



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2370/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.111860/2023-82

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica **JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. (CNPJ 00.749.171/0001-18)**.

2. REFERÊNCIAS

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

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. (CNPJ 00.749.171/0001-18, de agora em diante "Jobmed" ou "acusada")**.

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

4.3. As irregularidades imputadas à acusada dizem respeito a licitações realizadas pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), órgão da administração direta do Ministério da Saúde, referência no país para tratamento cirúrgico ortopédico de alta complexidade.

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

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

resultou na deflagração da Operação Fatura Exposta, por sua vez um desdobramento das Operações Calicute (deflagrada em 17/11/2016) e Eficiência (26/01/2017).

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

4.7. Especificamente, a investigação que resultou no presente PAR teve como escopo a análise de informações contidas no Processo nº 00190.106364/2021-45, que apura o objeto do Acórdão TCU nº 1.290/2018-Plenário, referente a supostas irregularidades ocorridas em nove procedimentos licitatórios realizados visando à aquisição de bens para o INTO (3023241).

4.8. Cumpre esclarecer que o conteúdo do Processo nº 00190.106364/2021-45 (documentos 3023384, 3023417, 3023420, 3023421, 3023424 e 3023425) foi integralmente transposto para o presente feito (3023447).

4.9. Os ilícitos específicos atribuídos à acusada referem-se à prática de condutas inidôneas consistentes na elaboração de especificações técnicas restritivas e injustificadas, com o propósito de viabilizar o direcionamento das licitações do INTO, contribuindo para a fraude aos certames e para a indevida desclassificação de concorrentes.

4.10. Por essa razão, a Jobmed foi indiciada por ter supostamente praticado os atos lesivos previstos no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão, vigente à época dos fatos), tendo em vista que a aludida pessoa jurídica se comportou de modo inidôneo, elaborando especificações técnicas direcionadas para beneficiar a empresa Drager e emitindo parecer fundamentando a desclassificação de empresa licitante de forma sumária no Pregão nº 131/2009, além de ter elaborado especificações técnicas que restringiram a competitividade e geraram desperdício de dinheiro público no âmbito do Pregão nº 193/2010, contribuindo para frustrar o caráter competitivo e para a prática de superfaturamento nas licitações do INTO.

4.11. Após regular instrução, a CPAR concluiu pela subsistência das ilegalidades imputadas à empresa. Dessa forma, o Relatório Final (3395006) recomendou a aplicação à empresa Jobmed da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos, com descredenciamento do Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF, em razão da prática de conduta inidônea, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.12. O presente processo apuratório foi deflagrado no âmbito desta CGU por intermédio da Portaria nº 3.901, de 28/11/2023, publicada no DOU nº 229, de 04/12/2023 (3039248).

4.13. Em 27 de junho de 2024, foi deliberado o indiciamento da empresa e assinado o Termo de Indiciamento desta (3251052).

4.14. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-se a empresa para apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias. A defesa prévia escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada no documento SEI nº 3309594 e anexos.

4.15. A empresa não requereu a produção de provas adicionais ou de perícia, tendo a CPAR elaborado o seu Relatório Final (3395006) com base nas provas aduzidas aos presentes autos eletrônicos.

4.16. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (3410342 e 3411758). Ciente da decisão (3411876), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no referido artigo, apresentando suas Alegações Finais (3422804 e 3424696).

4.17. Por fim, os autos foram encaminhados à CGIPAV para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019 (3423152).

4.18. É o breve relato.

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

- 5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à acusada.
- 5.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.
- 5.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 13 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019. O PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, do mesmo normativo, com redação alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. Ademais, também conforme o art. 13, na portaria inaugural constaram o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo e o prazo de conclusão dos trabalhos, bem assim o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica que responderia ao PAR (3039248).
- 5.4. Quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta) dias da portaria inaugural do PAR, foi publicada a Portaria de Prorrogação nº 1.472, de 23 de maio de 2024, publicada no DOU em 03 de junho de 2024 (3236231). Após esta prorrogação, foi lavrada a Portaria nº 1.836, de 25 de junho de 2024, assinada pelo Secretário de Integridade Privada, Substituto, e publicada no DOU em 26 de junho de 2024 (3267022), substituindo membro na CPAR instituída pela portaria inaugural.
- 5.5. Quanto às portarias de prorrogação e substituição, verifica-se que foram editadas em conformidade com o disposto no art. 13 da Instrução Normativa nº 13/2019, observando igualmente o art. 30 do normativo quanto à delegação de competência ao Secretário de Integridade Privada para instauração de PAR. Verifica-se, portanto, a regularidade do processo sob tal ponto de vista, pois lavradas por autoridade competente e observadas as formalidades exigidas pela norma.
- 5.6. Por seu turno, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.
- 5.7. Aos seus representantes foi concedido acesso externo ao PAR (SEI nº 3290788). Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa fosse notificada para, caso quisesse, pudesse dele participar.
- 5.8. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se a obediência aos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019. O termo de indiciamento (SEI nº 3251052) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.
- 5.9. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR concluiu corretamente que as ilegalidades imputadas à acusada violaram o art. 7º da Lei nº 10.520/2002, por terem sido praticadas no contexto de pregões, e não de licitações comuns regidas pela Lei nº 8.666/1993.
- 5.10. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com os artigos 16 e 18 da IN CGU nº 13/2019 (3290296), assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa técnica (3309594 e respectivos anexos).
- 5.11. O Relatório Final (3395006), por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção e enfrentou bem todas as alegações apresentadas pela defesa, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.
- 5.12. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise (i) da manifestação final apresentada e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.13. A CPAR recomendou à pessoa jurídica Jobmed a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, com base no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (3395006, item 16).

5.14. De acordo com as provas juntadas aos autos, a acusada comportou-se de modo inidôneo:

- elaborando especificações técnicas direcionadas para beneficiar a empresa Drager e emitindo parecer fundamentando a desclassificação de empresa licitante de forma sumária no Pregão 131/2009, no INTO, contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação.
- elaborando especificações técnicas que restringiram a competitividade no Pregão nº 193/2010, no INTO, contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação. Ademais, as aludidas especificações técnicas foram elaboradas sem justificativa técnica, dando suporte para que fossem realizadas aquisições desnecessárias que geraram desperdício de dinheiro público.

5.15. A CPAR, em sua análise no Relatório Final (3395006, item 15), rejeitou todos os argumentos da defesa.

5.16. Na manifestação em suas Alegações Finais (3422804, pp. 31/33), após o Relatório Final, a empresa requereu:

- Extinção da punibilidade/Reconhecimento da prescrição: Julgar o PAR improcedente devido à prescrição dos fatos, considerando que a intimação ocorreu mais de 14 anos após os eventos do Pregão nº 131/2009 e mais de 13 anos após o Pregão nº 193/2010, bem como reconhecer a prescrição intercorrente, uma vez que a defesa no processo TC nº 018.679/2018-8 foi protocolada em 09/09/2019 e não houve medidas para apurar a infração desde então.
- Improcedência do PAR: Caso os itens anteriores não sejam aceitos, julgar o PAR improcedente com base nos argumentos apresentados, alegando que a empresa não pode ser responsabilizada por condutas irregulares, pois não teve competência ou provas que a ligassem a tais atos.

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

5.18. **ARGUMENTO 1: DA PREJUDICIAL DE MÉRITO INTRANSPONÍVEL: DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA** (3422804, item 2, pp. 4/17).

5.19. A acusada alega que:

- **DA PRESCRIÇÃO DA PRETENSÃO PUNITIVA (idem, item 2.1, pp. 4/5):** A Lei nº 9.873/1999 estabelece que a ação punitiva da Administração Pública prescreve em cinco anos, contados a partir da data da prática do ato. Os atos supostamente ilícitos ocorreram em: 28/10/2009 (Pregão nº 131/2009), 10/11/2009 (emissão do parecer de desclassificação) e 23/12/2010 (Pregão nº 193/2010). A intimação do presente PAR ocorreu em 04/07/2024, ou seja, mais de 14 anos após os eventos do Pregão nº 131/2009 e mais de 13 anos após o Pregão nº 193/2010. Diante disso, a acusada argumenta que a pretensão punitiva estaria prescrita, não podendo ser responsabilizada pelos atos mencionados.
- **DO MARCO INTERRUPTIVO E LAPSO TEMPORAL DA PRESCRIÇÃO (idem, item 2.2, pp. 5/6):** O prazo prescricional começa a contar a partir da data da prática do ato, que é interrompido apenas pela citação ou notificação do processo de apuração, estabelecendo o contraditório. O primeiro marco interruptivo teria sido a citação da JOBMED em 23/08/2019 (pelo TCU), que ocorreu quase 10 anos após o

Pregão nº 131/2009 e quase 9 anos após o Pregão nº 193/2010, já configurando a prescrição. A intimação do TCU não correlacionou as condutas da JOBMED a qualquer crime, reforçando a argumentação de que a prescrição quinquenal se aplica. A intimação do PAR ocorreu em 04/07/2024, ou seja, mais de 14 anos após os eventos do Pregão nº 131/2009 e mais de 13 anos após o Pregão nº 193/2010. A empresa argumenta que, considerando as datas e a falta de interrupção do prazo prescricional, a pretensão punitiva está prescrita, não podendo ser responsabilizada pelos atos mencionados.

- ***DO ARGUMENTO DE QUE A PRESCRIÇÃO É CONTADA PELA PENA EM ABSTRATO DA LEI PENAL (idem, item 2.4, pp. 8/13):*** A JOBMED afirma que não cometeu crime, pois não houve frustração ou fraude ao caráter competitivo das licitações. Da mesma forma, alega que não houve intenção de obter vantagem indevida. O tipo penal exige dolo, que não estaria presente nos atos da JOBMED. Os indícios de irregularidade seriam considerados frágeis e baseados em suposições. Não houve investigação criminal sobre a prática de crime em relação à JOBMED, o que implicaria que a regra da prescrição penal não deve ser aplicada. A empresa argumenta que, salvo em crimes ambientais, uma pessoa jurídica não pode ser responsabilizada criminalmente, pois não possui capacidade de ação ou culpabilidade.
- ***COM RELAÇÃO AO MARCO INTERRUPTIVO DA PRESCRIÇÃO (idem, item 2.5, p. 13):*** A JOBMED destaca que o TCU e a CGU são órgãos distintos, com funções diferentes, atuando de forma independente. A empresa argumenta que a interrupção da prescrição ocorreu em 23/08/2019, quando foi citada no processo TC nº 018.679/2018-8, e não em 05/06/2017, que se refere a outra auditoria. A interrupção da prescrição se relaciona exclusivamente ao processo de Tomada de Contas Especial do TCU e ao Pregão nº 131/2009, não podendo ser aplicada a outros processos. A JOBMED contesta a interpretação da CGU de que atos de fiscalização do TCU anteriores à citação poderiam interromper a prescrição no PAR, argumentando que isso violaria princípios de segurança jurídica.
- ***MESMO SUSTENTANDO A TESE DE QUE O LAPSO PRESCRICIONAL SERIA DE OITO ANOS EM RAZÃO DO PRAZO PARA PRESCRIÇÃO DO CRIME EM ABSTRATO (idem, item 2.6, pp. 13/15):*** A empresa argumenta que, mesmo considerando um prazo prescricional de oito anos (se aplicável), a prescrição já estaria configurada. O primeiro marco interruptivo da prescrição teria ocorrido em 23/08/2019, quando a JOBMED foi notificada no processo TC nº 018.679/2018-8, quase 10 anos após o Pregão nº 131/2009 e quase 9 anos após o Pregão nº 193/2010. A JOBMED contesta que a interrupção da prescrição não pode ser baseada em atos de fiscalização do TCU anteriores à citação, pois isso violaria princípios de segurança jurídica. A empresa conclui que, considerando as datas dos atos (28/10/2009 e 10/11/2009 para o Pregão nº 131/2009 e 13/12/2010 para o Pregão nº 193/2010), as condutas estariam prescritas, e o reconhecimento dessa prescrição seria obrigatório.
- ***DA PRESCRIÇÃO INTERCORRENTE (idem, item 2.7, pp. 15/17):*** A defesa da JOBMED no processo TC nº 018.679/2018-8 foi protocolada em 09/09/2019. Desde a apresentação da defesa, não houve qualquer medida efetiva para apurar a infração, resultando em uma paralisação do processo. Devido à falta de movimentação no processo por mais de três anos, a empresa argumenta que estaria configurada a prescrição intercorrente, o que deveria levar à extinção da punibilidade.

5.20. Ao final, conclui que "*... a declaração da PRESCRIÇÃO é de rigor, devendo o presente processo ser extinto, extinta a punibilidade, com fulcro nos art. 1º e 2º, da lei 9873/1999, em nome da mais salutar justiça*".

5.21. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 1:** Trata-se, em parte, de reiteração de argumento suscitado pela empresa no decorrer do iter procedimental, através de sua defesa escrita, a qual foi devidamente analisada pela CPAR no Relatório Final (3395006, item 15, pp. 4/5):

Análise 1: Considerando que a Lei nº 10.520/2002 é inteiramente omissa acerca da prescrição e dos seus efeitos, a lacuna é preenchida pela Lei nº 9.873/1999, com razão a acusada quanto à escolha da norma, a qual preceitua o seguinte:

(...)

Nos termos do § 2º supra, esta CPAR entende que a infração penal correspondente perpetrada pela acusada está prevista no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

(...)

Visto que a pena máxima prevista para o crime do referido art. 90 é de 4 anos, o prazo prescricional será de 8 anos, conforme o inciso IV do art. 109 do Código Penal; e não de 5 anos, segundo o entendimento da Jobmed. Determinado o prazo prescricional, precisamos proceder à análise dos seus termos iniciais e interruptivos.

Como são dois grupos de infrações, quais sejam: (1) ao elaborar especificações técnicas direcionadas para beneficiar a empresa DRAGER e emitir parecer fundamentando a desclassificação de empresa licitante de forma sumária no Pregão 131/2009 e (2) elaborar especificações técnicas que restringiram a competitividade no Pregão 193/2010. Por sua vez, tais especificações técnicas foram elaboradas sem justificativa técnica, dando suporte para que fossem realizadas aquisições desnecessárias que geraram desperdício de dinheiro público. Consideramos um termo inicial prescricional para cada qual, a depender da data da prática da conduta ou do cessamento do ato.

Para o grupo 1, quanto à elaboração das especificações técnicas direcionadas para beneficiar a empresa DRAGER, a CPAR entende que a conduta ocorreu no momento da publicação do edital do Pregão, que ocorreu em 28/10/2009 (3227332, p. 173); por sua vez, a emissão do parecer fundamentando a desclassificação de empresa licitante de forma sumária no Pregão 131/2009 ocorreu em 10/11/2009 (3227335, pp. 101/105).

Quanto ao grupo 2, esta CPAR considera como data da prática do ato o dia da divulgação do edital do Pregão 193/2010, que ocorreu em 13/12/2010 (3236274, p. 227).

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

(...)

Esta Comissão concorda com a Defesa quanto ao marco interruptivo da prescrição dos fatos ora tratados, qual seja, o início dos trabalhos de auditoria realizado pelo TCU, que ocorreram em 05/06/2017. (3023490, p. 5). Desse modo, todas as infrações perpetradas até 05/06/2009 (inclusive) já estão prescritas.

Dessa forma, considerando que os atos ilícitos do grupo 1 ocorreram em 28/10/2009 e 10/11/2009; e a conduta irregular do grupo 2 ocorreu em 13/12/2010, portanto, após 05/06/2009, não se operam, nestes casos, o instituto da prescrição.

Pelo exposto, a CPAR não acata os argumentos da Defesa e entende que as condutas não estão prescritas.

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

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

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

(...)

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

5.24. A conduta imputada à empresa, conforme descrita no Termo de Indiciação (SEI nº 3251052, itens 45/46), consiste na frustração do caráter competitivo das licitações, tipificada como crime no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

Art. 90. Frustrar ou fraudar, mediante ajuste, combinação ou qualquer outro expediente, o caráter competitivo do procedimento licitatório, com o intuito de obter, para si ou para outrem, vantagem decorrente da adjudicação do objeto da licitação:

Pena - detenção, de 2 (dois) a 4 (quatro) anos, e multa.

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

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

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

(...)

V - em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;(grifo acrescido)

5.27. Dessa forma, considerando os ilícitos imputados à acusada, cuja pena máxima é de 04 anos, aplica-se o prazo prescricional de 08 anos, nos termos do art. 109, inciso II, do Código Penal, c/c o art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999.

5.28. Ressalte-se que a Lei nº 9.873/1999 é norma de aplicação objetiva e geral, dirigida ao fato ilícito e não à natureza do sujeito sancionado. Portanto, aplica-se igualmente a pessoas físicas e jurídicas. Assim, a CPAR aplicou corretamente esse parâmetro para análise da prescrição, inclusive em relação a pessoas jurídicas.

5.29. Do mesmo modo, a Nota Técnica nº 2170/2019/CGUNE/CRG, da Corregedoria-Geral da União - CRG/CGU (disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/63598/8/Nota_Tecnica_2170_2019_CGUNE_CRG.pdf), já havia firmado o entendimento acerca da aplicação da Lei nº 9.873/99 nos casos de infrações cometidas por entes privados em licitações e contratos efetivados com a Administração Pública Federal. Conforme bem explanado em referida Nota:

4.21. Com efeito, conforme sustentou a Consultoria Jurídica, não está se questionando acerca da possibilidade de cometimento de crime por pessoa jurídica, tema deveras controverso na atualidade. Na verdade, a questão levantada gira em torno da possibilidade de aplicação de norma genérica diante de lacuna legislativa, em situações que um fato (de direito) possa se identificar, simultaneamente, com infração administrativa e penal.

(...)

4.23. Em síntese, os prazos prescricionais que, dentro de determinado período de tempo, extingam o direito de ação da Administração pela sua inércia, vinculam-se às motivações de sua criação (prazo razoável e proporcional à gravidade da ofensa e necessidade de limitação do direito de ação do Estado), bem como à natureza geral ou especial de sua aplicação (considerando-se como especial a sua aplicação à situação específica).

4.24. Com fundamento nestas mesmas razões, a alteração de regência estabelecida na Lei 9.873/99, de uma prescrição ordinária de 05 anos (art. 1º), para os prazos prescricionais de maior amplitude estabelecidos em abstrato na legislação penal (§ 2º, do art. 1º), trata-se de norma a ser observada. Cabe distinguir, contudo, que os prazos penais previstos no art. 109 do Código Penal são adotados de forma isolada e exclusiva, ou seja, sem o emprego do respectivo disciplinamento prescricional

acessório nele disposto, tais como causas interruptivas, suspensivas e de diminuição e aumento - estas previstas no art. 2º da própria Lei 9.873/99.

(...)

4.29. Nessa lógica, a inexistência de previsão legal de matéria prescricional nos textos das Leis nº 8.666/93, nº 10.520/02, e nº 12.462/11, em relação às condutas de entes privados passíveis de responsabilização administrativa, ocorridas no âmbito de licitações e contratos, direciona a regência deste tema à Lei nº 9.873/99. Importa frisar que esta harmonização normativa constituída independe de questionamentos quanto à capacidade de uma pessoa jurídica cometer crimes ou não, tendo em vista que na criação dos parâmetros prescricionais adotados na lei regente foram analisadas as condições relacionadas ao fato resultante da ação. Resta evidente, dessa forma, que a própria instauração de procedimentos e eventual aplicação de sanções a empresas, fundamentada em algum dos crimes listados nos artigos 89 a 98 da Lei nº 8.666/93, por si só, reclama a aplicação da Lei nº 9.873/99, como tratamento necessário à matéria relacionada à prescrição.

(...)

4.32. Nestes termos, diante das considerações levantadas, conclui-se pela validade da aplicação supletiva da disposição constante no § 2º, do artigo 1º, da Lei nº 9.873/99 nos casos de infrações resultantes de ação de pessoa jurídica em licitações e contratos, que também sejam caracterizadas como crime.

(grifos acrescidos)

5.30. A alegação defensiva de que a regra do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 não se aplicaria ao caso por inexistência de crime imputado formalmente às empresas tampouco se sustenta. Trata-se de argumento já rechaçado pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ), que, ao interpretar referida norma, reconheceu a possibilidade de aplicação do prazo prescricional penal na esfera administrativa sempre que os fatos apurados também constituírem, em tese, ilícito penal, ainda que não exista apuração criminal em andamento ou a persecução penal se concentre sobre pessoas físicas vinculadas à pessoa jurídica investigada:

ADMINISTRATIVO. SERVIDOR PÚBLICO. AGRAVO INTERNO NO MANDADO DE SEGURANÇA. CÓDIGO DE PROCESSO CIVIL DE 2015. APLICABILIDADE. **PROCESSO ADMINISTRATIVO DISCIPLINAR. INFRAÇÃO FUNCIONAL. TAMBÉM CAPITULADA COMO CRIME. APLICAÇÃO DO PRAZO PRESCRICIONAL DO CÓDIGO PENAL.** ALTERAÇÃO DOS FATOS DESCRITOS NO TERMO DE INDICIAMENTO. INEXISTÊNCIA. ARGUMENTOS INSUFICIENTES PARA DESCONSTITUIR A DECISÃO ATACADA. APLICAÇÃO DE MULTA. ART. 1.021, § 4º, DO CPC/2015. DESCABIMENTO.

I – Consoante o decidido pelo Plenário desta Corte, na sessão realizada em 09.03.2016, o regime recursal será determinado pela data da publicação do provimento jurisdicional impugnado. In casu, aplica-se o estatuto processual de 2015.

II – O Impetrante foi demitido do cargo de Agente Administrativo do Ministério da Saúde, após constatação, em processo administrativo disciplinar, da prática de improbidade administrativa, consistente na assinatura irregular de folhas de ponto, com registro de presença em períodos nos quais não comparecia ao trabalho.

III - Esta Corte possui orientação segundo a qual as infrações funcionais regidas pela Lei n. 8.112/1990, quando, também, capituladas como crime, atraem a aplicação dos prazos prescricionais fixados no art. 109 do Código Penal, sendo irrelevante a existência de apuração criminal. Precedente.

IV - Outrossim, na espécie, o Impetrante respondeu à Ação Penal n. 0017943-05.2014.4.01.4000, na qual foi acusado de Falsificação de Documento Público e Falsidade Ideológica, ficando sujeito às penas máximas, em abstrato, de 6 (seis) e 5 (cinco) anos de reclusão, respectivamente, nos termos dos arts. 297 e 299 do Código Penal, sendo, de rigor, a incidência do prazo prescricional de 12 (doze) anos, conforme previsto no art. 109, III, do mesmo Diploma, o que afasta a prescrição da pretensão punitiva, independentemente do marco a ser utilizado.

V - Não acolhimento do pedido de modulação de efeitos da tese fixada no Mandado de Segurança n. 20.869/DF, porquanto não realizada naquele feito, bem como diante da existência de ação penal no caso concreto, investigando os mesmos fatos.

VI - Não ocorreu a alegada alteração dos fatos descritos no termo de dentre outras condutas, por assinar, indevidamente, as folhas de ponto, registrando sua presença no local de trabalho quando,

na verdade, lá não comparecia para exercer suas atividades.

VII – Não apresentação de argumentos suficientes para desconstituir a decisão recorrida.

VIII – Em regra, descabe a imposição da multa, prevista no art. 1.021, § 4º, do Código de Processo Civil de 2015, em razão do mero improvimento do Agravo Interno, em votação unânime, sendo necessária a configuração da manifesta inadmissibilidade ou improcedência do recurso a autorizar sua aplicação, o que não ocorreu no caso.

IX – Agravo Interno improvido.

(STJ. 1ª Seção. Agravo Interno no Mandado de Segurança nº 23.848/DF (2017/0279744-0). [...]. Agravante: Romualdo Luis Sarmiento Veloso Martins. Agravada: União. Relatora: Min. Regina Helena Costa. Brasília, 25 de maio de 2022. DJe: 30/05/2022).

(grifos acrescidos)

5.31. Diante do exposto, resta inequívoco que a aplicação do prazo prescricional previsto na legislação penal à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas é plenamente admissível sempre que os fatos apurados no PAR também configurarem, em tese, ilícito penal, independentemente da existência de ação penal em curso ou da possibilidade de responsabilização criminal da própria empresa. A interpretação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, firmada pela jurisprudência do STJ, confirma que o critério determinante é a gravidade e natureza da conduta, e não a existência de inquérito policial ou ação penal. Assim, a tese defensiva deve ser integralmente afastada.

5.32. Com efeito, considerando que os atos delituosos foram praticados entre 28/10/2009 (elaboração de especificações técnicas direcionadas no Pregão nº 131/2009) e 13/12/2010 (elaboração de especificações técnicas que restringiram a competitividade no Pregão nº 193/2010), verifica-se que o prazo prescricional (8 anos) teria início em 13/12/2010 (SEI n.º 3395006, item 15). Isso porque os ilícitos imputados à empresa no âmbito dos Pregões nº 131/2009 e nº 193/2010 configuram infração administrativa continuada, por consistirem em fraudes reiteradas ao caráter competitivo de certames da mesma natureza, cometidas com unidade de desígnios e homogeneidade de modus operandi. Por conseguinte, pode-se considerar a subsequente como continuação da anterior, sendo a data da última, consequentemente, o marco inicial da prescrição, consoante previsão expressa do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999 e do artigo 25 da Lei nº 12.846/2013.

5.33. Vale observar que, para a configuração de infração continuada, deve-se observar as particularidades do ramo do direito envolvido, circunstância que justifica que se diferencie o aspecto temporal da continuidade delitiva em se tratando de infrações penais (voltadas à proteção de bens jurídicos concretos, mediante cumprimento de deveres estáveis) ou de infrações administrativas (em que os deveres envolvidos são mais diversificados e volúveis).

5.34. Especialmente no que diz com infrações envolvendo procedimentos licitatórios, afigura-se razoável considerar-se um prazo mais alongado, não só pela maior duração de cada certame, como também pelo fato de que um mesmo ajuste entre particulares não raro se perpetua para novas licitações (como ocorrido no presente caso), dado que as licitações dependem da dinâmica do agente contratador, demandando novos certames à medida da necessidade de repor mercadorias ou renovar serviços, o que pode caracterizar a continuidade infracional pela participação em sequência do infrator.

5.35. Nessa linha, considera-se que a infração continuada perdurou até a data de sua cessação, em 13/12/2010, quando se consumou a última conduta relacionada à frustração do caráter competitivo do Pregão nº 193/2010. A partir dessa data, portanto, inicia-se a contagem do prazo prescricional, consoante previsão expressa do caput do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, com termo final em 13/12/2010, salvo ocorrência de marcos interruptivos.

5.36. Nesse contexto, a instauração, pelo TCU, do Processo TC 014.858/2017-7, para verificar a legalidade dos pagamentos ligados aos contratos de importação de equipamentos de saúde realizados pelo INTO, datado de 02/06/2017 (3023490, p. 5), interrompeu o curso do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

5.37. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 02/06/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 02/06/2025.

5.38. Todavia, com a intimação da empresa para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, em julho de 2024 (SEI nº 3290788), operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999:

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

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

5.39. Assim, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração PAR, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

5.40. Importante destacar que a possibilidade de múltiplas interrupções do curso prescricional é amplamente reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência administrativa e judicial. A esse respeito, a Resolução nº 344/2022 do TCU (disponível em: https://portal.tcu.gov.br/data/files/EE/66/BC/12/F02F3810B4FE0FF7E18818A8/Resolucao-TCU-344-2022_prescricao_punitiva_e_ressarcimento.pdf) dispõe expressamente, em seu art. 5º, § 1º, que “a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo”.

5.41. A mesma orientação interpretativa vem sendo adotada reiteradamente pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, como no julgamento do Mandado de Segurança nº 36.905/DF, de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso (disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352993941&ext=.pdf>), cuja ementa dispõe:

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

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

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

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

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

5. Agravo a que se nega provimento.

(grifos acrescidos)

5.42. Trata-se da solução interpretativa mais adequada, porquanto preserva o modelo de incidência de múltiplas causas interruptivas previsto na Lei nº 9.873/99. De fato, se a prescrição pudesse ser interrompida uma única vez, e apenas por qualquer ato inequívoco que importasse apuração do fato, por exemplo, os atos apuratórios e/ou processuais posteriormente praticados pelos órgãos do sistema de controle, inclusive para garantir o efetivo exercício do contraditório e da ampla defesa, jamais incidiriam como causa interruptiva do prazo prescricional, tornando letra morta o enunciado normativo previsto no art. 2º da Lei nº 9.873/99.

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

5.44. Nesse cenário, a intimação da acusada para apresentação de defesa no PAR, em julho de 2024, recomeçou a contagem do prazo de prescrição, postergando o seu termo final para **julho de 2032**.

5.45. Acrescente-se que não merece prosperar a alegação de prescrição intercorrente, uma vez que inexistiu inércia da Administração Pública no curso do PAR. O feito foi regularmente instaurado em 04/12/2023 (3039248), com a subsequente emissão do Termo de Indiciação em 27/06/2024 (3251052) e a elaboração do Relatório Final em 24/10/2024 (3395006), demonstrando a continuidade dos atos instrutórios essenciais à formação do convencimento da autoridade competente. Ressalte-se que a prescrição intercorrente, à luz do § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, somente se configura quando, após a instauração do processo, este permanecer paralisado por mais de três anos por omissão do poder público, o que manifestamente não ocorreu no caso concreto. Portanto, no momento da presente análise, a pretensão punitiva da Administração permanece plenamente válida e exigível.

5.46. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, aplica-se ao caso o prazo prescricional de oito anos, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, combinado com o art. 7º da Lei nº 10.520/2010, art. 90 da Lei nº 8.666/1003 e art. 109, II, do Código Penal, inexistindo, no momento desta análise, qualquer causa extintiva da pretensão punitiva administrativa. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto ao alegado transcurso do prazo prescricional no caso concreto.

5.47. **ARGUMENTO 2: DA INAPLICABILIDADE DA LEI 12.846/2013 À PRESENTE DEMANDA. DA SUA IMPOSSIBILIDADE DE ATINGIR FATOS PRETÉRITOS** (3422804, item 3, p. 17).

5.48. A empresa alega que o PAR foi instaurado devido à previsão de prescrição na Lei nº 12.846/2013, que estabelece um prazo de cinco anos para a ciência da infração.

5.49. Também menciona que o Relatório Final reconheceu a inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 ao caso em questão, reforçando seu entendimento de que essa lei não pode ser aplicada a fatos pretéritos.

5.50. Esses pontos sustentam a posição da JOBMED de que a Lei nº 12.846/2013 não se aplica à sua situação, especialmente devido à prescrição.

5.51. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 2:** Trata-se de reiteração de argumento suscitado pela empresa no decorrer do iter procedimental, através de sua defesa prévia antes do Relatório Final, a qual foi devidamente analisada pela CPAR no referido documento (3395006, item 15, pp. 5/6):

Inicialmente, esclarecemos que a CPAR não efetuou qualquer imputação de infração com base nos tipos da 12.846/2013, justamente porque a CGU respeita a anterioridade da lei, princípio/regra de estatura constitucional. Neste PAR, estão sendo utilizadas apenas as normas de caráter procedimental da LAC porque, assim como toda norma de natureza processual, elas têm aplicação imediata. Desse modo, a aplicação das normas processuais da LAC não gera nulidade.

Destaca-se que inclusive há expressa determinação no sentido da utilização do procedimento previsto na LAC pelo art.16 do Decreto nº 11.129/2022 (que atualmente regulamenta a LAC):

Art. 16. Os atos previstos como infrações administrativas à Lei nº 14.133, de 1º de abril de 2021, ou a outras normas de licitações e contratos da administração pública que também sejam tipificados como atos lesivos na Lei nº 12.846, de 2013, serão apurados e julgados conjuntamente, nos mesmos autos, aplicando-se o rito procedimental previsto neste Capítulo.

Além disso, rejeitar a aplicação das normas processuais da LAC redundaria na aplicação de normas menos favoráveis à acusada. Afinal, as regras processuais da Lei nº 14.333/2021 (que seria o aplicável no lugar daquele da LAC) limita-se a prever que a defesa escrita será apresentada em 15 (quinze) dias úteis. A Lei 12.846/2013, por sua vez, concede um generoso prazo para defesa – 30 dias, um dos mais elásticos do direito administrativo.

Assim, não faz sentido a alegação da acusada de que a aplicação de normas cuja aplicação já é imediata gera nulidade, mormente porque sua não aplicação prejudica a defesa. Tanto é assim que a acusada não demonstrou em momento algum qual o prejuízo que sofreu em decorrência da aplicação das normas processuais da LAC, sendo certo que já se encontra consagrado na jurisprudência pátria o brocardo *pas de nullité sans grief* (sem a demonstração do prejuízo, não há nulidade/ineficácia do ato ou do processo).

Pelo exposto, refutamos a alegação apresentada pela Defesa.

5.52. Assim, é incorreto afirmar que a instauração do PAR com base na Lei nº 12.846/2013 vincularia a competência sancionatória da CGU exclusivamente a esta norma. Conforme assentado pela CPAR, a prescrição da pretensão punitiva em relação à LAC afastou a aplicação de suas sanções, restando a apuração centrada nos atos lesivos previstos na Lei nº 10.520/2002. Assim, a empresa foi sancionada com base em legislação vigente à época dos ilícitos (Lei nº 10.520/2002), o que afasta qualquer alegação de violação ao princípio da legalidade estrita no direito sancionador.

5.53. Ocorre que a Lei nº 8.666/93, aplicada subsidiariamente aos pregões (Lei nº 10.520/2002, art. 9º), foi bastante sucinta ao dispor sobre o rito apuratório necessário à aplicação de sanções administrativas.

5.54. Dessa forma, a adoção do rito previsto nos Decretos regulamentadores da LAC (art. 16 do Decreto nº 11.129/2022) - que conferem maior garantia ao contraditório e à ampla defesa - é plenamente legítima, mesmo em apurações fundadas exclusivamente na Lei de Licitações, dada a natureza procedimental da norma. Esse sistema está inclusive expressamente previsto no art. 14 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente aos processos administrativos, nos termos do art. 15:

Art. 14. A norma processual não retroagirá **e será aplicável imediatamente aos processos em curso**, respeitados os atos processuais praticados e as situações jurídicas consolidadas sob a vigência da norma revogada.

Art. 15. Na ausência de normas que regulem processos eleitorais, trabalhistas **ou administrativos**, as disposições deste Código lhes serão aplicadas supletiva **e subsidiariamente**.

5.55. Mais do que isso, o procedimento estabelecido pela LAC, em especial pelos Decretos nº 8.420/2015 e nº 11.129/2022, é efetivamente mais garantidor dos direitos da defesa do que aquele previsto na Lei nº 10.520/2002 e na Lei nº 8.666/1993. Afinal, o procedimento da Lei de Licitações (que seria o aplicável subsidiariamente no lugar daquele da LAC) limita-se a prever que a defesa será em 10 dias e o caso será julgado pelo Ministro de Estado do órgão lesado. A LAC, por outro lado, determina que o PAR somente poderá ser conduzido por comissão composta por pelo menos dois servidores estáveis, conferindo maior proteção ao processado. Além disso, também prevê duração para o PAR (180 dias), especifica melhor as competências e concede um generoso prazo para defesa – 30 dias, um dos mais elasticados do direito administrativo.

5.56. Cumpre destacar que a empresa não demonstrou qualquer prejuízo concreto decorrente da adoção do rito procedimental da LAC, limitando-se a alegações genéricas e abstratas.

5.57. Ademais, a competência do Ministro-Chefe da CGU para aplicar sanções administrativas a infratores no âmbito das licitações e contratos públicos decorre, pelo menos, desde preceitos estabelecidos na Lei nº 10.683/2003 e no Decreto nº 5.480/2005:

Lei nº 10.683/2003

Art. 18. À Controladoria-Geral da União, no exercício de sua competência, cabe dar o devido andamento às representações ou denúncias fundamentadas que receber, relativas a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público, velando por seu integral deslinde.

(...)

§ 4º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 de junho de 1992, assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da Administração Pública Federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

Decreto nº 5.480/2005

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

I - a Controladoria-Geral da União, como Órgão Central do Sistema;

(...)

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

(...)

§ 3º Incluem-se dentre os procedimentos e processos administrativos de instauração e avocação facultadas à Controladoria-Geral da União aqueles objeto do Título V da Lei nº 8.112, de 11 de dezembro de 1990, e do Capítulo V da Lei nº 8.429, de 2 junho de 1992, assim como outros a ser desenvolvidos, ou já em curso, em órgão ou entidade da administração pública federal, desde que relacionados a lesão ou ameaça de lesão ao patrimônio público.

5.58. Tal interpretação foi ratificada pelo Superior Tribunal de Justiça (STJ) no julgamento do Mandado de Segurança nº 14.134/DF, ao reconhecer a competência da CGU para instaurar e julgar processos sancionadores no âmbito de licitações e contratos administrativos:

ADMINISTRATIVO. MANDADO DE SEGURANÇA. LICITAÇÃO. FRAUDE CONFIGURADA. APLICAÇÃO DA PENA DE INIDONEIDADE PARA CONTRATAR COM A ADMINISTRAÇÃO PÚBLICA FEDERAL. ATO DA CONTROLADORIA GERAL DA UNIÃO. COMPETÊNCIA DO MINISTRO DE ESTADO DO CONTROLE E DA TRANSPARÊNCIA. ALEGAÇÕES DE NULIDADES NO PROCESSO ADMINISTRATIVO QUE CULMINOU NA APLICAÇÃO DA PENALIDADE AFASTADA. PROCEDIMENTO REGULAR.

1. Hipótese em que se pretende a concessão da segurança para que se reconheça a ocorrência de nulidades no processo administrativo disciplinar que culminou na aplicação da pena de inidoneidade para contratar com a Administração Pública Federal.

2. O Ministro de Estado do Controle e da Transparência é autoridade responsável para determinar a instauração do feito disciplinar em epígrafe, em razão do disposto no art. 84, inciso VI, alínea “a”, da Constituição da República combinado com os artigos 18, § 4º, da Lei n. 10.683/2003 e 2º, inciso I, e 4º, § 3º, do Decreto n. 5.480/2005.

3. A regularidade do processo administrativo disciplinar deve ser apreciada pelo Poder Judiciário sob o enfoque dos princípios da ampla defesa, do devido processo legal e do contraditório, sendo-lhe vedado incursionar no chamado mérito administrativo.

4. Nesse contexto, denota-se que o procedimento administrativo disciplinar não padece de nenhuma vicissitude, pois, embora não exatamente da forma como desejava, foi assegurado à impetrante o direito ao exercício da ampla defesa e do contraditório, bem como observado o devido processo legal, sendo que a aplicação da pena foi tomada com fundamento em uma série de provas trazidas aos autos, inclusive nas defesas apresentadas pelas partes, as quais, no entender da autoridade administrativa, demonstraram suficientemente que a empresa impetrante utilizou-se de artifícios ilícitos no curso do Pregão Eletrônico n. 18, de 2006, do Ministério dos Transportes, tendo mantido tratativas com a empresa Brasília Soluções Inteligentes Ltda. com o objetivo de fraudar a licitude do certame.

5. Pelo confronto das provas trazidas aos autos, não se constata a inobservância dos aspectos relacionados à regularidade formal do processo disciplinar, que atendeu aos ditames legais.

6. Segurança denegada.

(STJ, MS nº 14.134-DF, Min. Relator Benedito Gonçalves)

(grifos acrescidos)

5.59. Exemplo concreto do exercício dessa competência pela CGU, ainda antes da vigência da Lei nº 12.846/2013, foi a instituição da Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores (CPAF), responsável pela condução de processos administrativos destinados à aplicação, pelo Ministro-Chefe da CGU, das sanções previstas na legislação de licitações e contratos administrativos.

5.60. Dentre as competências da CPAF, destacam-se aquelas estabelecidas no art. 2º da Portaria nº 1.878/2007, a qual regulamentava a atuação daquela Comissão no julgamento de infrações cometidas por fornecedores:

Art. 2º Compete à Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores:

I - receber do Corregedor-Geral da União as determinações oriundas do Ministro de Estado do Controle e da Transparência quanto à adoção de procedimentos relativos à eventual aplicação das sanções previstas no art. 87 e no art. 88 da Lei nº 8.666, de 1993;

II - diligenciar junto às unidades da Controladoria-Geral da União e a outros órgãos da Administração Pública para a obtenção de elementos e informações necessários ao bom andamento dos seus trabalhos;

III - autuar, instruir e conduzir os processos administrativos que visem à apuração de atos infracionais às normas legais em matéria de licitação e contratos administrativos de que possam resultar a aplicação das sanções referidas no inciso I;

IV - sugerir a instauração, em órgãos e entidades da Administração Pública Federal, dos processos mencionados no inciso III, bem como acompanhar e promover a avocação daqueles já em curso, ou ainda promover a revisão de feitos já decididos; e

V - adotar ou sugerir outras medidas que se revelem necessárias ao cumprimento de seus misteres.

5.61. Assim, a instauração de processos sancionadores conduzidos pela CPAF, com observância ao contraditório e à ampla defesa, já autorizava, à época, a aplicação de sanções administrativas a licitantes ou contratados pela CGU, evidenciando o exercício consolidado de sua competência legal antes mesmo do advento da LAC.

5.62. Por todo o exposto, entende-se que **assiste razão à CPAR** ao afirmar que a competência sancionadora da CGU já era exercida e reconhecida antes da entrada em vigor da Lei nº 12.846/2013, sendo esta aplicada ao presente PAR apenas em seu aspecto procedimental, de forma mais benéfica à empresa. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à alegada inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 ao caso concreto.

5.63. **Argumento 3:** A empresa defende que sua responsabilização deve ser afastada, com base, em síntese, nos seguintes fundamentos (3422804, itens 4/6, pp. 17/31):

- i. Sua atuação no INTO restringiu-se à prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica, de natureza opinativa, sem qualquer caráter vinculante, conforme previsto em contrato e na legislação aplicável.
- ii. As especificações técnicas apresentadas não teriam sido restritivas nem direcionadas a qualquer licitante específico, inexistindo qualquer contribuição dolosa ou culposa para fraude nos certames.
- iii. As decisões sobre os itens licitados e a desclassificação de empresas foram de exclusiva competência do órgão contratante, não podendo a empresa ser responsabilizada por decisões de gestores públicos.
- iv. Não caberia à empresa justificar tecnicamente cada item especificado, sendo essa atribuição da autoridade competente.
- v. Possui histórico de atuação ilibada e qualificação técnica reconhecida, sem qualquer sanção administrativa anterior.
- vi. Alegações sobre sede modesta, relações pessoais e contratos restritos ao INTO/SES-RJ seriam irrelevantes, não tendo fundamentado o indiciamento.

5.64. Conclui, assim, pela inexistência de fundamento jurídico ou fático que justifique sua responsabilização nos termos imputados.

5.65. **Análise do Argumento 3:** Os argumentos acima foram devidamente enfrentados e rebatidos pela CPAR nos termos das Análises 3, 4 e 5 do Relatório Final (3395006, item 15, pp. 7/11):

Análise 3: Entendemos que tanto os gestores do Into quanto a Jobmed devem ser responsabilizados, cada qual, de acordo com as condutas perpetradas. Com razão a Defesa ao afirmar que a função da Jobmed é de assessoria e que não é vinculante. Contudo, os pareceres e decisões da acusada e a sua assessoria deram suporte e caucionaram algumas decisões irregulares tomadas pelos gestores do Into e essa participação contribuiu para concretização das fraudes em ambos os certames, conforme delineados no Termo de Indiciação.

Por sua vez, a Lei do Pregão (10.520/2002) não faz restrição quanto à função daquele que se comporta de modo inidôneo, responsabilizando todo aquele que dessa forma procede, conforme a seguir:

Art. 7º **Quem**, convocado dentro do prazo de validade da sua proposta, não celebrar o contrato, deixar de entregar ou apresentar documentação falsa exigida para o certame, ensejar o retardamento da execução de seu objeto, não mantiver a proposta, falhar ou fraudar na execução do contrato, **comportar-se de modo inidôneo** ou cometer fraude fiscal, **ficará impedido de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e, será descredenciado no Sicafe, ou nos sistemas de cadastramento de fornecedores a que se refere o inciso XIV do art. 4º desta Lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.** (grifamos)

Com relação à ausência de justificativa na especificação dos equipamentos, entendemos que a omissão da informação por parte de uma empresa de assessoria técnica da gestão do Into contribuiu para a fraude no certame. Por sua vez, a alegação de incapacidade técnica de fazê-lo agrava ainda mais a conduta, visto que, nesse caso, a empresa não deveria ter elaborado a relação de materiais solicitados para equipar a instalação do Novo Into.

A título de exemplificação, colacionamos trecho do Relatório do TCU (3023490, itens 448/449), conforme a seguir:

448. Inicialmente, a direção do Instituto solicitou à empresa de consultoria contratada a relação dos materiais necessários para equipar as instalações do Novo Into. A Jobmed apresentou as especificações dos equipamentos hospitalares, sem qualquer justificativa técnica (peça 243, p. 81110, peça 244, p.1-19), apenas afirmando que: Frisa-se, que para a elaboração da relação ora em anexo, foram irrestritamente observadas as novas estruturas do INTO, bem como a relação dos equipamentos já existentes, buscando resguardar a excelência deste Instituto em Traumatologia e Ortopedia de média e alta complexidade e respeitando os princípios da licitação.
449. A falta de justificativa técnica da descrição dos equipamentos hospitalares acarretou aquisições desnecessárias, conforme atesta laudo dos engenheiros da Ebserh (peça 360, 10-12), ao se comprovar que os equipamentos adquiridos estavam sem utilização: (...)

Analise agora os argumentos trazidos pela Defesa em relação aos itens específicos do laudo da Ebserh referente ao Pregão 131/2009 (3023490, item 281)

Item 33, II.2.1:

Quanto ao item “a”, observa-se que há um conflito na descrição, visto que inicialmente tem-se “bateria interna com autonomia mínima de 40 minutos e, na sequência, o texto fala em 30min. Destaque-se que o auditor do TCU utiliza os termos “cláusulas conflitantes e restritivas”. Pelo texto, verifica-se que há um conflito de informações, afinal, a autonomia mínima da bateria deve ser de 30 ou de 40 minutos? O termo “condenável”, utilizado pela defesa, não foi utilizado pelo auditor. Por outro lado, considerando que o maior concorrente da Drager apresenta o produto com autonomia de 30 minutos. Iniciar o texto, portanto, com valores maiores do que 30, como no caso, 40 minutos, certamente contribui não só para gerar um imbróglio, como para afastar o licitante. Ademais, como órgão assessor do Into, a Jobmed tem sua parcela de responsabilidade na elaboração de especificações técnicas com conflito de informações.

Quanto ao item “b”, cujo descritivo técnico exige um fluxo inspiratório de 120L/min, esta CPAR entende que se trata de cláusula restritiva sim. O fato de que a Drager tenha vencido o certame mesmo sem ter atendido as condições do edital, ou seja, com um aparelho cujo fluxo inspiratório é de 85L/min., somente reforça todas as evidências de fraude do certame. Este valor elevado certamente deve ter afastado diversos concorrentes.

Em relação ao item “c”, vemos outro indicativo de fraude no certame, visto que estava descrito monitor com diagonal mínima de 17” e a Drager venceu com um monitor de 12,2”.

Quanto ao item “d”, o qual exige que o monitor tenha conexão com impressora a Laser, são os próprios engenheiros da Ebserh que afirmam que a exigência não traz benefício técnico relevante ao uso do aparelho, visto que ele será utilizado em ambiente cirúrgico, ou seja, não será necessário imprimir a medição, mas somente visualizá-la na tela do monitor a fim de se monitorar e realizar as condutas necessárias a fim de tratar o paciente na Unidade de Terapia Intensiva. Não se trata de exame de rotina na qual o paciente necessita do resultado da medição impressa em papel. Portanto, é uma exigência desnecessária, tratando-se de cláusula restritiva.

Item 33, II.3.1:

No item “a”, ao invés de se priorizar a função, determinou-se a tecnologia utilizada, sem qualquer justificativa. Ora, se a cláusula exige a tecnologia utilizada pela Drager e exclui aquela utilizada pela principal concorrente dela, que possui a mesma função, mas utiliza outra tecnologia, além de restritiva, a cláusula inserida direciona totalmente a escolha do bem para a Drager.

Em relação ao item “b”, com razão a Defesa, visto que a dimensão do monitor exigida é mínima, e não única, ou seja, monitores maiores podem ser aceitos. Equivoca-se o engenheiro da Ebserh quando afirma que monitores com maiores dimensões não serão aceitos.

Quanto ao item “c”, o engenheiro da Ebserh afirma que a cláusula é restritiva, no entanto, não encontramos fundamentação. Nesse item, a Defesa tem razão quanto à ausência de fundamentação no relatório.

Pelo exposto, mantemos o entendimento inicial de que a Jobmed contribuiu para a fraude ocorrida

nos dois pregões mencionados, na forma de prestação de serviços de assessoria técnica, fundamentando decisões irregulares dos gestores do Into tanto na fase de elaboração do edital quanto na fase externa dos certames. Quanto ao laudo emitido pela Ebserh, em que pese os engenheiros terem afirmado que a cláusula que exige monitor com medida diferente de 15” é restritiva (item b) e não ter fundamentado a cláusula restritiva do item “c”, permanecem as demais cláusulas e, portanto, não são suficientes para modificar o entendimento da Comissão. Dessa forma, os argumentos apresentados pela Jobmed não podem ser aceitos.

(...)

Análise 4: Conforme já esclarecido na “análise 3”, entendemos que cada participante do Pregão 131/2009, seja integrante da administração (pregoeiro e gestor), seja licitante, seja empresa que participou prestando serviços de assessoria técnica à administração, como é o caso da Jobmed, possui seu quinhão de responsabilidade na fraude perpetrada neste e no outro certame.

Evidentemente, considerando que a função da Jobmed é de assessoria e que não é vinculante, o pregoeiro também tem sua parcela de responsabilidade, bem como detentores de cargos estratégicos de poder decisório que de alguma forma participaram do certame e empresas licitantes que atuaram em conluio. Contudo, o parecer da Jobmed caucionou a decisão do pregoeiro em desclassificar de forma irregular dois licitantes não participantes do clube do pregão internacional, conforme a seguir:

Tal desclassificação ocorreu com base em um parecer técnico (peça 220, p. 101-105) assinado por um representante da consultoria Jobmed e pelo então Coordenador de Desenvolvimento Institucional, Tito Henrique de Noronha Rocha (CPF ██████████, 3023490, item 308)

Quanto à alegação de que não tem especialistas em licitação, entendemos que o parecer da Jobmed não foi jurídico, mas técnico, da área de engenharia hospitalar, ou seja, conforme esclarecido acima, dentro do seu quinhão. Na sequência, pregoeiro atuou de forma irregular, e assim sucessivamente, ocorreram diversas condutas que, em seu somatório, resultaram na fraude do pregão 131/2009.

Pelo exposto, não devem ser acatados os argumentos da Defesa.

(...)

Análise 5: Quanto ao item “a”, não localizamos o item citado pela defesa (item 35 do TC 018.679/2018-8). Todavia, o teor da impugnação leva a crer que se está impugnando o item 283 do Relatório 189/2017 do TCU (SEI 3023490, p. 46), no qual os auditores do TCU apontam que, após ser contratada pelo INTO, o número de empregados e o faturamento anual da Jobmed aumentaram de forma excepcional, mesmo sem a existência de contratos com clientes privados.

De início, ressalta-se a irrelevância do ponto impugnado, tanto que não foi utilizado como fundamento do indiciamento da pessoa jurídica. Trata-se de apontamento incidental feito pelos auditores do TCU que pouco diz acerca dos fatos objetos de apuração neste PAR, tendo servido apenas para justificar o aprofundamento das investigações levadas a cabo naquela corte de contas.

Por essa razão, é desnecessário, para fins de responsabilização pelos fatos investigados neste PAR, que se sejam maiores considerações acerca das razões que levaram a Jobmed a contratar mais empregados ou a aumentar seu faturamento, pois tais circunstâncias não dizem respeito às condutas a ela imputadas, que consistem na elaboração de especificações técnicas restritivas que levaram ao direcionamento dos pregões e à desclassificação indevida de concorrentes.

Quanto ao item “b”, cumpre inicialmente repisar o enquadramento legal realizado pela Comissão que ensejou o indiciamento da Jobmed:

- comportar-se de modo inidôneo ao elaborar especificações técnicas direcionadas para beneficiar a empresa DRAGER e emitir parecer fundamentando a desclassificação de empresa licitante de forma sumária no Pregão 131/2009, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (Into), contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação; (3251052, p. 1)
- comportar-se de modo inidôneo ao elaborar especificações técnicas que restringiram a competitividade no Pregão 193/2010, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (Into), contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação. Ademais, as aludidas especificações técnicas foram elaboradas sem justificativa técnica, dando suporte para que fossem realizadas aquisições desnecessárias que geraram desperdício de dinheiro público. (3251052, p. 1)

Todo o mais descrito no Termo de Indiciação foi colocado a título complementar e secundário, mas que ao ser analisado em todo o contexto, corrobora com a conclusão da Comissão de que a Jobmed participou com a sua parte para a fraude existente nos dois pregões tratados neste processo. Por isso, as constatações que evidenciam a existência de fraude, mesmo que perpetradas por outras pessoas, sejam naturais ou jurídicas, foram adicionadas ao Termo de Indiciação.

Quanto a esse item específico exposto no item “b”, como estamos tratando de uma conduta relacionada a um grupo de empresas que cooptaram agentes públicos (técnicos e políticos) para fraudar licitações na Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro e no Into, entendemos como

relevante a informação de que a acusada somente firmou contratos de consultoria e assessoria justamente com esses dois entes. Ora, em condições mercadológicas competitivas, compreendemos que se a Jobmed tem competência técnica para assessorar o Into (referência nacional em traumatologia), era de se esperar que diversas outras instituições da mesma área também tivessem interesse em contratar os serviços dela, o que não se verificou. Assim, esse fato, embora não seja o principal e o motivo do indiciamento, reforça, para esta CPAR, o entendimento de que a Jobmed atuou no Into como “peça” integrante da “engrenagem” do grupo que fraudou as licitações no Into e, portanto, realmente praticou as condutas principais apontadas no enquadramento legal.

Em relação aos itens “c” e “d”, não encontramos nos autos o documento a que a defesa faz referência. Diante do teor da impugnação, acreditamos que se refiram aos itens 286 e 287 do Relatório 189/2017 do TCU (SEI 3023490, p. 46), nos quais os auditores do TCU discorrem acerca da sede da Jobmed.

Trata-se, mais uma vez, de impugnação a pontos irrelevantes para fins de verificação da responsabilidade da pessoa jurídica, que sequer foram apontados no indiciamento. No trecho impugnado, os auditores do TCU apenas discorrem acerca das características precárias da fachada da empresa e da sua localização próxima ao INTO, características comuns de empresas criadas com intuito de fraudar licitações e contratos administrativos, o que serviu apenas para justificar o aprofundamento das investigações por aquela corte de contas.

Para fins de apuração dos fatos objetos deste PAR, quais sejam, a elaboração de especificações técnicas restritivas que levaram ao direcionamento dos pregões e à desclassificação indevida de concorrentes, as características da sede da empresa e a localização são irrelevantes e não serviram de fundamento para o indiciamento, razão pela qual é desnecessário o aprofundamento do debate neste ponto.

Quanto ao item “e”, analisando os documentos apresentados no anexo I (3309600), a fim de comprovar que a acusada não prestou serviço somente à SES/RJ e ao Into, está CPAR verificou a existência de 21 páginas de documentos com alguns atestados de capacidade técnica apresentados pelo Into, pela SES/RJ e por 3 (três) hospitais públicos vinculados a Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro. Contudo, ressalte-se que foi a própria acusada, na época da auditoria do TCU, que não comunicou que prestava serviços de assessoria e consultoria também a esses 3 (três) hospitais municipais públicos no Rio de Janeiro, conforme a seguir:

288. Considerando essas circunstâncias, a equipe de fiscalização encaminhou o Ofício de Requisição 19-189/2017 com o objetivo de verificar em quais órgãos públicos a Jobmed havia prestado serviço de assessoria e consultoria de engenharia clínica.

289. Tal ofício foi respondido pela empresa, em 25/8/2017, confirmando, coincidentemente, que somente a Secretaria Estadual de Saúde do RJ e o Into (na administração pública) firmaram contratos de consultoria e assessoria com a referida empresa (peça 89, p. 1-2). (Relatório de Monitoramento do TCU – 3023490, itens 288/289) (grifamos)

Em relação ao item “f”, as alegações apresentadas pela Defesa transformaram a relação familiar de uma empregada da Jobmed com um sócio da Drager apenas uma coincidência, visto que ocorreu após a realização de ambos os pregões ora analisados. Quanto à relação entre os sócios da Jobmed e um advogado de uma empresa integrante do cartel, conforme esclarecido na análise do item “b”, foi inserida esta constatação a título complementar e secundário, mas que reforça a ligação entre a Jobmed e o grupo monopolizador das aquisições no Into e na SES/RJ.

Quanto aos itens “g” e “h”, esta CPAR desconhece o documento que deu origem a tais informações e não as utilizou em desfavor da Jobmed no Termo de Indiciação. Por isso, não irá analisar o conteúdo desses dois tópicos.

Por todo o exposto, as alegações apresentadas pela Defesa não foram suficientes para modificar o entendimento da Comissão acerca das condutas inidôneas perpetradas pela Jobmed nos pregões 131/2009 e 193/2010.

5.66. Assim, tais alegações já foram expressamente enfrentadas pela CPAR, que concluiu, com base em robusto conjunto probatório referenciado no Relatório Final (3395006, itens 12/14), pela participação da empresa na condução viciada dos certames, em desconformidade com o art. 7º da Lei nº 10.520/2002. Destaca-se, nesse sentido, o seguinte trecho:

Com razão a Defesa ao afirmar que a função da Jobmed é de assessoria e que não é vinculante. Contudo, os pareceres e decisões da acusada e a sua assessoria deram suporte e caucionaram algumas decisões irregulares tomadas pelos gestores do Into e essa participação contribuiu para a concretização das fraudes em ambos os certames, conforme delineados no Termo de Indiciação. (Análise 3)

5.67. Ficou demonstrado que a empresa foi além do aconselhamento técnico neutro e isento, assumindo papel ativo na elaboração de documentos técnicos - pareceres e especificações - que serviram de fundamento para decisões administrativas fraudulentas, como a desclassificação indevida de concorrentes e a aquisição direcionada de bens. A própria Jobmed reconheceu, nos autos, ter elaborado a relação de equipamentos com base nas “novas estruturas do INTO”, o que contradiz sua alegação de desconhecimento da nova sede. Ainda assim, caso efetivamente não detivesse condições técnicas ou conhecimento suficiente, deveria ter se recusado a realizar a atividade – o que, ao não fazer, agrava a sua conduta.

5.68. A CPAR também foi categórica ao registrar que:

A omissão da informação por parte de uma empresa de assessoria técnica da gestão do Into contribuiu para a fraude no certame. Por sua vez, a alegação de incapacidade técnica de fazê-lo agrava ainda mais a conduta, visto que, nesse caso, a empresa não deveria ter elaborado a relação de materiais solicitados para equipar a instalação do Novo Into. (Análise 3)

5.69. A atuação da Jobmed revelou-se essencial à consecução do resultado ilícito, sobretudo por ter produzido especificações técnicas com cláusulas ambíguas, restritivas e sem justificativa técnica compatível - conforme constatado pelo TCU e pela Ebserh. O parecer técnico da empresa, por sua vez, foi utilizado para legitimar a exclusão de licitantes com propostas válidas, conforme destacado na Análise 4:

O parecer da Jobmed caucionou a decisão do pregoeiro em desclassificar de forma irregular dois licitantes não participantes do clube do pregão internacional.

5.70. A responsabilização aqui em exame não decorre da simples ausência de imputação de débito ou de citação nominal em julgados do TCU, tampouco exige comprovação de dano ao erário. Isso porque a sanção aplicada à Jobmed se fundamenta na prática de conduta inidônea no contexto de licitação pública, nos termos do art. 7º da Lei do Pregão, devidamente demonstrados neste processo por meio de provas documentais e da análise técnica da CPAR. A atuação da empresa contribuiu de forma direta para a fraude nos certames, seja por ação (elaboração de especificações técnicas inadequadas), seja por omissão (falta de justificativas técnicas e validação indevida de critérios de julgamento viciados).

5.71. Da mesma forma, o argumento de que as especificações técnicas elaboradas pela empresa não poderiam ensejar responsabilização por supostamente carecerem de caráter vinculante, à luz do parágrafo único do art. 9º da Instrução Normativa nº 5/2017, não encontra respaldo fático nem jurídico no presente caso, pois não se discute aqui a transferência formal de competência decisória para o contratado, mas sim a contribuição da empresa para a prática de atos administrativos fraudulentos, a partir da produção de documentos técnicos que influenciaram diretamente as decisões do pregoeiro e do órgão licitante, conforme exposto na Análise 4 do Relatório Final da CPAR.

5.72. Assim, a responsabilização ora proposta, portanto, também não decorre da existência de competência formal para decidir, mas da comprovação de que os pareceres e especificações da empresa foram essenciais à concretização do ilícito, contribuindo para o direcionamento do certame e para a exclusão indevida de licitantes, o que configura ato inidôneo à luz do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.73. Acrescente-se que, ainda que a defesa tenha buscado afastar a conclusão da Análise 5 da CPAR – que apontou a atuação exclusiva da Jobmed junto ao INTO e à SES/RJ como indício de seu envolvimento consciente com o grupo que fraudou licitações nesses entes –, a apresentação de poucos atestados de capacidade técnica emitidos por hospitais vinculados à Secretaria Municipal de Saúde do Rio de Janeiro não é suficiente para infirmar o contexto fático delineado nos autos.

5.74. Conforme expressamente consignado pela CPAR, a atuação reiterada da empresa junto aos dois entes centrais do esquema fraudulento investigado, justamente como prestadora de serviços de assessoria técnica, é fato objetivo que corrobora – embora não fundamente isoladamente – sua participação nas condutas lesivas, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002. Como a própria Comissão destacou, trata-se de elemento indiciário complementar, que reforça a conclusão já alcançada com base na análise da atuação concreta da empresa nos Pregões nº 131/2009 e nº 193/2010, e não de premissa isolada ou determinante para o indiciamento. Portanto, a tentativa da empresa de desqualificar a totalidade da

imputação com base em uma inferência acessória, já relativizada no próprio Relatório Final, carece de amparo e não afasta os demais fundamentos probatórios e jurídicos constantes dos autos, devendo, por conseguinte, ser rejeitada.

5.75. Ademais, a argumentação defensiva da empresa, no sentido de que não teria havido direcionamento nas especificações técnicas por ela elaboradas – porquanto outros fornecedores também atenderiam a determinadas exigências, ou porque algumas cláusulas teriam sido “involuntariamente” restritivas, inclusive à própria empresa tida como beneficiária – não se sustenta diante da análise detida da conduta da JOBMED, nos termos das conclusões da Análise 5 da CPAR.

5.76. Ainda que se admita, como hipótese, que certos itens não apresentem isoladamente restrições absolutas à competição, o conjunto das especificações, quando examinado em sua integralidade, revela um padrão de exigências técnicas excessivas, conflitantes e sem fundamentação, que inviabilizou a ampla competitividade e, com isso, direcionou o resultado dos certames. A esse respeito, é importante destacar que a responsabilização da empresa não se fundamenta na aferição de qual cláusula isolada favoreceu qual licitante, mas sim na constatação de que a empresa contribuiu de forma relevante para um processo licitatório viciado desde a sua concepção, em razão de especificações técnicas inadequadas e antieconômicas.

5.77. Ao alegar que não possuía obrigação contratual ou competência para verificar a existência de outros fornecedores no mercado, a empresa ignora que assumiu o encargo técnico de elaborar especificações para equipamentos de alto valor, destinados a um hospital de referência nacional, e que essa responsabilidade exige diligência mínima e proporcional à complexidade do objeto. Não se exige da consultora a condução formal do procedimento licitatório, mas sim que sua atuação se pautar por critérios técnicos idôneos, objetivos e justificáveis, o que manifestamente não ocorreu no caso concreto. A CPAR foi clara ao afirmar que a JOBMED “*contribuiu para a fraude ocorrida nos dois pregões mencionados, na forma de prestação de serviços de assessoria técnica, fundamentando decisões irregulares dos gestores do Into tanto na fase de elaboração do edital quanto na fase externa dos certames*” (Análise 3).

5.78. Por fim, a invocação de dispositivos legais como o art. 38 da Lei nº 8.666/1993 e da Instrução Normativa nº 5/2017 – para alegar que a responsabilidade seria exclusiva da Administração – confunde os pressupostos do processo licitatório com os elementos da responsabilização por conduta inidônea. No presente caso, a responsabilização da empresa decorre da prática de conduta inidônea prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, consubstanciada na atuação da empresa em auxílio à fraude nos certames licitatórios, mediante a elaboração de especificações técnicas restritivas e injustificadas que viabilizaram o direcionamento indevido de licitações.

5.79. Assim, a ausência de competência formal da JOBMED para ratificar atos administrativos não a exime da responsabilização, pois sua conduta material contribuiu efetivamente para comprometer a integridade do procedimento licitatório, caracterizando comportamento inidôneo nos termos legais. Portanto, não se verifica fundamento para afastar a conclusão da CPAR quanto à prática da infração, devendo ser mantida a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.80. Por todo o exposto, entende-se que **assiste razão à CPAR** ao concluir que a empresa contribuiu de forma relevante para o direcionamento dos certames, mediante a elaboração de especificações técnicas restritivas e injustificadas, que resultaram na desclassificação indevida de concorrentes e na frustração do caráter competitivo das licitações. Assim, **não há como acolher a argumentação defensiva** quanto à ausência de ilicitude ou à inexistência de responsabilidade, devendo ser mantida a conclusão pela prática de conduta inidônea, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

5.81. Importa esclarecer que o objetivo da presente análise é verificar se a penalidade sugerida respeita os preceitos normativos e atende aos aspectos formais e materiais.

5.82. A CPAR (3395006, itens 16/22) recomendou à pessoa jurídica JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 00.749.171/0001-18, a aplicação da pena de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, com fulcro no art. 7º da Lei nº 10.520/2002. Tal penalidade foi fundamentada na constatação de conduta inidônea por parte da referida

empresa, a qual, por meio de seus representantes, elaborou especificações técnicas direcionadas para favorecer indevidamente a empresa Drager, bem como emitiu parecer técnico com o propósito de fundamentar sumariamente a desclassificação de empresa concorrente no Pregão Presencial nº 131/2009, realizado no âmbito do INTO, frustrando, assim, o caráter competitivo do certame.

5.83. Adicionalmente, verificou-se que a JOBMED também elaborou especificações técnicas restritivas no Pregão Presencial nº 193/2010, igualmente no âmbito do INTO, sem apresentar qualquer justificativa técnica, resultando em aquisições desnecessárias e em evidente desperdício de recursos públicos. Tais condutas denotam a atuação reiterada e consciente da empresa para comprometer a isonomia entre os licitantes e simular a regularidade dos procedimentos licitatórios, contribuindo diretamente para a perpetuação de um esquema ilícito estruturado.

5.84. A dosimetria da penalidade foi corretamente conduzida pela Comissão, em consonância com os parâmetros normativos aplicáveis. A Lei nº 10.520/2002 prevê o prazo máximo de cinco anos para a sanção de impedimento, sem estabelecer prazo mínimo. Assim, a aplicação da penalidade no grau máximo revela-se proporcional diante da gravidade dos fatos e da elevada reprovabilidade das condutas praticadas pela pessoa jurídica, conforme se infere das seguintes circunstâncias agravantes:

- Prestação de serviços técnicos para conferir aparente legitimidade a decisões fraudulentas adotadas por gestores do Into, os quais atuavam em conluio com diversas empresas para fraudar procedimentos licitatórios por mais de uma década;
- Cifras vultosas envolvidas nas fraudes: os contratos decorrentes dos dois pregões em análise superam, em conjunto, o montante de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais);
- Natureza dos objetos licitados: todos voltados à área da saúde pública, setor sensível e essencial à garantia de direitos fundamentais, com destaque para o fato de que os ilícitos ocorreram em hospital federal de referência nacional no atendimento de alta complexidade em ortopedia, integrante da rede do SUS.

5.85. Tais fatores justificam, de forma inequívoca, a imposição da penalidade de impedimento pelo prazo de 5 (cinco) anos, em sua extensão máxima.

5.86. Cumpre destacar, ainda, que a penalidade de impedimento de licitar e contratar, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002, possui eficácia restrita ao âmbito do ente federativo que a aplicar, conforme interpretação consolidada pela Controladoria-Geral da União em seu Manual de Responsabilização de Entes Privados e ratificada pelo Tribunal de Contas da União no Acórdão nº 2242/2013 – Plenário. Tal entendimento decorre da literalidade do dispositivo legal, que emprega a conjunção alternativa “ou” ao se referir aos entes da Federação, o que impõe interpretação restritiva da norma punitiva, em respeito ao princípio da reserva legal.

5.87. Ressalta-se, por fim, que o descredenciamento do Sistema de Cadastramento Unificado de Fornecedores (SICAF) é consequência direta da aplicação da penalidade de impedimento com fundamento na Lei nº 10.520/2002, não se tratando de sanção autônoma, mas sim de efeito acessório legalmente previsto.

5.88. Diante do exposto, **recomenda-se à autoridade competente a aplicação à pessoa jurídica JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. (CNPJ 00.749.171/0001-18) da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.**

ENDEREÇAMENTO DE VALORES

5.89. Para os fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013, e considerando o disposto no § 3º do art. 6º da referida norma, a CPAR não identificou valores a título de dano ao erário ou vantagem indevida que possam ser atribuídos diretamente à pessoa jurídica JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA. (CNPJ 00.749.171/0001-18).

5.90. Tal conclusão decorre do fato de que eventuais prejuízos ao erário ou vantagens econômicas indevidas decorrentes das fraudes licitatórias apuradas serão objeto de cobrança e

responsabilização em face das empresas vencedoras dos certames e diretamente beneficiadas pelas condutas ilícitas, a saber, Drager Indústria e Comércio Ltda. e Maquet do Brasil Equipamentos Médicos Ltda., integrantes do cartel identificado nos Pregões Presenciais nº 131/2009 e nº 193/2010, realizados no âmbito do INTO.

5.91. Dessa forma, não se faz necessário o endereçamento de valores à empresa acusada, por não ter sido ela beneficiária direta dos recursos públicos envolvidos nos contratos oriundos dos certames em questão.

6. PRESCRIÇÃO

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

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

6.3. A conduta apurada no Termo de Indiciação (SEI nº 3251052) consistiu na frustração do caráter competitivo de licitações públicas, tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, que prevê pena de detenção de 2 a 4 anos, além de multa. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, essa pena corresponde a um prazo prescricional de 8 anos.

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

6.5. No caso concreto, a infração administrativa continuada referente à frustração do caráter competitivo dos Pregões nº 131/2009 e nº 193/2010, iniciada em 28/10/2009 (elaboração de especificações técnicas direcionadas no Pregão nº 131/2009), cessou em 13/12/2010 (elaboração de especificações técnicas que restringiram a competitividade no Pregão nº 193/2010) (SEI n.º 3395006, item 15), sendo esta a data de início da contagem do prazo prescricional, por aplicação do *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. Assim, o lapso prescricional (8 anos) somente se operaria a partir de 13/12/2018, salvo ocorrência de marcos interruptivos. Nesse contexto, a instauração do Processo TC 014.858/2017-7 pelo TCU em 02/06/2017 (3023490, p. 5) constituiu marco interruptivo válido para reinício da contagem do prazo.

6.6. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 02/06/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 02/06/2025.

6.7. Com a intimação da empresa, em julho de 2024 (SEI nº 3290788), para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do Processo TC 014.858/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

6.8. Em consequência, mesmo que os fatos tenham ocorrido entre 28/10/2009 e 13/12/2010, a interrupção em junho de 2017 por "*qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato*" e a nova interrupção pela notificação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2024 postergaram o prazo de prescrição, que somente se configuraria em **julho de 2032**. Portanto, **não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva** até essa data, considerando-se válidos e tempestivos os atos administrativos de responsabilização até então praticados.

7. CONCLUSÃO

- 7.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.
- 7.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.
- 7.3. 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 de modo a impactar as penalidades sugeridas.
- 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. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 29/12/2025, às 10:26, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

A autenticidade deste documento pode ser conferida no site <https://super.cgu.gov.br/conferir> informando o código verificador [REDACTED] e o código [REDACTED]