



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

PARECER Nº. 00188/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106782/2022-13

INTERESSADOS: SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BIRIGUI

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

EMENTA

PEDIDO DE RECONSIDERAÇÃO. PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO. LEI Nº 12.846/2013. FRAUDE EM CHAMAMENTO PÚBLICO E NA EXECUÇÃO DE CONTRATO DE GESTÃO. RESPONSABILIDADE OBJETIVA. MULTA. DOSIMETRIA REGULAR. PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA COM LASTRO NO MANUAL DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS DE 2022. PRAZO DE 75 DIAS. MANUTENÇÃO INTEGRAL DA DECISÃO.

1. Ausência de fato novo ou de prova capaz de afastar a responsabilidade objetiva da entidade, a validade da prova emprestada, o enquadramento jurídico e as sanções aplicadas. A multa de R\$ 12.410.344,59 observou a base de cálculo, a alíquota de 10% e o limite máximo de três vezes a vantagem auferida.

2. A tabela de escalonamento do Manual de 2022 associa a alíquota de 10% ao prazo de 75 dias, o que vai ao encontro do Manual de PAR de 2026, onde mantida a mesma faixa, bem como explicitado que se considera a alíquota formada antes da aplicação dos limites mínimo e máximo da multa. Parecer pelo **conhecimento** e, no mérito, pelo **desprovemento do pedido de reconsideração**, com **manutenção integral** da decisão sancionadora.

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

I – RELATÓRIO

1. Trata-se de pedido de reconsideração apresentado pela **IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE BIRIGUI** (SEI 3685544), inscrita no CNPJ nº. 45.383.106/0001-50, em face da Decisão CGU nº. 224/2025, proferida pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União em 22 de junho de 2025 (SEI 3652181) e publicada no Diário Oficial da União de 25 de junho de 2025 (SEI 3677579).

2. O PAR foi instaurado pela Portaria CRG/CGU nº. 1.865, de 5 de agosto de 2022, publicada em 8 de agosto de 2022 (SEI 2468516), com vistas à apuração de ilícitos praticados pela pessoa jurídica sancionada, no contexto do Chamamento Público nº. 002/2019-SESPA e do Contrato de Gestão nº 002/2019-SESPA, destinado à gestão do Hospital Público Regional dos Caetés, em Capanema/PA.

3. A apuração teve origem no IPL nº. 2020.0051065-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PA, que embasou as operações policiais “S.O.S.” e “Reditus”. O compartilhamento do acervo probatório com a CGU foi judicialmente autorizado, SEI 2635820, conforme decisão juntada aos autos, tendo a pessoa jurídica investigada recebido acesso aos elementos utilizados pela Comissão, doravante denominada CPAR.

4. No Termo de Indiciação (SEI 2640705), imputou-se à entidade o direcionamento e a fraude do caráter competitivo do chamamento público acima mencionado, em conluio com agentes públicos, bem como a fraude à execução do contrato de gestão, mediante contratação de pessoas jurídicas de fachada ou vinculadas ao núcleo empresarial investigado, com subsequente transferência de recursos públicos a integrantes do esquema.

5. O Relatório Final da CPAR, de 24 de agosto de 2023 (SEI 2889111), concluiu pela incidência do art. 5º, inciso III, e inciso IV, alíneas “b” e “d”, da Lei nº. 12.846/2013, bem como dos arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993. Recomendou, ainda, a desconsideração da personalidade jurídica, na forma do art. 14 da Lei nº. 12.846/2013, para alcançar os gestores Cleudson Garcia Montali e Cláudio Castelhão Lopes.

6. As alegações finais da pessoa jurídica (SEI 2947661) foram examinadas no âmbito da CPAR, do órgão técnico da CGU, mediante a juntada da Nota Técnica nº. 484/2024/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3116037), bem como pela CONJUR/CGU, nos termos do Parecer nº. 00122/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU, de 26 de maio de 2025 (SEI 3652802), aprovado em 3 de junho de 2025. Todas essas manifestações concluíram pela regularidade do procedimento e pela

procedência das imputações.

7. A Decisão CGU nº. 224/2025, SEI 3652181, acolheu o Relatório Final e o parecer jurídico, aplicando à pessoa jurídica:

(i) multa de R\$ 12.410.344,59;

(ii) publicação extraordinária da decisão sancionadora, pelo prazo de um dia em meio de comunicação de grande circulação e por 75 dias em edital no estabelecimento e na página principal de seu sítio eletrônico; e

(iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, até reabilitação, observados o prazo mínimo de dois anos, o ressarcimento dos prejuízos e a superação dos motivos determinantes da punição.

8. A decisão também desconsiderou a personalidade jurídica, com fundamento no art. 50 do Código Civil e no art. 14 da Lei nº 12.846/2013, **estendendo** os efeitos da multa e da declaração de inidoneidade a **Cleudson Garcia Montali e Cláudio Castelhão Lopes**, gestores à época dos fatos.

9. Em 1º de julho de 2025, a entidade apresentou pedido de reconsideração (SEI 3685544), cujos principais argumentos são os seguintes:

(i) que teria sido utilizada por antiga organização criminosa;

(ii) que somente os ex-gestores teriam obtido vantagem;

(iii) que a pessoa jurídica não figurou como investigada criminal;

(iv) que a atual gestão, instaurada por intervenção municipal, não pode responder por atos pretéritos; e

(v) que as sanções comprometem a continuidade de serviços de saúde essenciais.

10. Em tempo, a empresa sancionada requereu efeito suspensivo, absolvição e afastamento de todas as penalidades.

11. A Nota Técnica nº. 4276/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI, de 1º de junho de 2026 (SEI 3871323), reconheceu a tempestividade do recurso, enfrentou os argumentos defensivos e propôs o seu desprovemento, **por considerar que as razões recursais apenas reproduzem teses já examinadas, sem infirmar o suporte fático e jurídico da decisão.**

12. Vieram os autos a esta Consultoria Jurídica para manifestação prévia ao julgamento do pedido de reconsideração.

13. É o relato do necessário.

II – FUNDAMENTAÇÃO

II.1 – DO CONHECIMENTO DO PEDIDO E DO EFEITO SUSPENSIVO

14. A decisão foi publicada em 25 de junho de 2025 e o pedido de reconsideração foi protocolado em 1º de julho de 2025. O recurso é, portanto, tempestivo, porque interposto dentro do prazo de dez dias previsto no art. 15 do Decreto nº. 11.129/2022.

15. O efeito suspensivo não depende de juízo discricionário. Decorre diretamente do art. 15 do Decreto nº 11.129/2022 e já foi expressamente reconhecido na parte final da Decisão CGU nº. 224/2025 (SEI 3652181). Assim, os efeitos da sanção permanecem suspensos até o julgamento do pedido de reconsideração.

16. Conhece-se, pois, do pedido. No mérito, todavia, as teses não merecem guarida.

II.2 – DOS LIMITES DA RECONSIDERAÇÃO E DA AUSÊNCIA DE ELEMENTO NOVO

17. O pedido de reconsideração permite à própria autoridade rever a decisão, diante de erro de fato, erro de direito ou elemento superveniente capaz de alterar o juízo formado. Não se presta, contudo, à simples renovação de argumentos já apreciados, sem demonstração objetiva de desacerto na motivação do ato.

18. A defesa volta a afirmar que a entidade teria sido vítima dos antigos gestores, que não obteve vantagem e que não foi denunciada criminalmente. Os mesmos pontos constam das manifestações anteriores e foram enfrentados, de forma

expressa, no Relatório Final, na Nota Técnica nº. 484/2024 e no Parecer nº. 00122/2025 da CONJUR/CGU.

19. A intervenção municipal, a troca de direção e os documentos relativos à situação econômico-financeira da unidade hospitalar são fatos posteriores ou circunstâncias de gestão. **Não retiram a materialidade das fraudes**, não rompem o nexo entre os atos praticados em nome e no interesse da pessoa jurídica e não tornam ilícita a prova empregada no PAR.

20. As decisões judiciais indicadas no recurso administrativo, proferidas no âmbito dos processos nº. 5000863-81.2025.4.03.6107 e nº. 1003354-76.2023.8.26.0077, versam sobre a continuidade e a relevância do serviço hospitalar em contextos distintos. **Não reconhecem a inexistência dos atos lesivos apurados neste processo**, não apreciam a validade da Decisão CGU nº. 224/2025 e não possuem aptidão para afastar a responsabilidade administrativa ora examinada.

21. Forte nessas razões, verifica-se que a insurgência não apresenta prova nova exculpatória, nem tampouco identifica erro material ou jurídico capaz de alterar o julgamento.

II.3 – DO REGIME JURÍDICO APLICÁVEL À PESSOA JURÍDICA

22. O direito administrativo sancionador submete-se à legalidade, ao devido processo legal, ao contraditório, à ampla defesa, à motivação, à proporcionalidade e à individualização da sanção. Esses postulados, enfatizados pela doutrina de Hely Lopes Meirelles, Maria Sylvia Zanella Di Pietro, Marcelo Alexandrino e Vicente Paulo, vedam tanto a punição arbitrária quanto a criação de hipóteses extraleais de imunidade.

23. No caso, a lei define com precisão o sujeito, as condutas e as sanções. O art. 1º, parágrafo único, da Lei nº. 12.846/2013 alcança expressamente fundações e associações de entidades ou pessoas, independentemente da forma de organização. A condição de entidade filantrópica ou de organização social em saúde **não afasta**, portanto, a incidência da Lei Anticorrupção (LAC).

24. O art. 2º da Lei nº. 12.846/2013 estabelece a responsabilidade objetiva, nos âmbitos administrativo e civil, pelos atos lesivos praticados no interesse ou benefício da pessoa jurídica, exclusivo ou não. A demonstração de dolo ou culpa da entidade **não integra o tipo administrativo**.

25. O regime não se confunde com imputação automática. Exige prova da conduta, do resultado lesivo e do nexo de causalidade. Esses elementos foram individualizados no Termo de Indiciação, comprovados na instrução e reafirmados no Relatório Final. A entidade participou do chamamento previamente direcionado, celebrou o contrato de gestão e utilizou sua estrutura jurídica, contas e cadeia de contratações para fazer circular recursos públicos entre empresas interpostas.

26. Ao julgar o ARE nº. 843.989/PR, sob a sistemática da repercussão geral (Tema 1.199), o Supremo Tribunal Federal reconheceu que a improbidade administrativa integra o direito administrativo sancionador, submetendo-se, portanto, aos princípios da legalidade, da culpabilidade e da irretroatividade da norma sancionadora mais gravosa. Na ocasião, a Corte assentou que a responsabilização por ato de improbidade exige a demonstração de dolo e que a supressão da modalidade culposa pela Lei nº. 14.230/2021 alcança os processos ainda não definitivamente julgados, sem atingir, contudo, a coisa julgada.

27. O precedente, entretanto, **restringe-se ao regime jurídico da Lei nº. 8.429/1992** e não autoriza a transposição automática da exigência de responsabilidade subjetiva para outros microssistemas sancionadores. Ao contrário, o princípio da legalidade impõe o respeito à disciplina específica da Lei nº. 12.846/2013, cujo art. 2º estabelece expressamente a responsabilidade objetiva da pessoa jurídica pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não. Assim, o Tema 1.199 do STF, ventilado pela recorrente em diversas ocasiões, **não afasta nem modifica o modelo de responsabilização adotado pela LAC**.

28. Por fim, vale dizer que a responsabilidade dos administradores não exclui a responsabilidade da pessoa jurídica. O art. 3º da Lei nº. 12.846/2013 dispõe precisamente que a responsabilização da entidade não afasta a responsabilidade individual de dirigentes, administradores ou demais pessoas naturais. São planos de responsabilização concomitantes, e não excludentes.

II.4 – DA TROCA DE GESTÃO, DA INTERVENÇÃO MUNICIPAL E DA ALEGADA CONDIÇÃO DE VÍTIMA

29. A defesa procura deslocar integralmente a imputação aos antigos gestores. O argumento confunde a pessoa jurídica com a administração que, em dado momento, a representa. A sanção foi aplicada à **IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE BIRIGUI**, sujeito de direitos e obrigações que permanece o mesmo antes e depois da intervenção.

30. A substituição dos administradores não extingue obrigações já constituídas nem desconstitui ilícitos praticados por meio da organização. O art. 4º da Lei nº. 12.846/2013 determina que a responsabilidade da pessoa jurídica **subsiste** inclusive nas hipóteses mais profundas de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão. Com maior razão, a mera mudança de gestão não rompe a continuidade da responsabilidade.

31. A Primeira Turma do Superior Tribunal de Justiça, ao julgar, por unanimidade, o REsp nº. 2.209.077/RS, sob a relatoria do Ministro Paulo Sérgio Domingues, em 3 de junho de 2025, assentou que o art. 4º da Lei nº. 12.846/2013 não

estabelece uma condição para a responsabilização da pessoa jurídica, mas determina que ela subsista mesmo diante de alteração contratual, transformação, incorporação, fusão ou cisão societária. Segundo o Tribunal da Cidadania, a norma busca impedir que modificações na organização empresarial produzam lacunas de responsabilização e frustrem os objetivos da Lei Anticorrupção.

32. Embora o precedente tenha sido proferido em controvérsia relativa à responsabilidade solidária entre empresas integrantes de conglomerado societário, sua razão de decidir reforça a conclusão de que modificações posteriores na estrutura ou na administração da entidade não apagam a responsabilidade anteriormente constituída. Se nem mesmo transformações societárias capazes de modificar a configuração da pessoa jurídica extinguem a responsabilidade, com maior razão a simples substituição de seus gestores, que preserva integralmente sua identidade jurídica, não possui esse efeito.

33. Também não procede a alegação de ausência de benefício. O art. 2º da Lei nº 12.846/2013 exige interesse ou benefício, exclusivo ou não. A obtenção do Contrato de Gestão nº. 002/2019-SESPA, a movimentação dos recursos por contas e contratos da própria entidade e a utilização de sua qualificação como organização social revelam interesse institucional suficiente. O fato de parte dos valores ter sido desviada em proveito de pessoas naturais e empresas interpostas não exclui a atuação da pessoa jurídica como “veículo” de fraude e beneficiária do ajuste direcionado.

34. A intervenção e a adoção posterior de medidas corretivas podem ser relevantes para a reorganização administrativa, para a demonstração futura da superação dos motivos determinantes da inidoneidade ou para a implantação de programa de integridade. Não possuem, porém, eficácia retroativa para eliminar fatos consumados.

35. Não se está a sancionar a atual interventora ou os atuais profissionais do hospital. A decisão sancionadora **recai sobre a pessoa jurídica** e, mediante desconsideração, **sobre os gestores diretamente envolvidos à época**. Preserva-se, portanto, a necessária distinção entre continuidade institucional e responsabilidade pessoal

II.5 – DA MATERIALIDADE, DA AUTORIA ADMINISTRATIVA E DO ENQUADRAMENTO LEGAL

36. O conjunto probatório revela que o procedimento de seleção foi antecedido por tratativas e atos incompatíveis com competição efetiva, a exemplo dos seguintes:

(i) a comissão de seleção foi constituída em maio de 2019, antes da regular deflagração do chamamento;

(ii) a planilha financeira assinada pelo então provedor Cláudio Castelão Lopes, em 8 de julho de 2019, reproduziu valores que constariam do instrumento convocatório; e

(iii) documentos internos da entidade apresentaram inconsistências cronológicas relevantes.

37. A qualificação da entidade como organização social pelo Decreto estadual nº. 186, de 27 de junho de 2019, inseriu-se na sequência de atos que culminou na sua participação e contratação. A convergência temporal e documental, somada às comunicações e demais elementos extraídos da investigação policial, demonstra o **direcionamento do Chamamento Público nº. 002/2019-SESPA**, objeto de investigação criminal pela Polícia Federal.

38. Na fase de execução contratual, os Relatórios de Polícia Judiciária nº. 46/2020, 47/2020, 50/2020 e 54/2020, as análises da CGU e os documentos bancários e contratuais evidenciaram contratações de empresas de fachada ou vinculadas ao núcleo empresarial, sem correspondente prestação conhecida, e transferências subsequentes a pessoas e sociedades integrantes do esquema.

39. Entre os fatos individualizados, consta o repasse de R\$ 2.470.781,31 à empresa Supera, sem contrato idôneo conhecido, seguido de circulação de valores por empresas interpostas. A CPAR identificou 38 (trinta e oito) pessoas jurídicas no núcleo empresarial e estimou, de forma conservadora, vantagem de R\$ 4.136.781,53 a partir dos repasses associados a 11 (onze) delas.

40. Tais condutas se amoldam ao art. 5º, inciso IV, alínea “b”, da Lei nº 12.846/2013, por fraudarem o caráter competitivo do procedimento; ao art. 5º, inciso IV, alínea “d”, pela fraude à licitação e ao contrato dela decorrente; e ao art. 5º, inciso III, pelo emprego de pessoas jurídicas interpostas para ocultar ou dissimular interesses e beneficiários.

41. Os mesmos fatos demonstram a frustração dos objetivos da seleção e a ausência de idoneidade para contratar com a Administração, atraindo os arts. 87, inciso IV, e 88, incisos II e III, da Lei nº. 8.666/1993. O enquadramento é objetivo, congruente com a indicição e apoiado em prova convergente.

42. A defesa não apresenta explicação alternativa, documentalmente demonstrada, para a coincidência prévia das planilhas, para a participação dos dirigentes nas tratativas, para a contratação das empresas interpostas ou para o percurso dos recursos financeiros. Limita-se a atribuir os fatos aos antigos administradores, o que, como visto, **não exclui a responsabilidade da pessoa jurídica**.

II.6 – DA VALIDADE DA PROVA EMPRESTADA E DA INDEPENDÊNCIA DAS INSTÂNCIAS

43. A alegação de imprestabilidade das provas oriundas do inquérito policial já foi examinada e corretamente rejeitada. O acervo foi produzido por autoridade competente, seu compartilhamento com a CGU foi autorizado judicialmente no processo nº. 1016051-09.2021.4.01.3900, SEI 2635672, e a pessoa jurídica teve oportunidade de conhecê-lo, impugná-lo e apresentar contraprova.

44. A jurisprudência admite a utilização, no processo administrativo, de elementos probatórios produzidos em investigação criminal, desde que o compartilhamento tenha sido autorizado pelo juízo competente e que seja assegurada à parte a possibilidade efetiva de conhecer, impugnar e contraditar seu conteúdo. Essa orientação encontra-se consolidada na Súmula nº. 591 do STJ, segundo a qual a prova emprestada pode ser utilizada em processo administrativo disciplinar, desde que observados o contraditório e a ampla defesa. Embora o enunciado tenha sido formulado no contexto disciplinar, sua razão de decidir aplica-se igualmente ao processo administrativo de responsabilização, pois a validade da prova decorre de sua obtenção lícita, da autorização para o compartilhamento e da possibilidade de contraditório no procedimento em que será valorada.

45. A Corte Especial do STJ, ao julgar o EREsp nº 617.428/SP, sob a relatoria da Ministra Nancy Andrighi, assentou que a identidade entre as partes dos processos de origem e de destino não constitui requisito indispensável ao aproveitamento da prova emprestada. **O elemento decisivo é a preservação do contraditório**, entendido como a oportunidade efetiva de a parte se insurgir contra a prova e refutá-la no processo em que vier a ser utilizada. Desse modo, a ausência de participação da pessoa jurídica na investigação criminal originária não invalida, por si só, os elementos compartilhados, desde que lhe tenha sido assegurado pleno acesso ao material e oportunidade para contestá-lo no PAR.

46. A compreensão acima foi aplicada pela Primeira Seção do STJ no MS nº. 25.131/DF, de relatoria do Ministro Herman Benjamin, julgado em 27 de novembro de 2019 e publicado no DJe de 8 de maio de 2020. Naquele caso, reconheceu-se a validade de provas provenientes de inquérito policial e ação penal, porque o compartilhamento fora expressamente autorizado pelo juízo competente e o interessado tivera acesso aos elementos, podendo manifestar-se sobre eles na esfera administrativa. O Tribunal ressaltou, ainda, que as provas compartilhadas haviam sido corroboradas por elementos colhidos no próprio procedimento administrativo.

47. O Supremo Tribunal Federal adota orientação convergente. No Inq nº. 2.424-QO-QO/RJ e na Pet nº. 3.683-QO/MG, ambos sob a relatoria do Ministro Cezar Peluso, o Plenário admitiu o compartilhamento, para fins disciplinares, de interceptações telefônicas lícitamente produzidas em investigação penal, mediante autorização judicial. Assim, não existe impedimento ao aproveitamento desses elementos na esfera administrativa, desde que sejam preservadas a licitude da obtenção, a autorização para o compartilhamento e as garantias do contraditório e da ampla defesa no processo de destino.

48. No presente PAR, as provas oriundas do IPL não foram acolhidas de modo acrítico. Foram cotejadas com documentos do chamamento, instrumentos contratuais, planilhas, atos de qualificação, registros bancários e relatórios técnicos. Há, portanto, base probatória plural e suficiente.

49. A ausência de denúncia ou condenação criminal da pessoa jurídica não produz absolvição administrativa. As instâncias são independentes e tutelam bens jurídicos distintos. A jurisprudência do STJ é firme no sentido de que a repercussão necessária da decisão penal no âmbito administrativo fica reservada, em regra, às hipóteses de reconhecimento da inexistência do fato ou de negativa de autoria, o que não ocorreu.

50. A certidão expedida pelo Ministério Público do Estado de São Paulo (MPSP), em 12 de fevereiro de 2021, mencionada em fl 7 no pedido de reconsideração, limita-se a informar que, naquela data e no âmbito daquele órgão, não havia Procedimento de Investigação Criminal (PIC) ou Notícia de Fato Criminal em andamento contra a Santa Casa de Birigui. O documento **não contém pronunciamento de mérito** sobre os fatos examinados neste PAR, nem tampouco afasta as provas produzidas no IPL nº. 2020.0051065-DELECOR/DRCOR/SR/PF/PA, relacionado às Operações “S.O.S.” e “Reditus”. De igual modo, as referências à Operação “Raio X” e às condenações impostas aos antigos gestores dizem respeito a apurações realizadas em contexto diverso e não impedem a apreciação autônoma das irregularidades praticadas no âmbito do Chamamento Público nº. 2/SESPA/2019 e do Contrato de Gestão nº. 002/SESPA/2019, objetos do presente PAR.

51. Além disso, a responsabilização administrativa da pessoa jurídica, como já sobejamente enfatizado aqui, não depende da existência de investigação, denúncia ou condenação criminal contra a própria entidade. Nos termos dos arts. 2º e 3º da Lei nº. 12.846/2013, a pessoa jurídica responde objetivamente pelos atos lesivos praticados em seu interesse ou benefício, exclusivo ou não, sem prejuízo da responsabilidade individual de seus dirigentes e administradores. Assim, a imputação de responsabilidade pessoal aos antigos gestores não exclui, por si só, a responsabilidade da Santa Casa, desde que demonstrados o ato lesivo, o interesse ou benefício da entidade e o correspondente nexo de imputação, como concluiu a Comissão com base nas provas reunidas nos autos.

II.7 – DA REGULARIDADE E DA PROPORCIONALIDADE DAS SANÇÕES

II.7.1 – Da multa

52. A multa foi calculada conforme os arts. 6º e 7º da Lei nº. 12.846/2013 e os arts. 20 a 26 do Decreto nº.

11.129/2022. A base de cálculo correspondeu ao faturamento bruto de 2021, excluídos os tributos, no valor de R\$ 197.226.926,01, informado pela Receita Federal do Brasil (RFB).

53. A alíquota de 10% resultou de critérios individualizados, quais sejam:

- (i) 4% pela concorrência de atos lesivos;
- (ii) 3% pela participação direta da alta direção; e
- (iii) 3% pelo valor do contrato.

54. Não houve incidência das atenuantes legais, pois os ilícitos foram consumados, não houve ressarcimento, admissão, cooperação efetiva ou comprovação de programa de integridade apto ao período dos fatos.

55. A multa preliminar, de R\$ 19.722.692,60, superou o limite máximo legal. Por isso, foi calibrada para R\$ 12.410.344,59, **correspondente a três vezes a vantagem estimada de R\$ 4.136.781,53**. A aplicação do teto reduziu o resultado matemático inicial e observou o limite previsto no Decreto nº. 11.129/2022.

56. A situação econômico-financeira da entidade foi **expressamente considerada**: não se aplicou agravamento por solvência, liquidez ou lucro. A lei, porém, **não prevê isenção de multa** em razão da natureza filantrópica, da intervenção posterior ou da alegada dificuldade financeira. Acolher a pretensão importaria criar causa de exclusão não autorizada pelo legislador.

57. A proporcionalidade não se confunde com indulgência. Exige correspondência entre gravidade, extensão, benefício, capacidade econômica e resposta estatal. A fraude em procedimento de seleção e na execução de contrato financiado com recursos da saúde, mediante empresas interpostas, justifica a resposta aplicada.

II.7.2 – Da publicação extraordinária

58. A publicação extraordinária decorre do art. 6º, inciso II e § 5º, da Lei nº 12.846/2013 e do art. 28 do Decreto nº 11.129/2022, que fixam o prazo mínimo de trinta dias para a afixação do edital e para o destaque no sítio eletrônico. Com o objetivo de conferir uniformidade e proporcionalidade à sanção, o Manual de Responsabilização de Entes Privados de 2022 (item 19, p. 157) apresenta tabela de escalonamento que associa a alíquota formada pelas agravantes e atenuantes ao tempo de duração da publicação. Para alíquotas superiores a 7,5% e iguais ou inferiores a 10%, a duração indicada é de 75 dias.

59. No caso, a alíquota resultante da soma das agravantes e da subtração das atenuantes foi de 10%. A aplicação direta da tabela de escalonamento do Manual de 2022 conduz, portanto, ao prazo de 75 dias. A posterior calibragem do valor pecuniário pelo limite máximo do art. 25 do Decreto nº 11.129/2022 não altera os elementos relativos à gravidade e à reprovabilidade do ato lesivo que formaram aquela alíquota.

60. A terceira edição do Manual de Responsabilização dos Entes Privados, também conhecida como Manual do PAR, foi publicada recentemente, em junho de 2026 (item 17, pp. 209-212), mantendo a mesma tabela e explicitando que, para a duração da publicação extraordinária, deve ser utilizada a alíquota calculada antes da aplicação dos limites mínimo e máximo da multa. A orientação atual **confirma**, assim, o prazo de 75 dias já estabelecido na DECISÃO CGU nº 224/2025 (SEI 3652181). Não há, portanto, vício de proporcionalidade a corrigir. A publicação deverá observar, ainda, o padrão visual e os exatos termos da notificação expedida pela CGU.

II.7.3 – Da declaração de inidoneidade e da continuidade do serviço de saúde

61. A declaração de inidoneidade encontra fundamento nos arts. 87, inciso IV e § 3º, e 88, incisos II e III, ambos da Lei nº. 8.666/1993. As fraudes no chamamento e na execução contratual demonstram inaptidão grave para contratar com o Poder Público, especialmente porque envolveram recursos destinados à assistência à saúde.

62. A sanção não é perpétua, na medida em que o instituto da reabilitação permite à empresa sancionada, após o prazo mínimo de 2 (dois) anos, voltar a celebrar contratos com a administração pública desde que haja ressarcimento dos prejuízos e superação dos motivos determinantes da punição. A própria mudança de gestão, se acompanhada de medidas efetivas de integridade, governança e reparação, poderá ser valorada no momento próprio.

63. O STJ já reconheceu a legitimidade da declaração de inidoneidade quando a fraude contratual está comprovada e o processo observou o contraditório e a ampla defesa. Nesse sentido: MS nº 15.102/DF, Rel. Ministro Mauro Campbell Marques, Primeira Seção, DJe de 1º de abril de 2014; e MS nº 14.134/DF, Rel. Ministro Benedito Gonçalves, Primeira Seção, DJe de 4 de setembro de 2009.

64. A relevância social da Santa Casa e a continuidade do atendimento pelo SUS merecem atenção das autoridades

sanitárias e dos entes responsáveis pela rede assistencial. Não constituem, contudo, salvo-conduto para contratar com recursos públicos após fraude comprovada. A continuidade do serviço público deve ser assegurada por providências administrativas lícitas, sem neutralizar a função preventiva e protetiva da sanção.

65. A tese defensiva produziria resultado incompatível com a isonomia: entidades que executam atividades essenciais ficariam imunes precisamente nos setores em que o desvio de recursos causa maior lesão social. A essencialidade do objeto reforça o dever de integridade e de controle, não o enfraquece.

II.8 – DA DESCONSIDERAÇÃO DA PERSONALIDADE JURÍDICA

66. O pedido da sancionada não apresenta argumento novo e específico contra a desconsideração da personalidade jurídica. De todo modo, a medida permanece apoiada no art. 14 da Lei n.º 12.846/2013 e no art. 50 do Código Civil Brasileiro (CCB).

67. Os autos demonstraram que Cleudson Garcia Montali, administrador de fato, e Cláudio Castelão Lopes, então presidente da pessoa jurídica investigada, utilizaram a estrutura da entidade para viabilizar o direcionamento do chamamento, a contratação e a circulação dos recursos por empresas interpostas. A personalidade jurídica foi empregada com desvio de finalidade e abuso de direito.

68. Ambos foram regularmente chamados ao processo e não apresentaram defesa. A extensão dos efeitos patrimoniais e extrapatrimoniais da multa e da inidoneidade decorre da atuação pessoal evidenciada nos autos e não se confunde com a responsabilidade objetiva da entidade.

69. A alegação de que os antigos dirigentes seriam os verdadeiros responsáveis, longe de afastar a desconsideração, converge com o suporte fático da medida. O que não se admite é transformar essa responsabilidade pessoal em causa de exoneração de responsabilidade da pessoa jurídica, contrariando os arts. 2º, 3º e 14 da Lei n.º 12.846/2013.

II.9 – DA NOTA TÉCNICA Nº 4276/2025 E DA MANUTENÇÃO DA DECISÃO

70. A Nota Técnica n.º 4276/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3871323) examinou corretamente a tempestividade e o mérito do pedido. O órgão técnico demonstrou que as teses de ausência de responsabilidade da entidade, inexistência de benefício, imputação exclusiva aos gestores e excessiva onerosidade já haviam sido afastadas na instrução e no julgamento.

71. A motivação da DECISÃO CGU n.º 224/2025 permanece íntegra. Há competência, tipicidade, prova lícita, contraditório, nexos causal e dosimetria individualizada. Não se identifica vício de legalidade, erro de premissa ou desproporção que autorize a revisão.

72. A reconsideração, em verdade, busca substituir o regime objetivo fixado pela Lei n.º 12.846/2013 por juízo de equidade fundado na atual gestão e na importância social da entidade. Tal solução **não encontra amparo legal**.

73. Mantida a decisão, a publicação extraordinária deverá observar o padrão de comunicação visual estabelecido pelo setor competente da CGU, tanto na versão impressa quanto na digital, conforme formato a ser encaminhado à pessoa jurídica por ocasião da intimação da decisão ministerial, nos termos do item 5.2 da Nota Técnica n.º 4.276/2025.

III – CONCLUSÃO

74. Ante o exposto, em consonância com o Relatório Final da CPAR (SEI 2889111), com o PARECER n.º 00122/2025/CONJUR-CGU/CGU/AGU (SEI 3652802) e com a Nota Técnica n.º 4276/2025/CGIST-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI 3871323), opina-se:

(i) pelo conhecimento do pedido de reconsideração, por ser tempestivo, reconhecendo-se que o efeito suspensivo previsto no art. 15 do Decreto n.º 11.129/2022 perdurará até o julgamento;

(ii) no mérito, pelo seu integral desprovemento, mantendo-se integralmente as sanções previstas na DECISÃO CGU n.º 224/2025, quais sejam: (ii.1) multa de R\$ 12.410.344,59; (ii.2) publicação extraordinária da decisão sancionadora por um dia em meio de comunicação de grande circulação e por 75 (setenta e cinco) dias em edital no estabelecimento e na página principal do sítio eletrônico; (ii.3) declaração de inidoneidade da empresa sancionada; e (ii.4) desconsideração da personalidade jurídica, com extensão dos efeitos a Cleudson Garcia Montali e Cláudio Castelão Lopes; e

•

(iii) pela expedição de nova notificação à empresa sancionada para fins de cumprimento das sanções já estabelecidas, observado o prazo de trinta dias do art. 15, § 3º, do Decreto n.º 11.129/2022 e o padrão visual definido pela CGU.

75. Por conseguinte, deve ser integralmente mantida a decisão sancionadora proferida pelo Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União (Decisão CGU n. 224/2025), nos termos do SEI 3652181.

76. É o parecer.

À consideração superior.

Brasília, 14 de agosto de 2026.

CHRISTIAN ARAÚJO ALVIM

Advogado da União
CONJUR/CGU

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106782202213 e da chave de acesso cea80cec



Documento assinado eletronicamente por CHRISTIAN ARAUJO ALVIM, com certificado A3 de Pessoa Física, de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3308804033 e chave de acesso cea80cec no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): CHRISTIAN ARAUJO ALVIM, com certificado A3 de Pessoa Física. Data e Hora: 14-08-2026 16:24. Número de Série: 37103136295731115212233084466. Emissor: Autoridade Certificadora SERPRORFBv5.



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

DESPACHO Nº 00562/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106782/2022-13

INTERESSADOS: SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BIRIGUI

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Aprovo, por seus fundamentos fáticos e jurídicos, o PARECER Nº. 00188/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU da lavra do Advogado da União CHRISTIAN ARAÚJO ALVIM que analisou pedido de reconsideração apresentado pela **IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE BIRIGUI** (SEI 3685544), inscrita no CNPJ nº. 45.383.106/0001-50, em face da Decisão CGU nº. 224/2025 que lhe aplicou as penalidades de (i) multa de R\$ 12.410.344,59; (ii) publicação extraordinária da decisão sancionadora por 75 dias; e (iii) declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública por dois anos, pela fraude do caráter competitivo do chamamento público nº. 002/2019-SESPA destinado à gestão do Hospital Público Regional dos Caetés, em Capanema/PA, em conluio com agentes públicos, bem como a fraude à execução do Contrato de Gestão nº 002/2019-SESPA, mediante contratação de pessoas jurídicas de fachada ou vinculadas ao núcleo empresarial investigado, com subsequente transferência de recursos públicos a integrantes do esquema.

2. Com efeito, as razões recursais apenas reproduzem teses já examinadas, sem infirmar o suporte fático e jurídico da decisão. Assim, estou de acordo com o Parecer ora aprovado e sugiro conhecimento e **desprovemento** do pedido de reconsideração apresentado pela **IRMANDADE DA SANTA CASA DE MISERICÓRDIA DE BIRIGUI** (SEI 3685544), inscrita no CNPJ nº. 45.383.106/0001-50.

3. À consideração superior.

Brasília, 17 de agosto de 2026.

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

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106782202213 e da chave de acesso cea80cec



Documento assinado eletronicamente por VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3336205646 e chave de acesso cea80cec no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): VINICIUS DE CARVALHO MADEIRA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 17-08-2026 10:43. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.



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

DESPACHO Nº 00570/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

NUP: 00190.106782/2022-13

INTERESSADOS: SANTA CASA DE MISERICORDIA DE BIRIGUI

ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)

1. Concorde com os fundamentos e, portanto, **APROVO**, nos termos do Despacho n. 00562/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU, o Parecer n. 00188/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU.
2. À Coordenação Administrativa desta CONJUR para trâmite, via SEI, ao gabinete do Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União, acompanhado de minuta de decisão, e, após, ciência à SIPRI e publicação.

Brasília, 19 de agosto de 2026.

PATRÍCIA ALVES DE FARIA

Consultora Jurídica

Controladoria-Geral da União

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190106782202213 e da chave de acesso cea80cec



Documento assinado eletronicamente por PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR), de acordo com os normativos legais aplicáveis. A conferência da autenticidade do documento está disponível com o código 3338455968 e chave de acesso cea80cec no endereço eletrônico <https://supersapiens.agu.gov.br>. Informações adicionais: Signatário (a): PATRICIA ALVES DE FARIA, com certificado A1 institucional (*.AGU.GOV.BR). Data e Hora: 19-08-2026 17:18. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.