaca que a Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça (STJ), no Recurso Especial (REsp) nº 472.399-0/AL, na mesma esteira, considerou ser possível falar de coisa julgada administrativa no âmbito dos Tribunais de Contas.

Análise do Argumento iii:

3.23. Também aqui a defesa repete os argumentos introduzidos na defesa escrita inicial (SEI 3538648) e nas Alegações Finais (SEI 3715748), não tendo acrescentado, no Pedido de Reconsideração, qualquer elemento novo apto a ensejar mudança de entendimento quanto ao tema.

3.24. Nesse contexto, endossam-se os posicionamentos manifestados no Relatório Final (SEI 3692912), na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178) e no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), os quais serão abaixo reproduzidos:

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 Indiciação 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.

3.25. Como visto, é descabido cogitar em coisa julgada administrativa na situação *sub examine*, pois o Acórdão TCU nº 2166/2022, Plenário (Processo TC 006.195/2019-9), no qual se embasou a CPAR e do qual resultou a condenação da LINKCON, tratou de tópicos não anteriormente apreciados pelo Tribunal, no bojo do Processo TC 034.914/2016-1 (Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário), citado pela defesa. Confira-se abaixo o quadro explicativo, extraído do 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.

3.26. Esclareceu, igualmente, o TCU, no Acórdão nº 2166/2022, Plenário (Processo TC 006.195/2019-9), em referência ao Processo nº 034.914/2016-1 (Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário), utilizado pela defesa para fundamentar sua alegação atinente à “coisa julgada administrativa”, que nesse último foram abordados apenas pontos específicos mencionados na representação da licitante Wend Tecnologia e Treinamento Ltda ME, os quais não se confundem com as questões analisadas no Processo TC 006.195/2019-9, que, por sua vez, envolvem, inclusive, irregularidades relativas à execução contratual ainda não iniciada àquela época (irregularidades essas que, portanto, não haviam sido objeto de exame por ocasião do Processo nº 034.914/2016-1).

3.27. Cumpre também enfatizar que a CGU e a Corte de Contas, apesar de pertencerem ambos à esfera administrativa, possuem diferentes âmbitos de atuação, voltando-se a CGU ao 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, compete, entre outras coisas, analisar e julgar as contas dos administradores de recursos públicos federais.

3.28. Desse modo, encontra-se a CGU dotada de autonomia decisória para apreciar e julgar as matérias de sua competência, salvo se, nos moldes do que dispõe o Parecer GQ-55 da AGU, de 30 de janeiro de 1995, vinculante, a decisão do TCU negar a existência do fato ou a autoria, o que não é o

caso. 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.

3.29. Apesar de, como demonstrado, não estarem vinculadas as conclusões emanadas da CGU e do TCU, por se tratarem ambos de órgãos autônomos, não se perca de vista que, na presente situação, o próprio 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.

3.30. Em face do que foi dito, devem ser afastadas as alegações da defesa.

Da existência de processos administrativos na esfera do TCU

Argumento iv: Afirma a recorrente que os atos a ela imputados ainda estão sob apuração em processos administrativos no âmbito do TCU, sem que haja, até o momento, qualquer condenação definitiva. Destarte, para a defesa, *“tal circunstância revela a ausência de elementos concretos que justifiquem a instauração deste processo, bem como evidencia o risco de multiplicidade de apurações, julgamentos e, eventualmente, penalidades sobre os mesmos fatos, o que contraria princípios basilares do ordenamento jurídico brasileiro, como a segurança jurídica, o devido processo legal e a vedação ao bis in idem”*. Argumenta que, consoante a doutrina processual penal, a existência de apuração em curso em outra esfera, especialmente quando pendente de conclusão definitiva, deve ser considerada como fator de suspensão ou rejeição de ações paralelas, a fim de evitar a duplicidade de procedimentos e o risco de decisões contraditórias. Consigna que, segundo a doutrina, a unidade do ordenamento jurídico exige a harmonia entre as instâncias de responsabilização, de modo a preservar a coerência das apurações e a proteção do cidadão contra perseguições múltiplas e desnecessárias. Menciona que o STJ tem consolidado o entendimento de que a ausência de decisão definitiva em processo administrativo pode impactar a legitimidade de ações penais que versem sobre os mesmos fatos, trazendo à baila, nesse ponto, o REsp nº 1.585.684, STJ, no qual *“o STJ decidiu que a pendência de apuração em outra esfera, como no âmbito do TCU, impede a formação de juízo seguro sobre a materialidade e autoria delitiva, sendo prudente aguardar a conclusão daquele procedimento para que se evite a sobreposição de sanções ou a violação ao princípio da presunção de inocência”*. Colaciona também o REsp nº 2.144.140, STJ, no qual foi enunciado que *“a independência entre as esferas penal, civil e administrativa não autoriza a perseguição desenfreada e descoordenada, devendo ser resguardada a unidade do sistema jurídico”*. Diante disso, defende a necessidade de se aguardar o desfecho do processo no TCU antes de dar seguimento ao processo da CGU.

Análise do Argumento iv:

3.31. Uma vez mais, trata-se de reprodução de argumentos colacionados pela recorrente na defesa escrita inicial (SEI 3538648) e nas Alegações Finais (SEI 3715748).

3.32. A respeito do assunto, merecem destaque as manifestações da CPAR, constante do Relatório Final (SEI 3692912), e da CGIPAV, esposada na 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: AGRADO 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.

3.33. Denote-se que as análises supramencionadas foram bastante esclarecedoras e precisas no sentido de que, em face da independência das instâncias competentes para punir, *in casu*, CGU e TCU, cada qual com seu escopo de atuação, não há óbice ao andamento concomitante de processos nos dois órgãos, sobre os mesmos fatos, devendo, contudo, em existindo cumulação de sanções, ser observado o disposto no art. 22, §3º da LINDB, de modo que seja considerada, na dosimetria da pena de mesma natureza e relativa ao mesmo fato, a sanção já cominada.

3.34. Convém lembrar, por oportuno, que os ditames do art. 22 da LINDB foram respeitados na situação em tela, tendo sido, inclusive, por esse motivo, que 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, como se depreende da leitura da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-

ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178). Veja-se:

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 contrario 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.

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

Da invalidade da premissa de direcionamento da licitação

Argumento v: Assevera a defesa que a premissa central de que teria havido direcionamento da licitação, no que tange ao Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, em razão da participação da recorrente na fase de pesquisa de preços, antes da publicação do edital, supostamente de forma simulada, não se sustenta, dado que a LINKCON não participou da fase de pesquisa de preços. Propugna que o mero envio de orçamento a pedido da Administração Pública, para composição de estimativas de preços, não constitui irregularidade e tampouco caracteriza direcionamento ilícito, sendo, ao contrário, prática comum e até recomendada, consoante normativos tais como a Instrução Normativa SEGES/ME nº 73/2020 (art. 5º, § 1º). Assinala que a LINKCON sequer foi formalmente consultada pela CDRJ para envio de orçamento, como teria sido comprovado nos autos, e que a recorrente não apresentou proposta, não tendo tido qualquer ingerência sobre o edital ou sobre a modelagem da licitação. Registra ser inverídica e infundada a alegação de que a recorrente teria interferido ou participado da elaboração do Termo de Referência, relatando que o próprio TCU, no Acórdão nº 1823/2017, Plenário, certificou que o Termo de Referência do Pregão Eletrônico nº 17/2016 foi redigido pela área técnica da CDRJ, com base em critérios internos e análise jurídica prévia. Repisa também a vantajosidade da proposta vencedora (da LINKCON), conforme atestado pelo TCU, no referido Acórdão. Defende, ademais, a inexistência de dolo ou conluio, na espécie, pontuando não ter sido demonstrada (i) comunicação prévia entre empresas para manipular preços, (ii) que a LINKCON tinha conhecimento prévio do conteúdo do edital, e (iii) que houve vantagem competitiva desleal, obtida em razão da pesquisa de preços. Sublinha, portanto, tratar-se de construção acusatória baseada em presunções, sem provas diretas ou indiretas robustas, o que contraria os princípios da presunção da inocência e da necessidade de prova clara e suficiente. Ressalta que *“mesmo que houvesse alguma falha formal na condução da pesquisa de preços (o que não se admite), não se comprovou qualquer dano concreto à Administração”*. Assinala que o certame foi realizado sob a forma de pregão eletrônico, o que assegura ampla competição e transparência, e que houve, na situação em exame, disputa efetiva entre licitantes, tendo a LINKCON vencido com o menor preço global, não por ter se declarado empresa de pequeno porte (EPP), mas sim por ter ofertado a melhor proposta econômica. Frisa que *“a jurisprudência é clara no sentido de que a mera participação na pesquisa de preços, por si só, não contamina o procedimento licitatório, conforme Acórdão TCU nº 1.706/2020 – Plenário (...) e decisões internas da CGU”*, nas quais já se teria afirmado que a ausência de conduta dolosa ou fraudulenta impede o reconhecimento de ato lesivo, mesmo diante de eventual falha processual.

Análise do argumento v:

3.36. Primeiramente, deve ser esclarecido que, ao contrário do que arguiu a defesa, o Colegiado (i) não relatou ter havido envio de orçamento por parte da LINKCON na fase de pesquisa de preços do Pregão Eletrônico nº 17/2016, promovido pela CDRJ, e (ii) não sustentou que o envio de orçamento a pedido da Administração Pública, para composição de estimativas de preços, constitui irregularidade.

3.37. O que foi defendido pela CPAR no Termo de Indiciação (SEI 3485193) e no Relatório Final (SEI 3692912) é que há nos autos fortes e robustos indícios a revelarem que a pesquisa de preços realizada para a formação do preço de referência do aludido Pregão Eletrônico foi simulada, de modo a favorecer a LINKCON, para que ela vencesse o procedimento licitatório.

3.38. No afã de demonstrar que a recorrente se beneficiou de pesquisa de preços simulada e o consequente direcionamento do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, foi apontado pelo Colegiado que, na fase da pesquisa de preços, foram consultadas apenas empresas que de alguma forma eram

vinculadas à LINKCON ou que não apresentavam condições de prestar os serviços que seriam contratados, por atuarem em ramo comercial distinto.

3.39. A corroborar a conclusão no sentido de ter havido direcionamento da licitação em benefício da recorrente, foram ainda listados pelo Colegiado os seguintes elementos: (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.

3.40. Confira-se o que consignou a CPAR a respeito, no Relatório Final (SEI 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.

3.41. A CGIPAV, na mesma linha, assim se manifestou, 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 epígrafado, 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.

3.42. Também acerca da matéria, importante trazer à colação o posicionamento da CONJUR/CGU, no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 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.

3.43. Adotam-se aqui as razões dispostas nos supracitados documentos, nos quais foi feita uma análise minuciosa da matéria, com indicação de farto conjunto probatório a evidenciar a fraude à competitividade do certame, consubstanciada na simulação da pesquisa de preços para o direcionamento do Pregão Eletrônico nº 17/2016, em favor da LINKCON.

3.44. Convém reforçar, no que toca à prova indiciária, que, na hipótese de infrações de difícil comprovação pelas chamadas “provas diretas”, por raramente deixarem vestígios ou rastros diretos, tal como ocorre nos delitos econômicos e financeiros, a utilização, ainda que exclusiva, da prova indiciária, quando presentes indícios consistentes e convergentes, vem sendo admitida pela doutrina e pela jurisprudência, por ser, na grande maioria das vezes, a única prova possível.

3.45. Impende destacar, de igual modo, que, para a configuração da fraude à competitividade da licitação (art. 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 2013), não é necessária a demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material.

3.46. Com efeito, os bens jurídicos tutelados, *in casu*, são, principalmente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública, como ensina o Manual da CGU:

(...) 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

3.47. Por tudo o que foi dito, devem ser rechaçados os argumentos da defesa.

Da ausência de falsidade em documentação de EPP

Argumento vi: Argui a defesa que a eventual condição de EPP não interferiu no resultado da licitação nem gerou à recorrente qualquer vantagem competitiva, pois (i) a LINKCON venceu o certame com o menor preço absoluto, e não por suposto enquadramento como EPP, (ii) não houve empate com outra empresa a justificar a aplicação do critério de desempate previsto no art. 44 da Lei Complementar nº 123, de 14 de dezembro de 2006, e (iii) o enquadramento como EPP não foi decisivo nem utilizado para fins de preferência, tornando a imputação da CPAR irrelevante, sob o ponto de vista da vantajosidade da proposta e da celebração do contrato. Realça que a LINKCON ganhou a licitação sem usufruir de benefício algum. Pondera que não é porque os critérios estão previstos no edital que isso implica automaticamente que alguém usufruiu deles. Anota que *“ainda que esta tivesse sido sua intenção (que não foi, repita-se), a apresentação dos documentos somente no momento do julgamento da habilitação de nada lhe seria útil neste sentido, vez que a etapa de lances e de aceitabilidade final já teria sido realizada, de forma que eventual exercício do benefício do direito de preferência ou empate fictício (arts. 44 e 45 da Lei Complementar nº 123/2006) não seria possível”*. Sustenta que *“dizer que a irregularidade apontada existe porque havia critérios no edital e o fato de existir levou a conclusão de utilização do benefício é uma aberração jurídica sem precedentes”*. Informa que, como se depreende da Ata da Sessão do Pregão Eletrônico nº 17/2016, gerada pelo Sistema Comprasnet, os documentos de habilitação e, em particular, aqueles referidos nos parágrafos 56 e 57 da instrução do Processo TC nº 006.195/2019-9, citados pela CPAR, só foram apresentados pela recorrente em 6 de setembro de 2016, ou seja, passados 5 (cinco) dias da data da realização da sessão inicial da licitação, quando ocorreu a fase de lances, o que se passou no dia 1º de setembro de 2016. Prossegue asseverando que, *“em outras palavras, os documentos de habilitação foram recebidos pela Pregoeira quando as etapas de aceitabilidade inicial, lances, aceitabilidade final (...) e negociação já havia se ultimado”*, o que demonstraria, portanto, que esses documentos não foram utilizados para permitir ou condicionar a participação da recorrente *“na maior parte das fases do pregão eletrônico nº 17/2016”*. Aduz que a *“afirmação de que os documentos referenciados nos parágrafos 56 e 57 da Instrução do Processo TC nº 006.195/2019-9 representam ‘indícios’ de que a Defendente os apresentou para ‘para participar da licitação na condição de EPP’ não guarda correlação lógica com os eventos ocorridos no Pregão Eletrônico nº 17/2016”*. Assinala a defesa, de igual modo, que o edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016 não exigiu que fossem apresentados, no rol de documentos de habilitação listados no Edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016, a declaração de enquadramento de licitante como microempresa ou empresa de pequeno porte ou a Demonstração de Resultado do Exercício (DRE). Frisa que *“a recorrente não teve nenhuma pretensão de receber qualquer benefício no certame na condição de empresa de pequeno porte, como de fato não recebeu”*, não tendo fraudado o processo licitatório. Acerca da documentação apresentada pela LINKCON, adverte a defesa que não há, nos autos, qualquer comprovação de (i) documento falsificado, adulterado ou ideologicamente falso, (ii) dolo específico por parte da recorrente, na apresentação das informações; ou (iii) incongruência material entre os dados fornecidos e os registros oficiais. Salienta que, à época, a recorrente constava como EPP. Consigna que a acusação carece de prova mínima da falsidade, configurando inversão indevida do ônus da prova, o que é vedado pelo devido processo legal. Destaca que a recorrente agiu de boa-fé, com base nas informações que detinha no momento do certame, e colaciona o Acórdão TCU nº 2125/2018, Plenário, segundo o qual *“a configuração de ato doloso e fraudulento para fins de responsabilização da empresa contratada exige prova inequívoca da má-fé, não sendo suficiente a constatação de falha documental sem demonstração de prejuízo ou intenção de lesar”*. Argumenta que a acusação de uso de documento falso não pode se basear apenas em presunções sobre a evolução posterior do porte empresarial da empresa,

interpretação extensiva de critérios fiscais que só vieram a ser questionados anos depois ou alegações genéricas, sem exame técnico da documentação contábil. Ressalta que a inexistência de laudo técnico pericial ou qualquer diligência mínima para analisar a veracidade das informações prestadas reforça a fragilidade da imputação e afronta os princípios da motivação e da verdade material. Acrescenta que não houve, no caso em comento, fraude, dano ao erário, nem obtenção de benefício real em detrimento de concorrentes, afirmando que a atuação da empresa está amparada no princípio da boa-fé objetiva (art. 2º, caput, da Lei nº 9.784, de 1999).

Análise do argumento vi:

3.48. Esse assunto foi igualmente objeto de questionamento da recorrente em sua defesa escrita inicial (SEI 3538648) e nas Alegações Finais (SEI 3715748).

3.49. Seguem as análises constantes do Relatório Final (SEI 3692912), da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178) e do Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), a respeito, as quais cumpre ratificar:

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 Indiciação (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 Indiciação (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.

3.50. Há que se concordar que a mera apresentação de declaração ideologicamente falsa, por parte da LINKCON, para enquadrar-se indevidamente como EPP, visando ao benefício previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, já configura fraude à competitividade do certame, sendo irrelevante se a recorrente, no caso concreto, obteve ou não a vantagem esperada com a condição de EPP.

3.51. Registre-se ainda que, diferentemente do que propugnou a defesa no Pedido de Reconsideração, não se cuida aqui de “inversão indevida do ônus da prova”, por parte da Administração, pois, como se depreende da leitura dos excertos dos documentos acima colacionados, foi comprovada nos autos, pela CPAR, a falsidade do enquadramento da LINKCON como EPP, a partir de informações obtidas de pesquisa realizada no SIAFI e informações divulgadas nos portais da transparência dos órgãos para os quais a LINKCON forneceu serviços, as quais revelaram que teve a recorrente um faturamento consideravelmente maior do que o declarado às autoridades tributárias e entregue à CDRJ, para participação no procedimento licitatório em que se sagrou vencedora.

3.52. Como destacou a CONJUR/CGU, esse “*valor supera em cerca de 50% o limite máximo de faturamento para a caracterização de uma EPP naquele ano, comprovando a falsidade do documento*”.

3.53. Por outro lado, a defesa não apresentou qualquer documentação que pudesse corroborar sua alegada condição de EPP no exercício de 2015.

3.54. Pelo exposto, devem ser afastados os argumentos da defesa.

Da improcedência da acusação de inexecução contratual

Argumento vii: Aduz a recorrente que a imputação referente à inexecução integral do Contrato nº 33/2018, por ela firmado com a CDRJ, foi expressamente afastada pela Comissão de PAR, conforme consta do Relatório Final. Registra, contudo, que apesar de excluir a citada acusação, a decisão final manteve as penalidades máximas, inclusive multa milionária e impedimento de licitar, sem qualquer readequação da dosimetria, o que violaria os princípios da motivação e da proporcionalidade. Na mesma esteira, repisa que, haja vista que uma das quatro imputações originais foi reconhecida como improcedente pela própria Administração, isso deveria, obrigatoriamente, impactar a gradação da sanção aplicada. Defende que “*a manutenção da penalidade plena com base em fundamentos parciais invalidados torna a sanção desproporcional, arbitrária e nula de pleno direito*”.

Análise do argumento vii:

3.55. Sobre a matéria, sublinhe-se que, de fato, foi acolhida pela CPAR, no Relatório Final (SEI 3692912), a tese defensiva referente à conduta “inexecução integral do Contrato nº 33/2018”, imputada à LINKCON, originariamente, no Termo de Indiciação:

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)

3.56. Entretanto, não assiste razão à recorrente quando argumenta que não foi esse ponto considerado quando da gradação/dosimetria das sanções aplicadas, como se verá.

3.57. Segue trecho de quadro criado para o cálculo das agravantes da multa, constante do Relatório Final, a evidenciar que a exclusão da imputação atinente à “inexecução total do Contrato nº 33/2018” teve impacto na agravante enunciada no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129, de 2022 (“concurso de atos lesivos”), levando à sugestão, pela CPAR, de alíquota no percentual de 1% (um por cento) para a agravante em foco:

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.

3.58. Anote-se que a CPAR, ao estipular, para essa agravante, o percentual de 1% (um por cento), agiu em estrita observância às orientações constantes da Tabela Sugestiva de Aplicação dos Critérios de Dosimetria (https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68539/7/tabela_sugestiva_aplicacao_dos_criterios_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:

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 forma 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.

3.59. Posteriormente, a CGIPAV (que fez a análise final da multa, nos moldes como foi ela aplicada na Decisão nº 6, SEI 3928784, após ratificação pela CONJUR/CGU), na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), além de concordar com o Colegiado quanto ao afastamento da imputação, à LINKCON, da conduta “inexecução total do Contrato nº 33/2018”, entendeu, de igual modo, que deveria ser excluída a conduta “irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016”, também para os fins da agravante prevista no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129, de 2022. Confira-se:

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% (...).

3.60. Do exame da aludida Nota Técnica, fica notório que, ao contrário do que sustentou a defesa no Pedido de Reconsideração, a CGIPAV, assim como a CPAR, ao efetuar a análise da dosimetria das penalidades cominadas à recorrente, levou em consideração tanto a exclusão da imputação “inexecução total do Contrato nº 33/2018” (como havia sido feito no Relatório Final), quanto a 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, desse modo, para a alíquota em questão, o percentual de 0,5 % (meio por cento).

3.61. Contudo, como o valor da multa, na espécie, por força dos ditames da Lei nº 12.846, de 2013, não pode ser inferior à vantagem auferida, o que será esmiuçado na análise do Argumento x, a exclusão das imputações acabou não refletindo no valor final da multa (pois o valor da multa preliminar, correspondente à alíquota final multiplicada pela base de cálculo/ faturamento bruto, encontra-se abaixo do valor mínimo da multa, que é o valor da vantagem auferida, devendo esse último prevalecer).

3.62. Não se pode ainda deixar de ressaltar que a declaração de impedimento de licitar e contratar com a União, com fulcro no art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002, foi infligida à LINKCON após exame das circunstâncias do caso concreto, uma vez que sobredita Lei não estabelece critérios de dosimetria, fixando apenas o prazo máximo da pena como sendo de 5 (cinco) anos.

3.63. Com efeito, a partir de consulta à Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), parágrafos 5.144 a 5.159, a cuja leitura se remete, depreende-se terem sido devidamente apreciadas as circunstâncias agravantes e atenuantes presentes na situação em comento, chegando-se à conclusão no sentido da aplicação, à recorrente, da declaração de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 2 (dois) anos, o que se afigura razoável e proporcional, diante do que se apresenta.

3.64. Em face do que foi explanado, mister rejeitar as alegações da defesa.

Da inexistência de atos lesivos dispostos na Lei nº 12.846, de 2013

Argumento viii: Assinala a recorrente que a responsabilização de pessoa jurídica com base na Lei nº 12.846, de 2013, não pode ser presumida, exigindo, de forma inequívoca, a prática de ato lesivo previsto no art. 5º da Lei nº 12.846, de 2013, a demonstração de nexos de causalidade entre o ato e a obtenção de vantagem indevida, e a presença de elemento volitivo mínimo (dolo ou culpa grave), mesmo na responsabilização objetiva. Propugna que nenhum desses três requisitos foi validamente comprovado pela CPAR. Aduz, no que diz respeito ao disposto no art. 5º, inciso IV, “a”, que (i) a CGU

não demonstrou a existência de conluio, ajuste prévio, simulação de competição ou qualquer forma de supressão do caráter competitivo do Pregão Eletrônico nº 17/2016; (ii) o certame foi eletrônico, público e contou com ampla participação e disputa real entre concorrentes; e (iii) a LINKCON venceu ofertando o menor preço, como confirmado pelo próprio TCU. Quanto ao art. 5º, inciso IV, “d”, salienta a defesa que (i) não há, nos autos, qualquer evidência de que a empresa tenha obtido aditivos contratuais com cláusulas abusivas ou ilegais; (ii) tampouco se demonstrou que tais aditivos decorreram de fraude ou simulação; e (iii) a empresa apenas executou contratos válidos, validados pelo TCU, com prorrogações legítimas e documentadas. Sublinha que embora a Lei nº 12.846, de 2013, “*preveja a responsabilização objetiva, não prescinde da análise de dolo ou culpa para fins de dosimetria da sanção, como orientam a doutrina e a CGU*”. Nesse contexto, lembra que não há, na espécie, demonstração de conduta intencional voltada a lesar a Administração, que não se identificou qualquer vantagem indevida obtida e que as irregularidades apontadas decorrem, no máximo, de interpretações administrativas sobre condutas comuns no cotidiano contratual do setor público. Denota que desde o início dos processos administrativos, a recorrente respondeu a todas as solicitações da Administração; apresentou documentação fiscal, societária e técnica; atendeu aos contratos firmados com diversos órgãos públicos ao longo dos anos e jamais foi sancionada, anteriormente, com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013. Frisa tratar-se de empresa com histórico de regularidade institucional, sem envolvimento em esquemas ilícitos ou práticas reprováveis. Sustenta, ainda, que “*a decisão administrativa baseia parte da dosimetria da sanção na consideração de contratos celebrados por terceiros com base na Ata de Registro de Preços da PE nº 17/2016, como se fossem responsabilidade direta da empresa*”, sendo que (i) as adesões (“caronas”) à ARP são de responsabilidade exclusiva dos órgãos aderentes; (ii) a empresa contratada não pode ser responsabilizada por eventuais falhas na fiscalização, objeto, planejamento ou execução dos contratos derivados por outros entes públicos; e (iii) tal ampliação do nexo de responsabilidade é juridicamente ilegítima e fere os princípios da individualização da sanção e do devido processo legal.

Análise do argumento viii:

3.65. De plano, convém pontuar que conforme a Decisão nº 6 (SEI 3928784), publicada em 12 de janeiro de 2026 (SEI 3931236), foi a LINKCON penalizada pela prática dos atos lesivos previstos no artigo 5º, inciso IV, alínea “a”, da Lei nº 12.846, de 2013, e artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002, não tendo havido condenação pela conduta de “fraudar licitação pública ou contrato dela decorrente”, nos termos do art. 5º, inciso IV, “d”, da Lei nº 12.846, de 2013.

3.66. Com efeito, após a exclusão, pela CPAR, da conduta “inexecução integral do Contrato nº 33/2018”, imputada à LINKCON, originariamente, no Termo de Indiciação, foi, por consequência, retirado o enquadramento no sobredito art. 5º, inciso IV, “d”, da Lei nº 12.846, de 2013. Por esse motivo, serão desconsideradas as alegações da recorrente que dizem respeito a esse tipo administrativo.

3.67. Prosseguindo na análise, urge aqui realçar ter sido evidenciado nos autos, como já foi exaustivamente demonstrado no Relatório Final (SEI 3692912), na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779) e, bem assim, na presente Nota, (i) a prática, pela recorrente, de fraude ao caráter competitivo do certame, à luz do disposto no art. 5º, inciso IV, “a”, da Lei nº 12.846, de 2013, (ii) o nexo de causalidade entre o ilícito e a atuação da pessoa jurídica e (iii) o ato praticado no benefício ou interesse da LINKCON.

3.68. Contudo, a linha argumentativa da defesa gira em torno do fato de que, além das condições supramencionadas, seria exigível ainda, para a configuração de um ato lesivo com fulcro na Lei nº 12.846, de 2013, um elemento volitivo mínimo (dolo ou culpa grave), o que, para a recorrente, seria necessário, mesmo em se tratando de responsabilidade objetiva.

3.69. Sobre o tema, assim esclareceu a CPAR no Relatório Final (SEI 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)

3.70. Frise-se que o posicionamento do Colegiado acerca da matéria não merece reparos, pois é sabido que, no sistema de responsabilidade brasileiro, a responsabilidade subjetiva se distingue da objetiva exatamente pela presença do elemento subjetivo (dolo ou culpa). Ademais, a doutrina é uníssona no sentido de que a responsabilidade de que cuida a Lei nº 12.846, de 2013, é a responsabilidade objetiva. Cite-se, nessa esteira de raciocínio, o que leciona Márcio de Aguiar Ribeiro:

A Lei Anticorrupção Empresarial inaugura nova sistemática de responsabilização de pessoas jurídicas ao contemplar no direito sancionador modelo de punição pautado na técnica da responsabilidade objetiva, em substituição ao tradicional modelo de responsabilização subjetiva, fundado na necessária demonstração de elementos de culpa e dolo. (RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à Luz da Lei Anticorrupção Empresarial. 1. ed. Belo Horizonte: Fórum, 2017, p. 37)

3.71. Impende alertar, outrossim, que, contrariamente ao que afirmou a defesa, o fato de o procedimento licitatório ter contado com ampla participação não elide a fraude cometida pela recorrente, materializada pelo comportamento ilícito da empresa, ao apresentar, como apontado pela CPAR, declaração ideologicamente falsa, para enquadrar-se indevidamente como EPP, visando ao benefício previsto no edital do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, além de ter se beneficiado de pesquisa de preços simulada, para a formação do preço de referência do aludido Pregão.

3.72. No que tange ao questionamento da recorrente quanto a terem sido utilizados os contratos provenientes da ARP nº 01/2016, celebrados com terceiros, na dosimetria das sanções a ela cominadas, advirta-se ser correto considerar, no cálculo do montante estimado da vantagem auferida, o valor de todos os contratos irregularmente firmados pela LINKCON com órgãos públicos, por força da citada ARP (denote-se que tal irregularidade decorre da origem fraudulenta da licitação que lhes deu causa), nos moldes do que estabelece 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)

3.73. A respeito do assunto, importa assinalar que a CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), muito acertadamente, acolheu alguns dos argumentos da defesa e opinou pela exclusão de determinados contratos (contratos firmados com o Instituto Aggeu Magalhães/Fiocruz, SEI 3715749 a 3715755, e com o Instituto do Patrimônio Histórico e Artístico Nacional - IPHAN/MA, SEI 3715756) do cálculo da vantagem auferida, por não guardarem eles relação com os ilícitos apurados no âmbito do Pregão Eletrônico nº 17/2016. Veja-se:

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), respetivamente, 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 nexos diretos com os ilícitos apurados.

(...)

3.74. Assim, só entraram no cálculo estimado da vantagem auferida, *in casu*, os valores dos contratos derivados do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da respectiva ARP nº 01/2016.

3.75. 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.

3.76. Pelo exposto, rechaçam-se os argumentos da defesa.

Da ilegitimidade da multa aplicada à recorrente

Argumento ix: Aduz a recorrente que a multa a ela cominada, 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) repousa sobre uma premissa jurídica insustentável, qual seja, a de que todos os contratos firmados com base na Ata de Registro de Preços nº 01/2016 seriam irregulares por derivação, *“como se houvesse uma ilicitude estrutural no Pregão Eletrônico nº 17/2016 e em seus efeitos”*. Aponta que essa premissa já foi expressamente rejeitada pelo TCU, órgão máximo de controle externo, o qual decidiu preservar *“a ata, os contratos e seus efeitos econômicos, por reconhecê-los vantajosos e desprovidos de risco ao erário”*. Consigna que, em outras palavras, a sobredita sanção aplicada à recorrente baseia-se em ilicitude que não apenas não foi comprovada, como foi afastada pelo órgão de controle competente. Registra que o Relator do Processo TCU nº 034.914/2016-1 reconheceu a adequação do contrato e afastou a tese de que haveria vício a justificar sua anulação. Defende que a afirmação categórica do TCU no sentido da manutenção dos referidos contratos *“encerra, de forma definitiva, três vetores fundamentais: 1. não há dano ao erário; 2. os contratos são vantajosos; 3. a anulação seria contrária ao interesse público”*. Adverte que a partir dessa conclusão, qualquer tentativa de tratar tais contratos como ilícitos, para fins sancionatórios, esvazia-se juridicamente. Lembra que a análise do mérito, feita pelo TCU, culminou não apenas no reconhecimento da regularidade dos contratos já celebrados, como também na validação ativa da Ata de Registro de Preços nº 01/2016, inclusive para restaurar e ampliar seus efeitos (Acórdão nº 1823/2017, Plenário, TCU, e Acórdão nº 361/2018, Plenário, TCU). Consoante a defesa, as decisões do TCU não apenas consolidam a preservação jurídica da Ata e dos contratos dela derivados, como tornam ilegal qualquer reinterpretação administrativa posterior que vise punir a empresa com base em fatos e fundamentos já enfrentados e afastados. Cita a recorrente que a multa cominada viola o Tema nº 1195 do Supremo Tribunal Federal (STF), com Repercussão Geral, o qual estabelece que *“a imposição de sanções administrativas deve observar os princípios da segurança jurídica, da proteção da confiança legítima e da proporcionalidade”*. Nessa linha, sustenta não ser legítimo punir um administrado por ato que o próprio Estado decidiu manter válido e eficaz, especialmente *“após contraditório técnico; por órgão com competência constitucional de controle; com base em fundamentos de conveniência administrativa, economicidade e ausência de dano”*. Pondera, além disso, que punir a recorrente, nesse contexto, violaria diretamente o núcleo duro do Estado de Direito, pois *“desconsidera a confiança legítima gerada por decisões estatais válidas; impõe sanção com base em ilicitude rejeitada formalmente; desrespeita o devido processo legal material, que exige coerência entre juízo de validade e juízo de responsabilidade”*. Assinala ainda que a multa cominada pela CGU no PAR ignorou a decisão estatal prévia e vinculante (do TCU), produzindo uma punição que reintroduz, por via transversa, uma invalidação que a Corte de Contas expressamente afastou. Pontua que no caso em tela não há árvore envenenada, nem frutos contaminados, mas sim ato administrativo convalidado, com efeitos preservados, e execução considerada vantajosa. Adverte não ser possível aplicar multa com base em um vício que o próprio Estado recusou reconhecer. Reitera que a multa administrativa infligida carece de suporte jurídico e fático, por quatro fundamentos principais: (i) *“a ilicitude originária presumida foi expressamente afastada pelo TCU”*; (ii) *“a execução contratual foi detalhada, economicamente vantajosa e isenta de prejuízo ao erário”*; (iii) *“a Ata de Registro de Preços nº 01/2016 foi validada e prorrogada por decisão expressa”*; e (iv) *“a aplicação da sanção viola o Tema 1195 do STF, bem como os princípios da legalidade, proporcionalidade e segurança jurídica”*. Ressalta que o Estado manteve os contratos, usufruiu dos serviços e prorrogou a Ata, mas puniu a empresa como se os contratos fossem ilegais, o que violaria a coerência administrativa, a unidade da atuação estatal, a confiança legítima do administrado e o próprio racional do controle público.

Análise do argumento ix:

3.77. Trata-se de repetição de argumentos abordados pela recorrente em sua defesa escrita inicial (SEI 3538648) e nas Alegações Finais (SEI 3715748), no tópico “suposta irregularidade de todos os contratos firmados com base na ARP nº 01/2016”. Sobre o assunto, explicou o Colegiado no Relatório Final (SEI 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).

3.78. Na mesma esteira, a CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), assim se posicionou:

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.

3.79. Por sua vez, a CONJUR/CGU, no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), sustentou que *“o direcionamento da licitação e a apresentação de documento falso maculam o Pregão Eletrônico nº 17/2016 e, consequentemente, implicam a irregularidade e a nulidade de todos os contratos provenientes da adesão à Ata de Registro de Preços (ARP) nº 01/2016.”*

3.80. Tendo em vista que os documentos supracitados realizaram uma análise detida dos pontos trazidos pela LINKCON, no Argumento ix, cumpre endossar as razões neles dispostas, pois não foram apresentados, no Pedido de Reconsideração, elementos novos que possam ensejar a mudança de entendimento quanto ao tema.

3.81. Destarte, devem ser refutadas as alegações da defesa.

Da disparidade na dosimetria das penalidades

Argumento x: Argui a recorrente que a dosimetria aplicada não guarda qualquer proporcionalidade com a conduta efetivamente atribuída à empresa e tampouco com o resultado prático dos atos imputados, muitos dos quais, inclusive, reconhecidos como improcedentes ou irrelevantes pela própria Comissão Processante. Propugna que a dosimetria das sanções deve observar critérios objetivos, conforme previsto na Lei nº 12.846, de 2013, art. 6º, não tendo sido nenhum desses critérios concretamente ponderados na decisão sancionadora, *“que optou por simplesmente aplicar a multa máxima sobre a base de todos os contratos derivados da ARP nº 01/2016, mesmo os que não foram objeto da licitação da CDRJ”*. Assinala que a multa em questão foi calculada com base em diversos contratos celebrados com outros órgãos públicos, os quais aderiram à Ata de Registro de Preços original do Pregão Eletrônico nº 17/2016, mas que *“tais contratos não foram objeto de análise individualizada no PAR; não houve instrução probatória que demonstrasse qualquer irregularidade na celebração ou execução desses contratos; não há decisão administrativa ou judicial reconhecendo qualquer ilicitude nesses contratos carona”*. Defende, nessa esteira, portanto, que, a inclusão desses contratos como base de cálculo, para fins de sanção, representa violação ao princípio da individualização da responsabilidade, à legalidade e à razoabilidade. Registra, ademais, que uma vez que a CPAR reconheceu a improcedência da acusação de inexecução do Contrato nº 33/2018, que era uma das quatro condutas originalmente imputadas à recorrente, a penalidade aplicada *“deveria, obrigatoriamente, ser reavaliada para refletir a redução do número e da gravidade das imputações”* e não poderia *“ser mantida nos mesmos patamares, pois isso invalida o juízo de proporcionalidade que deve reger a dosimetria”*. Reforça a defesa que a LINKCON (i) não foi beneficiada por qualquer vantagem indevida, (ii) não causou dano ao erário, como atestado pelo TCU e confirmado pela Comissão, (iii) cooperou com a apuração dos fatos e (iv) jamais foi sancionada anteriormente com base na Lei nº 12.846, de 2013, mas, mesmo assim, a CGU lhe cominou sanção de máxima intensidade, como se estivesse diante de um caso típico de fraude institucionalizada. Sublinha que em processos recentes julgados pela própria CGU e analisados pelo TCU, constam penalidades significativamente inferiores a empresas envolvidas em práticas muito mais graves, tais como acordos de cartel com confissão, pagamento de propinas a servidores e desvio de verbas públicas. Assevera que a ausência de critérios objetivos na dosimetria, na situação em comento, revela tratamento desigual e desproporcionalidade punitiva, o que fere o princípio da isonomia sancionatória e o dever de motivação. Sustenta que a sanção de impedimento de licitar é inadequada e contraproducente pois *“afasta a empresa do mercado formal, sem que tenha sido demonstrada reincidência ou gravidade suficiente para justificar essa penalidade extrema; pode gerar efeitos colaterais prejudiciais à Administração Pública, especialmente em áreas técnicas onde a empresa presta serviços com histórico de qualidade; e funciona como pena de morte comercial, sem base jurídica compatível com a conduta concreta apurada”*.

Análise do argumento x:

3.82. Carecem de plausibilidade as alegações da defesa. No que toca à penalidade de multa, foi ela 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, e, de igual modo, com o auxílio do “Manual de Responsabilização de Entes Privados” e do “Manual Prático de Cálculo de Multa”, ambos editados pela CGU, tendo sido respeitados, no âmbito do PAR, os critérios objetivos estipulados nos sobreditos normativos.

3.83. Segundo orientação constante do Manual Prático de Cálculo de Multa, da CGU, constituem etapas para o cálculo da multa em um PAR: (i) definição da base de cálculo da multa, (ii) definição da alíquota que incidirá sobre a base de cálculo, (iii) cálculo da multa preliminar, (iv) definição dos limites máximo e mínimo do valor da multa e (v) calibragem da multa preliminar.

3.84. *In casu*, a CGIPAV (que fez a análise final da multa, nos moldes como foi ela aplicada na Decisão nº 6, SEI 3928784, após ratificação pela CONJUR/CGU), na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), após definir a base de cálculo e a alíquota aplicável à LINKCON, em conformidade com os normativos que regem a matéria, passou então ao cálculo da multa preliminar e à sua posterior calibragem.

3.85. O valor da multa preliminar encontrado pela CGIPAV foi da ordem de R\$ 277.145,94 (duzentos e setenta e sete mil, cento e quarenta e cinco reais e noventa e quatro centavos), correspondente à multiplicação da alíquota de 6,5% (seis e meio por cento) pelo faturamento bruto no montante de R\$ 4.263.783,59 (quatro milhões, duzentos e sessenta e três mil, setecentos e oitenta e três reais e cinquenta e nove centavos).

3.86. Ocorre que, ao efetuar a calibragem, detectou a CGIPAV que o valor da multa, na presente situação, deve 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), pois o art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, enuncia que a multa “*nunca será inferior à vantagem auferida, quando for possível sua estimativa*”.

3.87. Confira-se, ademais, o que estabelece o Decreto nº 11.129, de 2022, acerca da definição dos limites máximo e mínimo do valor da multa e da calibragem da multa preliminar:

Art. 25. Em qualquer hipótese, o valor final da multa terá como limite:

I - mínimo, o maior valor entre o da vantagem auferida, quando for possível sua estimativa, e:

a) um décimo por cento da base de cálculo; ou

b) R\$ 6.000,00 (seis mil reais), na hipótese prevista no art. 21; e

II - máximo, o menor valor entre:

a) três vezes o valor da vantagem pretendida ou auferida, o que for maior entre os dois valores;

b) vinte por cento do faturamento bruto do último exercício anterior ao da instauração do PAR, excluídos os tributos incidentes sobre vendas; ou

c) R\$ 60.000.000,00 (sessenta milhões de reais), na hipótese prevista no art. 21, desde que não seja possível estimar o valor da vantagem auferida.

§ 1º O limite máximo não será observado, caso o valor resultante do cálculo desse parâmetro seja inferior ao resultado calculado para o limite mínimo. (grifos acrescidos)

3.88. Sobre a vantagem auferida, assim leciona 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.

3.89. Ainda quanto ao valor da vantagem auferida, convém esclarecer que poderá ele ser estimado mediante a aplicação de algumas metodologias, como estatui o 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.

3.90. Na hipótese *sub examine*, a CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), em consonância com o que dispõe o art. 26 do aludido Decreto, estimou o valor da vantagem auferida pela LINKCON considerando, para tanto, os contratos firmados pela recorrente com órgãos públicos, derivados do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da ARP nº 01/2016, ou seja, contratos que possuíam vinculação com os ilícitos apurados (ver parágrafo 5.140 da Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI e planilha SEI 3790545, utilizada pela CGIPAV).

3.91. Apesar de ter a defesa questionado o fato de a multa cominada ter sido calculada com base em “*diversos contratos celebrados com outros órgãos públicos, que aderiram à Ata de Registro de Preços original da PE nº 17/2016*” e negado que tenha sido demonstrada qualquer irregularidade na celebração ou execução desses contratos, não se pode perder de vista que a irregularidade de todos os contratos derivados da ARP nº 01/2016, firmados pela LINKCON, decorre da origem fraudulenta da licitação que lhes deu causa, assistindo razão à CGIPAV ao considerá-los no valor da vantagem auferida.

3.92. Depreende-se, pois, do exposto, que a CGIPAV obedeceu às 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, ao estipular o valor da multa prescrita à recorrente em seu limite mínimo, qual seja, 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). Desse modo, não merecem qualquer reparo suas conclusões.

3.93. No que concerne ao argumento de que com a exclusão, pela CPAR, da imputação da conduta “inexecução do Contrato nº 33/2018”, uma das quatro originalmente imputadas à recorrente no Termo de Indiciação, a penalidade aplicada “*deveria, obrigatoriamente, ser reavaliada para refletir a redução do número e da gravidade das imputações*”, sugere-se a leitura da análise do Argumento vii, onde foi evidenciado que o afastamento dessa imputação foi considerado no cálculo da agravante enunciada no inciso I do art. 22 do Decreto nº 11.129, de 2022 (“concurso de atos lesivos”).

3.94. Contudo, como o valor da multa, na espécie, por força dos ditames da Lei nº 12.846, de 2013, não pode ser inferior à vantagem auferida, essa exclusão acabou não refletindo no valor final da multa.

3.95. No que toca ao argumento da LINKCON de que em julgados recentes da CGU constam penalidades significativamente inferiores à infligida à recorrente, cominadas a empresas envolvidas em

práticas muito mais graves, cabe registrar: (i) trata-se de alegação genérica, sem que tenha sido especificado pela defesa a que situação se refere; e (ii) uma vez que, em cada caso concreto, as bases de cálculo das multas, as alíquotas cabíveis, o valor da vantagem auferida, o qual influencia na calibragem da multa, etc, são divergentes, inexistente a inconsistência aventada.

3.96. Não se pode, outrossim, deixar de pontuar 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, pelo prazo de 2 (dois) anos, foi aplicada após exame das circunstâncias do caso em comento, dado que a sobredita Lei não estabelece critérios de dosimetria, fixando apenas o prazo máximo da pena como sendo de 5 (cinco) anos.

3.97. Já a sanção relativa à publicação extraordinária da decisão administrativa, nos termos do art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, foi cominada conforme valor sugerido 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

3.98. Nesse contexto, não prosperam as alegações da defesa, subsistindo a responsabilização da LINKCON nos moldes como efetuada na Decisão nº 6 (SEI 3928784), da lavra do Ministro de Estado da CGU.

Da ilegalidade e da desproporcionalidade na fixação do valor da multa

Argumento xi: Consigna a recorrente que a penalidade de multa a ela cominada, no valor de R\$ 21.521.878,64, embora formalmente fundamentada no art. 6º, I, da Lei nº 12.846, de 2013, revela-se materialmente insubsistente, pois parte da premissa equivocada de que a empresa teria auferido vantagem indevida nos contratos celebrados com base na ARP nº 01/2016. Lembra que essa premissa foi expressamente afastada pelo TCU, como já demonstrado. Registra, portanto, que não há vantagem ilícita e tampouco base legítima para a fixação do valor da multa, com fundamento no suposto montante auferido, dado que a própria autoridade de controle externo da Administração Pública, com competência constitucional, validou os contratos e não apontou superfaturamento, simulação, sobrepreço ou desvio de objeto. Aduz que o valor utilizado pela CGU como “vantagem auferida”, qual seja, o montante de R\$ 21.521.878,64, corresponde, na verdade, ao faturamento decorrente de contratos executados de forma regular, com entrega de objetos e contraprestação de serviços efetivos, como atestado pelo TCU. Aponta que a simples existência de receita auferida pela empresa contratada não se converte automaticamente em vantagem ilícita, sobretudo quando “*os serviços foram efetivamente prestados; não houve sobrepreço identificado; os preços foram reputados justos e inferiores à média de mercado; e não há imputação de inexecução, superfaturamento ou simulação*”. Defende que, apesar de

ter a Administração invocado o art. 25, I, do Decreto nº 11.129, de 2022, para afirmar que o valor mínimo da multa seria a vantagem auferida, a expressão “vantagem auferida” exige ilícito comprovado e enriquecimento sem causa, não podendo ser presumida somente com base na existência de contratos válidos e executados. Propugna, ainda a esse respeito, que deve haver também demonstração de que a empresa se beneficiou de forma indevida, o que não ocorreu no caso concreto. Realça que, conforme orientações internas da CGU, a simples contratação com a Administração Pública, em valores legítimos e com execução regular, não caracteriza vantagem indevida. Logo, para a defesa, a multa não pode ter como piso um valor que sequer configura enriquecimento ilícito, sob pena de violar os princípios da proporcionalidade, da razoabilidade e da própria tipicidade sancionadora. Argumenta que em que pese tenha a CGU afirmado que não foi tipificada a irregularidade dos contratos como conduta autônoma, mas apenas como efeito da fraude licitatória, considerada para a agravante do art. 22, I, do Decreto nº 11.129, de 2022, a nulidade da multa se impõe, haja vista que seu valor continua fundado em contratos cuja execução foi validada e convalidada pelo TCU e sua base de cálculo permanece ilegítima. Destaca tratar-se de vício na causa da penalidade (ausência de ilicitude comprovada nos contratos) e não somente de vício na dosimetria. Frisa que a multa de mais de vinte e um milhões de reais não é proporcional à conduta e não encontra respaldo na realidade dos autos, que comprovam a efetiva entrega dos serviços, além de ferir “*a lógica sancionatória administrativa, que deve buscar educar, prevenir e corrigir, e não punir de forma desproporcional, incompatível com a realidade fática e econômica do caso*”. Repisa que não houve, na espécie, dano ao erário, má-fé ou desvio de recursos e que punir com a máxima severidade nesse cenário configura desvio de finalidade da atuação sancionadora do Estado.

Análise do argumento xi:

3.99. Observe-se que todos os pontos aduzidos pela defesa neste tópico foram minuciosamente analisados anteriormente, na presente Nota, assim como no Relatório Final (SEI 3692912), na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178) e no Parecer nº 00291/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3928779), tendo sido devidamente esclarecidos os questionamentos formulados pela recorrente e contestados, com fundamento, os seus argumentos.

3.100. Desse modo, uma vez que não foram apresentadas alegações novas, que já não tenham sido aqui examinadas e afastadas, abstém-se de tecer maiores considerações sobre os argumentos reiterados.

3.101. Repise-se apenas, brevemente, que, (i) apesar de, como demonstrado, não estarem vinculadas as conclusões emanadas da CGU e do TCU, por se tratarem ambos de órgãos autônomos, na situação em tela, o próprio 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, e (ii) a irregularidade dos contratos firmados com base na ARP nº 01/2016 decorre da origem fraudulenta da licitação que lhes deu causa.

3.102. Não procedem, portanto, as alegações da defesa.

Da nulidade da aplicação de sanção fundada em norma expressamente revogada

Argumento xii: Assinala a recorrente que, à época da publicação da decisão condenatória do PAR em tela, a Lei nº 10.520, de 2002, já se encontrava revogada de forma plena, conforme expressa previsão do art. 193 da Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, novo marco legal das licitações e contratos administrativos. Aponta que a decisão sancionadora do PAR foi publicada em janeiro de 2026, ou seja, muito tempo após a revogação da norma que embasou a penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 2 (dois) anos. Argui que, no regime do Direito Administrativo Sancionador, a cominação de penalidades exige fundamento legal válido e vigente tanto no momento da conduta quanto, sobretudo, no momento da decisão condenatória, por força do princípio da legalidade

estrita. Nesse contexto, defende que a aplicação de uma sanção por autoridade administrativa, com fulcro em tipo legal já inexistente no ordenamento jurídico, caracteriza vício insanável de legalidade, pois *“não há suporte normativo atual que legitime a restrição de direitos; o tipo sancionador do art. 7º da Lei nº 10.520/2002 não subsiste mais juridicamente; e o agente público está vinculado à norma vigente, e não àquela extinta pelo próprio legislador”*. Acrescenta que com a revogação da Lei nº 10.520, de 2002, o art. 7º foi expurgado do ordenamento jurídico, de modo que qualquer penalidade fundada nesse dispositivo carece de tipo legal vigente. Frisa que *“o novo marco legal de licitações e contratos, que revogou integralmente a Lei nº 10.520/2002, passou a disciplinar de forma exclusiva e sistematizada as hipóteses de sanções administrativas, conforme artigos 155 a 159 da Lei nº 14.133/2021”* e consigna que a tipicidade exige que a conduta seja descrita com clareza em norma legal válida, que o tipo sancionador esteja vigente no momento da apuração e aplicação da pena e que o fundamento normativo esteja presente no ordenamento jurídico atual. Sustenta que caso se entenda pela ocorrência de conduta sancionável após abril de 2023, é indispensável que a penalidade esteja descrita e enquadrada nas disposições da nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133, de 2021). Assevera, outrossim, que *“cabe afastar eventual alegação de que seria possível aplicar o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 com base no princípio da retroatividade da norma mais benéfica”*. Explica que, na situação sob exame, não há “norma anterior” mais vigente, dado que o art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002 está extinto, não podendo ser revivido para justificar punição. Argumenta que a norma mais benéfica só retroage quando “ainda existe”, o que manifestamente não ocorre aqui.

Análise do argumento xii:

3.103. Cuida-se de repetição de argumentos deduzidos pela LINKCON em sua Manifestação Complementar (SEI 3840203) às Alegações Finais. Endossa-se aqui o entendimento manifestado pela CGIPAV, na Nota Técnica nº 3430/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3791178), acerca da matéria:

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.

3.104. Como visto, trata-se, no caso concreto, de contratos decorrentes do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e da ARP nº 01/2016, com execuções estendidas até 2019.

3.105. Assim, ante a existência da regra de transição enunciada no art. 190 da Lei nº 14.133, de 2021, aliada ao princípio *tempus regit actum* e, ainda, à continuidade normativo-típica, considerando a transposição, para a nova Lei de Licitações, do comportamento sancionado pelo art. 7º da Lei nº 10.520, de 2002 (comportar-se de modo inidôneo ou cometer fraude), com agravamento da sanção (prazo mínimo de 3 anos e máximo de 6 anos, nos moldes dos artigos 155 e 156 da nova Lei de Licitações), tem-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”*.

3.106. Pelo exposto, rejeitam-se as alegações da defesa.

Da ausência de fraude, conluio ou direção única entre empresas, em razão de parentesco

Argumento xiii: Destaca a defesa que o argumento da CGU no sentido de que o suposto parentesco entre pessoas ligadas à LINKCON e à empresa SISTEMATECH configuraria “ausência de isenção” e, por extensão, indício de fraude à licitação, revela-se frágil, subjetivo e incompatível com o regime jurídico sancionador, à medida em que (i) não há vedação legal ou contratual à existência de vínculos familiares entre pessoas ligadas a empresas distintas; (ii) não há qualquer norma que proíba a participação de empresas com vínculos societários indiretos ou relacionamentos pessoais; e (iii) a responsabilização por fraude exige ato concreto, dolosamente dirigido e com efeito lesivo comprovado, o que absolutamente não se verifica nos autos. Adverte que a própria manifestação técnica constante da defesa demonstra que não houve qualquer combinação de propostas, simulação de competitividade ou uso coordenado de empresas para fraudar o caráter competitivo do certame. Afirma que *“a acusação da CGU não se baseia em evidência técnica, documental ou pericial, mas apenas em árvore genealógica informal e suposições, sem qualquer vínculo com a realidade dos atos praticados no processo licitatório”*. Ressalta que um ponto crucial e indevidamente omitido na fundamentação sancionadora é que a SISTEMATECH sequer participou do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e tampouco concorreu de fato no certame. Aduz que sua participação se limitou à etapa preliminar de pesquisa de preços, onde forneceu, ao lado de outras empresas, orçamento estimativo informal, solicitado pela Administração Pública. Argumenta que a SISTEMATECH foi incluída em consulta pública informal de mercado, como forma de subsidiar a Administração na elaboração do Termo de Referência, o que constitui prática comum, legítima e prevista nos normativos de contratação pública, não implicando, por si só, qualquer tentativa de simulação ou direcionamento do certame. Registra ainda que *“não foi demonstrado que a Sistematech teria fornecido proposta com valor artificial ou manipulável; não há comprovação de que essa estimativa tenha induzido a Administração a erro ou restringido a competição; e a proposta vencedora da LINKCON foi muito inferior aos valores sugeridos pela Sistematech e outras empresas, demonstrando a existência de margem competitiva real no certame”*. Considera ter sido também omitido pela decisão sancionadora que o TCU, ao examinar com profundidade o contexto do Pregão Eletrônico nº 17/2016 e dos contratos derivados da ARP nº 01/2016, concluiu não existir razão para a anulação dos contratos celebrados com a LINKCON, além de ter também atestado que os serviços foram prestados com vantajosidade e efetividade para a Administração e que não houve dano ao erário, vício insanável no procedimento ou má-fé dos contratados. Certifica que *“os serviços contratados com a empresa LINKCON foram integralmente executados, com rastreabilidade, entregas verificáveis e comprovação da execução física dos objetos contratados”*. Assevera que a realidade fática inviabiliza a tese de que o processo teria sido viciado por fraudes originadas em suposto conluio ou laços familiares, pois *“a realidade da execução se impõe*

sobre as conjecturas abstratas da instrução sancionadora”. Assinala que a tentativa de responsabilizar a LINKCON por conduta grave como fraude à licitação, com fundamento exclusivo em parentesco entre sócios de empresas distintas e ausência de isenção suposta, viola os pilares do Direito Administrativo Sancionador, notadamente a legalidade estrita, a tipicidade objetiva, a presunção da inocência, a razoabilidade e a proporcionalidade.

Análise do argumento xiii:

3.107. Sobre o tema, assim discorreu a CGIPAV, na 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.

3.108. Registre-se, na mesma linha de raciocínio da CGIPAV, na supracitada Nota, que a CPAR não considerou fraudulento o certame em questão meramente pelos vínculos familiares e societários existentes entre a LINKCON e a SISTEMATECH, como pretende fazer crer a defesa.

3.109. É fato que, embora isoladamente, os vínculos existentes entre sócios de duas empresas participantes de uma licitação não caracterizem conduta delituosa, isso pode indicar irregularidades e

legitimar medidas apuratórias.

3.110. No caso *sub examine*, identificou-se que tais vínculos, em conjunto com outros fortes indícios, apontaram para a realização de simulação de pesquisa de preços visando à formação do preço de referência do Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, de modo a favorecer a LINKCON, para que ela vencesse o procedimento licitatório. Alguns desses indícios foram mencionados pela CGIPAV, na aludida Nota Técnica. Veja-se:

(...) 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; (...)

3.111. Merecem destaque ainda as seguintes constatações, listadas no Relatório Final (SEI 3692912): (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.

3.112. É de se notar, pois, que são inúmeros os indícios de fraude trazidos à lume pela CPAR, ao longo da instrução processual.

3.113. Convém reforçar, no que toca à prova indiciária, que, na hipótese de infrações de difícil comprovação pelas chamadas “provas diretas”, por raramente deixarem vestígios ou rastros diretos, tal como ocorre nos delitos econômicos e financeiros, a utilização, ainda que exclusiva, da prova indiciária, quando presentes indícios consistentes e convergentes, vem sendo admitida pela doutrina e pela jurisprudência, por ser, na grande maioria das vezes, a única prova possível.

3.114. Por fim, impende consignar que ao invocar o Acórdão TCU nº 1823/2017, Plenário, a defesa ignora que, em fiscalização realizada posteriormente (Processo TC 006.195/2019-9, Acórdão TCU nº 2166/2022, Plenário), o mesmo Tribunal, ao tomar conhecimento de informações novas relacionadas ao Pregão Eletrônico nº 17/2016, da CDRJ, reconheceu a fraude cometida pela LINKCON, apontada, pelo Colegiado, no PAR, declarando sua inidoneidade pelo prazo de 3 (três) anos.

3.115. Frise, ademais, que ainda que os preços praticados pela LINKCON tivessem sido considerados vantajosos e não tivesse havido dano ao erário, tal circunstância não elidiria a cominação de penalidades à recorrente, haja vista que os contratos se originaram de procedimento licitatório viciado por fraude, o que por si só caracteriza a gravidade da conduta e justifica as sanções.

3.116. Em face do que foi dito, devem ser rechaçados os argumentos da defesa.

4. CONCLUSÃO

4.1. Por tudo o que foi dito, é o presente para propor o indeferimento do Pedido de Reconsideração da decisão que condenou a LINKCON LTDA, CNPJ nº 05.323.742/0001-71, às penalidades abaixo mencionadas:

i) 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), com fundamento no artigo 6º, inciso I, da Lei nº 12.846, de 2013;

ii) publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, nos termos do artigo 6º, inciso II, da Lei nº 12.846, de 2013, a ser cumprida da seguinte forma: a) em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional; b) em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em localidade que permita a visibilidade pelo público, pelo prazo de 60 dias; e c) em seu sítio eletrônico, em destaque na página principal do referido sítio, pelo prazo de 60 dias; e

iii) impedimento de licitar e contratar com a União, pelo prazo de 2 (dois) anos, com fulcro no artigo 7º da Lei nº 10.520, de 2002.

4.2. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **RENATA COSTA BANDEIRA DE MELLO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 26/03/2026, às 15:06, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://sei.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador 4020888 e o código CRC D0DA1123