



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 00006/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.111860/2023-82**

**INTERESSADOS: JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

**EMENTA: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO (PAR). LEIS Nº 12.846/2013 E 10.520/2002. RECOMENDAÇÃO DA APLICAÇÃO DA PENALIDADE DE IMPEDIMENTO DE LICITAR OU CONTRATAR COM A UNIÃO.**

1. O ente privado foi indiciado pela prática da conduta tipificada no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 por fraudes em pregões retirando-lhes o caráter competitivo.
2. O processo teve trâmite regular sob o aspecto formal, com pleno respeito à ampla defesa e ao contraditório.
3. Pretensão punitiva do Estado não foi fulminada pela prescrição.
4. Manifestação pelo prosseguimento do feito, com acatamento das conclusões alcançadas pela Comissão e aplicação da penalidade de impedimento de licitar ou contratar com a União, com consequente descredenciamento do SICAF (art. 7º da Lei nº 10.520/2002).

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

Senhora Consultora Jurídica,

**1. RELATÓRIO**

1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU), destinado à apuração da responsabilização administrativa do ente privado JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA., inscrito no CNPJ sob o nº 00.749.171/0001-18, em relação a fatos envolvendo os Pregões 131/2009 e 193/2010, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

2. Em suma, imputou-se à indiciada o comportamento inidôneo, haja vista ter elaborado especificações técnicas direcionadas para beneficiar a empresa DRAGER e emitido parecer fundamentando a desclassificação de empresa licitante de forma sumária no Pregão 131/2009, no INTO, contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação; bem ainda, comportamento inidôneo no Pregão 193/2010, onde teria elaborado especificações técnicas restritivas à competitividade no aludido pregão, também no INTO, contribuindo para frustrar o caráter competitivo da licitação, e por apresentar especificações de equipamentos hospitalares sem justificativa técnica, dando suporte para que fossem realizadas aquisições desnecessárias que geraram desperdício de dinheiro público.

3. Consta da apuração que a pessoa jurídica investigada foi indiciada pela prática do ato lesivo tipificado no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (cf. Termo de Indicação - SEI nº 3251052).

4. Devidamente intimado (SEI nº 3290296), o ente privado apresentou defesa escrita (SEI nº 3309594), por meio da qual alegou, em suma:

- a. Ocorrência de prescrição;
- b. Inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013; e
- c. Ausência de responsabilidade pelos atos lesivos.

5. Encerrada a instrução probatória, a Comissão processante concluiu pela prática da conduta à qual a pessoa jurídica foi indiciada, razão pela qual recomendou a aplicação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

6. O ente privado foi intimado (SEI nº 3411758 e 3411876) para tomar ciência das conclusões da CPAR, atendendo tempestivamente à oportunidade de manifestação, conforme Alegações Finais (SEI nº 3422804), por meio das quais limitou-se a reiterar as razões de seu inconformismo.

7. Após manifestação da Secretaria de Integridade Privada (SIPRI), por meio da Nota Técnica nº

2370/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700762), que rejeitou os argumentos das Alegações Finais (SEI nº 3422804) e ratificou as conclusões da CPAR pela condenação da pessoa jurídica, os autos foram encaminhados a esta Consultoria Jurídica junto à Controladoria-Geral da União para análise e encaminhamento posterior ao Exmo. Ministro de Estado da Controladoria-Geral da União para julgamento.

8. É o relato do necessário.

## 2. FUNDAMENTAÇÃO

### 2.1 Competência

9. A competência da Controladoria-Geral da União (CGU) para instaurar e conduzir o Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) encontra assento na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019, que conferem à CGU autoridade para instaurar procedimentos de responsabilização administrativa de entes privados, seja de ofício ou mediante representações e denúncias.

10. O Decreto nº 8.420/2015 e o Decreto nº 11.330/2023, por sua vez, reforçam essa competência, permitindo à CGU avocar processos para garantir sua regularidade e aplicar as penalidades cabíveis. Esses dispositivos não apenas permitem, mas exigem que a CGU atue de forma concorrente e, quando necessário, avoque processos para corrigir eventuais omissões ou irregularidades.

11. Ademais, a Lei nº 14.600/2023 destaca a CGU como o órgão central do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, responsável pela defesa do patrimônio público e combate à corrupção. Esses dispositivos legais asseguram que a CGU tem plena autoridade para promover o presente PAR, garantindo que suas ações estejam alinhadas com os princípios de integridade, transparência e legalidade na administração pública federal.

### 2.2 Prescrição

12. Os fatos objeto de apuração no presente processo referem-se a irregularidades em procedimentos licitatórios (Pregões nº 131/2009 e 193/2010, no INTO), os quais foram interpretados pela Comissão processante como infração administrativa continuada. Por envolverem o mesmo *modus operandi* e unidade de desígnios para fraudar o caráter competitivo dos certames, o marco inicial da prescrição deve ser a data da última conduta, ocorrida em **13 de dezembro de 2010** (Pregão nº 193/2010), conforme preveem o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999 e o art. 25 da Lei nº 12.846/2013.

13. Embora a defesa sustente a aplicação do prazo quinquenal, verifico que as condutas imputadas (frustração do caráter competitivo de licitação) encontram correspondência típica no art. 90 da Lei nº 8.666/1993. Assim, por se tratar de fato que também constitui crime, aplica-se a regra do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999, que desloca o prazo prescricional para a legislação penal. Considerando que a pena máxima do referido tipo penal é de 4 anos, o prazo prescricional aplicável é de **8 (oito) anos**, nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal.

14. Conforme entendimento firmado pelo Superior Tribunal de Justiça (AgInt no MS 23.848/DF), é irrelevante a existência de apuração criminal para a atração dos prazos prescricionais fixados no artigo 109 do Código Penal.

15. Nesse contexto, a pretensão punitiva não se encontra fulminada pela prescrição, em razão das seguintes interrupções:

- **Primeira interrupção:** Em **2 de junho de 2017**, com a instauração do Processo TC 014.858/2017-7, pelo Tribunal de Contas da União (TCU), para verificar a legalidade dos pagamentos ligados aos contratos de importação de equipamentos de saúde realizados pelo INTO, o que constitui ato inequívoco de apuração dos fatos (art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999). Tal interrupção impediu a consumação do prazo que se findaria em 13 de dezembro de 2018; e
- **Segunda interrupção:** Em **16 de julho de 2024**, com a notificação da empresa para apresentação de defesa no âmbito do presente PAR, conforme o art. 2º, I, da Lei nº 9.873/1999.

16. Ressalto que a incidência de múltiplas causas interruptivas é admitida pela jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (MS 36.905/DF), do Superior Tribunal de Justiça (AgInt no MS 23.848/DF) e pela Resolução nº 344/2022 do TCU, sob pena de tornar inócuo o poder de polícia da Administração Pública.

17. Em razão do exposto, considerando que o prazo prescricional de oito anos foi validamente interrompido, a pretensão punitiva estatal permanece plenamente hígida, não havendo que se falar em prescrição de nenhum dos pregões analisados, uma vez que a continuidade infracional unifica o termo inicial da contagem para todos os atos.

### 2.3 Análise Formal do Processo de Apuração de Responsabilidade - Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011.

18. A Portaria Conjunta CGU/PGF/CGAU nº 1, de 30 de maio de 2011, define os parâmetros para as manifestações jurídicas dos órgãos consultivos da Advocacia-Geral da União (AGU) no contexto de apoio ao julgamento de procedimentos

disciplinares, e pode ser utilizada como norte para análises jurídicas de Processos de Apuração de Responsabilidade de pessoas jurídicas. De acordo com essa portaria, a análise jurídica deve garantir a observância dos seguintes aspectos principais:

*Art. 1º manifestação jurídica proferida no âmbito de órgão consultivo da Advocacia-Geral da União, em sede de apoio ao julgamento de procedimento disciplinar, aferirá, quando for o caso:*

*I - a observância do **contraditório e da ampla defesa**;*

*II - a **regularidade formal** do procedimento, com verificação da adequação dos atos processuais ao ordenamento jurídico vigente, em especial:*

*a) se o termo de indiciamento contém a especificação dos fatos imputados ao servidor e as respectivas provas;*

*b) se, no relatório final, foram apreciadas as questões fáticas e jurídicas, relacionadas ao objeto da apuração, suscitadas na defesa;*

*c) se ocorreu algum vício e, em caso afirmativo, se houve prejuízo à defesa;*

*d) se houve nulidade total ou parcial indicando, em caso afirmativo, os seus efeitos e as providências a serem adotadas pela Administração;*

*III - a **adequada condução** do procedimento e a **suficiência das diligências**, com vistas à completa elucidação dos fatos;*

*IV - a plausibilidade das **conclusões da Comissão** quanto à:*

*a) conformidade com as provas em que se baseou para formar a sua convicção;*

*b) adequação do enquadramento legal da conduta;*

*c) adequação da penalidade proposta;*

*d) inocência ou responsabilidade do servidor.*

19. Em relação ao **contraditório e à ampla defesa**, verifica-se que as garantias constitucionais foram devidamente respeitadas no curso do procedimento. De fato, a pessoa jurídica foi intimada (SEI nº 3290296, 3290788, 3411758 e 3411876), tendo comparecido aos autos por meio da apresentação de sua defesa. Desta forma, apresentou resposta e teve oportunizada a produção de provas. Ademais, as alegações defensivas foram amplamente consideradas e refutadas pela CPAR. Percebe-se, com isso, que houve observância do devido processo legal, do contraditório e da ampla defesa.

20. Quanto à **regularidade formal do procedimento**, constata-se que todos os atos praticados durante o fluxo do processo observaram as prescrições normativas vigentes. Nesse sentido, o Termo de Indiciação (SEI nº 3251052) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, em seu Relatório Final (SEI nº 3395006), a CPAR analisou todas as questões, fáticas e jurídicas, suscitadas pela defesa. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

21. Ainda dentro de uma análise de regularidade formal, o processo foi **conduzido pela autoridade competente**, conforme disposto na Lei nº 12.846/2013, no Decreto nº 9.681/2019 e na Instrução Normativa nº 13/2019.

22. No que toca à **condução adequada e a suficiência das diligências**, vale ressaltar que a CPAR conduziu o procedimento de forma diligente, seguindo as orientações normativas aplicadas à espécie, bem como realizou diligências probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

23. Por fim, esta manifestação se debruçará sobre a plausibilidade jurídica das **Conclusões da Comissão** diante das provas produzidas e dos fundamentos apresentados pela defesa. Adiante-se, porém, que se mostram acertadas as recomendações da CPAR, pois fundamentadas no acervo probatório coligido aos autos e proporcionais às condutas praticadas.

#### **2.4 Conclusões da Comissão e Entendimento da Conjur**

24. Ultrapassados aspectos referentes à regularidade formal do feito ou mesmo de matérias compreendidas como prejudiciais à análise da imputação investigada nestes autos, tendo em vista as considerações supracitadas, passemos ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre as teses defensivas e a plausibilidade jurídica das conclusões da Comissão processante.

25. Em relação à imputação de comportamento inidôneo, ao elaborar especificações técnicas direcionadas e injustificadas e emitir parecer que fundamentou a exclusão irregular de concorrentes em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos certames públicos em benefício da empresa DRAGER, convém desde já salientar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3251052) e o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3395006) ancoraram a conclusão nos seguintes elementos probatórios e indiciários:

- **Indícios de direcionamento e restrição à competitividade nos certames**, consubstanciados na elaboração de especificações técnicas excessivas e sem justificativa técnica para os Pregões nº 131/2009 e nº 193/2010, realizados no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), com cláusulas restritivas e até conflitantes que, conforme laudo emitido pelos engenheiros clínicos da EBSEH, não se sustentavam tecnicamente, não trouxeram benefícios técnicos relevantes e impediram que outras empresas consagradas no ramo atendessem aos requisitos do edital, resultando em direcionamento do Pregão 131/2009 para a marca DRAGER e em restrição à competitividade do Pregão 193/2010, embora sem direcionar o certame a uma marca específica;
- **Atuação ativa da acusada na elaboração de documentos técnicos que fundamentaram decisões administrativas irregulares**, evidenciada pela elaboração de parecer técnico, assinado por representante da JOBMED e pelo Coordenador de Desenvolvimento Institucional do INTO, que embasou a desclassificação sumária das empresas ALLIANCE S/A e MICMMED EQUIPAMENTOS MÉDICOS HOSPITALARES

LTDA. no Pregão 131/2009, ambas com propostas iniciais abaixo dos valores efetivamente homologados para a vencedora e não apontadas como integrantes do cartel, sem que o documento especificasse quais informações faltantes teriam motivado a exclusão, e sem que o INTO, embora com tempo suficiente, tivesse diligenciado para sanar eventuais omissões. Lado outro, as empresas integrantes do “clube do pregão internacional” eram admitidas mesmo quando apresentavam irregularidades;

- **Aquisições desnecessárias decorrentes de especificações sem justificativa técnica no Pregão 193/2010**, comprovadas por visita técnica realizada pelos auditores do TCU em 18/9/2017 ao centro cirúrgico do “Novo INTO”, que constatou estações de telemedicina sem uso efetivo ou desinstaladas, número de mesas cirúrgicas superior ao de salas cirúrgicas, com doze equipamentos completamente sem uso, e dezenas de kits de acessórios sem qualquer utilização, situação que, segundo os próprios auditores, resultou de compra mal especificada pela JOBMED e ratificada pela direção do INTO, chegando a inviabilizar o uso de uma sala de cirurgia para armazenar os aparelhos excedentes; e
- **Relações societárias e profissionais entre a JOBMED e empresas apontadas como integrantes do cartel**, conforme constatado pelos auditores do TCU, elemento indiciário complementar que corrobora, de forma independente, a participação da acusada nas condutas lesivas apuradas nos dois certames.

26. Por sua vez, a defesa refutou as aludidas conclusões, a partir dos seguintes fundamentos, os quais passo à análise individualizada:

#### **A) DAS PRELIMINARES:**

##### **Argumento 01: Da Prescrição**

27. A empresa sustenta, em síntese, a prescrição da pretensão punitiva com base nos arts. 1º e 2º da Lei nº 9.873/1999, afirmando que os supostos ilícitos ocorreram em 2009 e 2010 (Pregões 131/2009 e 193/2010) e que a intimação no PAR apenas se deu em 4/7/2024, após o transcurso do prazo quinquenal. Defende que a prescrição somente se interrompe por citação ou notificação válida no processo de apuração, apontando como primeiro marco interruptivo a citação no TCU em 23/8/2019, já posterior ao prazo legal, sendo inaplicáveis atos de fiscalização pretéritos e inviável o aproveitamento de marcos interruptivos entre CGU e TCU, por se tratarem de instâncias autônomas. Sustenta, ainda, que não incide a prescrição penal por inexistência de crime e impossibilidade de responsabilização penal da pessoa jurídica e, subsidiariamente, que mesmo o prazo de oito anos estaria superado, além da ocorrência de prescrição intercorrente em razão da paralisação do processo no TCU por período superior a três anos, pleiteando a extinção da punibilidade.

28. A prescrição foi analisada pela Comissão processante no Relatório Final (SEI nº 3395006). Veja-se:

**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:

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.

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:

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.

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:

Art. 2º Interrompe-se a prescrição:

I – pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital; (Redação dada pela Lei nº 11.941, de 2009)

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

III - pela decisão condenatória recorrível.

IV – por qualquer ato inequívoco que importe em manifestação expressa de tentativa de solução conciliatória no âmbito interno da administração pública federal. (Incluído pela Lei nº 11.941, de 2009)

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.

29. A área técnica analisou as conclusões da Comissão (SEI nº 3395006) e os pedidos formulados pelo ente privado (SEI nº 3309594 e 3422804), exarando, por sua vez, a Nota Técnica nº 2370/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700762), concluindo pela inexistência de prescrição da pretensão punitiva no presente processo.

30. A CGIPAV, seguindo linha consolidada nesta CGU, entende que, diante da omissão da Lei nº 10.520/2002 sobre o tema, aplica-se supletivamente a Lei nº 9.873/1999. Como as condutas imputadas à acusada correspondem, em tese, ao crime previsto no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, incide o prazo prescricional de oito anos, nos termos do art. 1º, § 2º, da Lei nº 9.873/1999 combinado com o art. 109, inciso V, do Código Penal, e não o prazo ordinário de cinco anos defendido pela defesa.

31. Tratando-se de infração continuada, o prazo prescricional foi contado a partir de 13/12/2010, data de cessação da última conduta. A área técnica identificou duas causas de interrupção válidas: a instauração do Processo TC nº 014.858/2017-7 pelo TCU, em 2/6/2017, e a notificação da acusada para apresentação de defesa no PAR, em julho de 2024, ambas com fundamento no art. 2º da Lei nº 9.873/1999. Em razão dessas interrupções sucessivas, o prazo prescricional somente se consumaria em julho de 2032.

32. A alegação de prescrição intercorrente também foi afastada, por não ter havido paralisia do feito superior a três anos por omissão da Administração Pública, conforme exige o art. 1º, § 1º, da Lei nº 9.873/1999.

33. No âmbito desta Consultoria Jurídica, quanto à discreta divergência sobre a data efetiva do primeiro marco interruptivo, entendo mais adequada a conclusão da área técnica, considerando como fato gerador o Despacho de instauração, pelo Ministro do TCU, Augusto Nardes, datado de 2/6/2017 (SEI nº 3023490, fl. 5). Tal interpretação é mais favorável à empresa e trata-se, de fato, do momento em que houve comprovada ciência pelo Poder Público, ainda que o efetivo início dos trabalhos de auditoria tenha ocorrido em 5/6/2017.

34. Em que pese a análise da prescrição no tópico 2.2 deste Parecer, entendo que alguns dos argumentos expendidos pela combativa defesa encontram melhor coerência lógica e argumentativa se analisados no presente momento.

35. Não merece acolhida a alegação de que a prescrição somente se interromperia mediante citação ou notificação da empresa no âmbito do próprio processo de apuração, tampouco a tese de que os atos fiscalizatórios praticados pelo TCU seriam inaproveitáveis como marcos interruptivos por se tratar de instância autônoma em relação à CGU.

36. O art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999 é inequívoco ao estabelecer que a prescrição se interrompe por “qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato”, sem exigir que tal ato seja praticado pela autoridade competente para o julgamento, muito menos que se dê no âmbito do processo sancionador em que a empresa figure como acusada. A interpretação defendida pela empresa não encontra amparo normativo e implicaria restrição, sem fundamento, do rol de causas interruptivas previstas na lei, esvaziando a efetividade do poder punitivo da Administração Pública.

37. Ademais, o STF assentou, no julgamento do Mandado de Segurança nº 36.905/DF, que a interrupção da prescrição pode decorrer de ato inequívoco de apuração “mesmo antes de cientificada a parte interessada”, o que afasta, por completo, a exigência de que o ato interruptivo se confunda com a citação ou notificação formal do investigado. A instauração do Processo TC nº 014.858/2017-7 pelo TCU, em 2 de junho de 2017, constitui ato inequívoco de apuração dos mesmos fatos objeto do presente PAR, sendo plenamente apto a interromper o curso do prazo prescricional, nos termos do inciso II do art. 2º da Lei nº 9.873/1999, independentemente da autonomia institucional entre os órgãos de controle.

38. Tampouco prospera a alegação de prescrição intercorrente. O instituto, previsto no § 1º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, pressupõe a paralisação do processo por período superior a três anos em razão de inércia da própria Administração Pública após sua instauração. Trata-se, portanto, de sanção à omissão estatal, e não mero decurso de tempo entre quaisquer atos processuais.

39. No caso concreto, o nexa entre a conduta imputada e os atos de apuração praticados é contínuo e ininterrupto: o Processo TC nº 014.858/2017-7 foi instaurado pelo TCU em junho de 2017; os elementos probatórios dele decorrentes foram integralmente transpostos para o Processo nº 00190.106364/2021-45, instaurado no âmbito da CGU; e este, por sua vez, deu origem ao presente PAR, formalizado pela Portaria nº 3.901, de 28 de novembro de 2023. A sequência lógica e documental entre esses processos demonstra que a Administração jamais se manteve inerte, ao contrário, os atos de investigação, consolidação probatória e instrução processual sucederam-se de forma encadeada e com clara unidade de objeto.

40. Após a instauração do PAR, a tramitação foi igualmente contínua, com emissão do Termo de Indiciação em 27 de junho de 2024 e conclusão do Relatório Final em 24 de outubro de 2024, sem qualquer hiato superior a três anos imputável ao Poder Público. Ausente o pressuposto legal da inércia administrativa, não há prescrição intercorrente, devendo a tese defensiva ser integralmente rejeitada.

41. Diante desse contexto, concluo que o presente PAR foi regularmente instaurado e se encontra em curso dentro do prazo legal para o exercício da pretensão punitiva estatal, inexistindo óbice jurídico ao seu prosseguimento ou ao julgamento do mérito pela autoridade competente. Ausente suporte fático ou jurídico capaz de infirmar as conclusões da Comissão processante e da área técnica, impõe-se o afastamento das teses defensivas relativas à prescrição, com o regular prosseguimento do feito.

### **Argumento 02: Da Aplicabilidade da Lei nº 12.846/2013**

42. O ente privado suscita a inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013 à hipótese dos autos, invocando o princípio constitucional da irretroatividade da norma sancionadora mais gravosa (art. 5º, XL, da CF/88), argumentando que os fatos imputados são anteriores à vigência daquele diploma e que suas disposições punitivas não podem alcançar condutas pretéritas, em violação aos princípios da legalidade, da segurança jurídica e da confiança legítima, posição que sustenta estar respaldada pelo art. 2º, parágrafo único, inciso XIII, da Lei nº 9.784/1999 e por precedentes do STF e do STJ que, sob sua perspectiva, reconheceriam a irretroatividade da lei mais gravosa como princípio geral do Direito Administrativo Sancionador.

43. Ao enfrentar o argumento, a Comissão processante apresentou no Relatório Final (SEI nº 3395006), conclusão pela rejeição da tese defensiva, reafirmando que nenhuma imputação foi formulada com base nos tipos sancionatórios da LAC, pois a CGU respeita o princípio da anterioridade da lei, tendo a responsabilização da JOBMED se fundado exclusivamente no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, vigente à época dos fatos. A CPAR pontuou, ainda, que as normas da LAC foram utilizadas exclusivamente em seu aspecto procedimental, e não material, sendo certo que normas de natureza processual têm aplicação imediata, independentemente da data dos fatos apurados, o que afasta qualquer alegação de retroatividade.

44. Também foi destacado pela Comissão processante que a adoção do rito procedimental da LAC encontra respaldo expresso no art. 16 do Decreto nº 11.129/2022, que determina a apuração conjunta de condutas tipificadas como infrações administrativas em normas de licitações e como atos lesivos na Lei nº 12.846/2013. Assim, assinalou que a não aplicação das normas processuais da LAC seria mais prejudicial à própria acusada, pois o rito alternativo concede prazo de defesa de apenas quinze dias úteis, ao passo que a LAC assegura trinta dias, um dos prazos mais generosos do direito administrativo. Por fim, aplicou o princípio do *pas de nullité sans grief*, registrando que a empresa não demonstrou qualquer prejuízo concreto decorrente da adoção do rito procedimental da LAC, o que, por si só, inviabiliza o reconhecimento de nulidade.

45. Ratificando as conclusões da CPAR, a área técnica se manifestou por ocasião da Nota Técnica nº 1499/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3625601), acrescentando novos fundamentos. Inicialmente, destacou-se que a instauração do PAR com base na Lei nº 12.846/2013 não vincula a competência sancionatória da CGU exclusivamente a esse diploma, sendo perfeitamente legítimo que a responsabilização da acusada se fundamente na Lei nº 10.520/2002, vigente à época dos fatos, o que afasta qualquer alegação de violação ao princípio da legalidade estrita no direito sancionador.

46. A área técnica ainda acrescentou que a Lei nº 8.666/1993, aplicada subsidiariamente aos pregões por força do art. 9º da Lei nº 10.520/2002, é excessivamente sucinta quanto ao rito apuratório, razão pela qual a adoção do procedimento previsto nos decretos regulamentadores da LAC é plenamente legítima, com respaldo no art. 14 do Código de Processo Civil, aplicável subsidiariamente aos processos administrativos, objetivando conferir maior garantia ao contraditório e à ampla defesa.

47. Nessa linha, ressaltou que o procedimento da LAC é substancialmente mais garantidor do que o da legislação de licitações, por exigir comissão composta por ao menos dois servidores estáveis, fixar prazo de duração para o PAR e assegurar trinta dias para apresentação de defesa. Pontuou, ainda, que a competência sancionadora da CGU para aplicar penalidades a licitantes e contratados já era exercida e reconhecida antes mesmo do advento da Lei nº 12.846/2013, tendo sido ratificada pelo STJ no julgamento do MS 14.134/DF. Por fim, concluiu que a empresa não demonstrou qualquer prejuízo concreto decorrente da adoção do rito procedimental da LAC, reiterando a aplicação do princípio *pas de nullité sans grief* e rejeitando integralmente a tese defensiva.

48. Verifico que as conclusões da Comissão processante, corroboradas pela área técnica, representam a prestação jurisdicional mais adequada ao caso concreto, na medida que a responsabilização do ente privado se funda exclusivamente no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002, vigente à época dos fatos, sem qualquer imputação baseada nos tipos sancionatórios da Lei nº 12.846/2013, o que torna juridicamente insubsistente a alegação de retroatividade normativa.

49. A LAC foi invocada exclusivamente em seu aspecto procedimental, cuja aplicação imediata decorre da natureza processual da norma, consagrada no art. 14 do Código de Processo Civil (CPC), sendo irrelevante, para esse fim, a data de ocorrência dos fatos apurados. Não se trata, portanto, de retroatividade material, mas de incidência imediata de norma procedimental mais benéfica à própria acusada, o que, inclusive, é orientado pela lógica do direito intertemporal.

50. Ao equiparar a aplicação do rito procedimental da LAC à retroatividade de norma sancionadora mais gravosa, a tese defensiva incorre em equívoco conceitual relevante, confundindo o plano do direito material com o plano do direito processual, regido pela lógica da aplicação imediata. A distinção é assente tanto na doutrina quanto na jurisprudência e encontra respaldo expresso no ordenamento jurídico, sendo reforçada pelo art. 16 do Decreto nº 11.129/2022, que determina

expressamente a adoção do rito da LAC para apuração de condutas que também configurem infrações às normas de licitações.

51. Assim, a invocação da Lei nº 12.846/2013 não inaugura competência nova, mas se soma a um arcabouço normativo já sedimentado, conferindo ao processo maiores benefícios em favor da acusada. Ademais, a empresa não logrou demonstrar qualquer prejuízo concreto decorrente da adoção desse rito, ônus que lhe incumbia, nos termos do princípio *pas de nullité sans grief*, limitando-se a alegações genéricas e abstratas, insuficientes para infirmar a regularidade procedimental do feito.

52. Diante do exposto, verifico que a aplicação da Lei nº 12.846/2013 ao caso concreto mostra-se juridicamente adequada e plenamente amparada pelo ordenamento jurídico. Recomendo, assim, o acolhimento integral das conclusões da Comissão processante e da área técnica quanto à rejeição das teses defensivas examinadas neste tópico, com o regular prosseguimento do feito e apreciação do mérito pela autoridade julgadora.

53. Superadas as preliminares, passo ao exame do mérito.

## **B) DO MÉRITO:**

### **Argumento 03: Dos Atos Lesivos Praticados pela JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.**

54. No mérito, a defesa sustenta, em síntese, que a responsabilização deve ser afastada porque sua atuação no INTO teria se limitado à prestação de serviços de assessoria e consultoria técnica de natureza estritamente opinativa e não vinculante, nos limites do Contrato nº 50/2008, não lhe cabendo a decisão final sobre as especificações nem a justificativa técnica de cada item especificado. A empresa argumenta que as especificações apresentadas não foram restritivas ou direcionadas a qualquer licitante específico, inexistindo contribuição dolosa ou culposa para a fraude nos certames. A empresa aduz, ainda, que a desclassificação de empresas e as demais decisões sobre os itens licitados eram de competência exclusiva dos gestores públicos do INTO, pelos quais não pode ser responsabilizada. Por fim, invoca seu histórico de atuação ilibada e qualificação técnica reconhecida, sem sanções administrativas anteriores, concluindo pela inexistência de fundamento jurídico ou fático apto a justificar sua responsabilização nos termos imputados.

55. Conforme se extrai da Nota Técnica nº 574/2023/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3024410), exarada no âmbito do Processo nº 00190.105123/2020-06:

27. A definição do quantitativo e especificações técnicas dos equipamentos biomédicos demandados pelo INTO também ficava sob a responsabilidade da empresa contratada para serviços de engenharia clínica[1] Jobmed Serviços Técnicos Ltda. (CNPJ 00.749.171/0001-18), **cujas manifestações técnicas eram utilizadas para desclassificações de licitantes, análise de pedidos de impugnação e recursos**, e culminavam com o indeferimento dos pleitos das licitantes que não pertenciam ao “Clube do Pregão Internacional”. A JOBMED atuou também junto à SES/RJ.

(grifos nossos)

56. De acordo com o Termo de Indiciação (SEI nº 3251052), acerca do Pregão Eletrônico nº 131/2009:

23. Peça fundamental nesse “jogo de cartas marcadas”, que deu suporte à especificação excessiva do objeto, foi a participação da Jobmed. A acusada, conforme relatado pelos auditores do TCU, definiu, sem a apresentação de qualquer estudo detalhado ou de mercado, as especificações dos equipamentos hospitalares a serem adquiridos pelo Into no certame ora tratado. Justamente essa definição, ratificada pela administração do órgão, que resultou no direcionamento do certame para a Drager. (3023490, itens 270 a 280)

24. Em pesquisa realizada, os auditores do TCU verificaram que a Jobmed somente firmou contratos de consultoria e assessoria com os seguintes órgãos públicos: Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro e o Into. (3023490, item 289)

25. Adicionalmente, os auditores da Corte de Contas também constataram a existência de relação societária, profissional e familiar entre a Jobmed e empresas apontadas como integrantes do cartel (clube do pregão internacional), incluindo a Drager, vencedora do certame ora analisado. (3023490, itens 290 e 291)

[...]

27. Outro exemplo de decisão irregular foi a desclassificação sumária das empresas Alliance S/A e Micmmed Equipamentos Médicos Hospitalares Ltda., mesmo tendo ambas apresentando propostas iniciais com preços abaixo dos valores efetivamente homologados para aparelhos de anestésias Tipo II e Tipo III. Registre-se que ambas não são apontadas como integrantes do cartel. **De acordo com os auditores do TCU, a desclassificação ocorreu com base em um parecer técnico assinado por um representante da consultoria Jobmed e pelo então Coordenador de Desenvolvimento Institucional do Into.** Nos termos do parecer retromencionado, ambas as empresas não apresentaram a totalidade das informações solicitadas nos subitens 9.7.1 e 9.7.2 do Edital “Descrição Complementar” do sistema comprasnet (atual Compras.gov.br). **Cumprir destacar que o referido documento não especifica quais informações não foram apresentadas** (3023490, itens 307/317; 3227335, pp. 101/105)

[...]

30. Conforme se verifica, as informações não apresentadas pelos licitantes sumariamente desclassificados são, em princípio, plenamente possíveis de serem apresentadas a posteriori, levando em conta ainda o fato de que o preço apresentando pelas propostas iniciais das empresas desclassificadas continham valores abaixo dos efetivamente homologados junto à empresa vencedora.

31. Assim, após a desclassificação das empresas supra referenciadas, somente permaneceu no certame empresas pertencentes ao cartel e que apresentaram em suas propostas equipamentos da marca Drager, conforme se verifica na ata de realização do pregão. (3227341, pp. 95/129)  
(grifos nossos)

57. No mesmo ato, a Comissão processante também se manifestou de forma individualizada quanto ao Pregão Eletrônico nº 193/2010. Veja-se:

38. Cumpre ressaltar que a AGU, ao analisar a minuta do edital do pregão ora tratado, apontou, dentre outras irregularidades, a ausência de justificativa da aquisição e a falta da aprovação motivada pela autoridade competente do termo de referência. Conforme já demonstrado no pregão anterior e que se repete neste, a fraude operacionalizada em ambos os certames é resultado de uma multiplicidade de condutas de agentes, cada qual, dentro das suas especificidades, contribuindo com o seu quinhão. Neste caso, mesmo a AGU apontado a irregularidade, não evitou a concretização da conduta inidônea da Jobmed e da direção do Into, que ratificou integralmente os quantitativos e descritivos apresentados pela acusada. (3023490, itens 451/455)

39. Os auditores do TCU ressaltaram, ainda, conforme a seguir:

**O resultado dessa compra mal especificada pela empresa de consultoria Jobmed e ratificada pela direção do Into foi um acúmulo desnecessário de acessórios e mesas cirúrgicas no centro cirúrgico, inclusive inviabilizando o uso de uma sala de cirurgia para armazenar tais aparelhos excedentes.**  
(3023490, item 492)

40. Adicionalmente, as especificações técnicas elaboradas pela Jobmed, repise-se, **de forma não fundamentada**, além das aquisições desnecessárias, acarretaram restrição à competitividade do certame, conforme ressaltado pelos engenheiros clínicos da Ebserh, visto que “limita a participação de algumas marcas, porém não direciona o certame para uma marca específica”. (3023490, item 464)  
(grifos nossos)

58. Encerrada a instrução probatória, a Comissão processante elaborou Relatório Final (SEI nº 3395006), por meio do qual expôs as seguintes conclusões:

**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.

[...]

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 [REDACTED]) (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.

[...]

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.

59. Prosseguindo os autos à análise de regularidade processual, por ocasião da Nota Técnica nº 2370/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700762), foram apresentadas as seguintes conclusões:

**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).**

[...]

5.73. 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 indicio 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.

[...]

**5.79. 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.

(grifos nossos)

60. Compulsando os autos, esta Consultoria Jurídica ratifica a conclusão apresentada pela CPAR. Com efeito, os elementos probatórios coligidos aos autos formam um conjunto convergente e suficiente para evidenciar o comportamento

inidôneo, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

61. Os documentos colhidos foram analisados em conjunto e de forma sistêmica, atendendo ao ônus probatório que incumbe à Administração Pública. A partir deles, restou demonstrado que o ente privado foi além do aconselhamento técnico neutro e isento, assumindo papel ativo na elaboração de especificações técnicas e pareceres que serviram de fundamento para decisões administrativas fraudulentas, contribuindo de forma direta para a frustração do caráter competitivo dos Pregões nº 131/2009 e 193/2010, realizados no INTO.

62. No caso concreto, o caderno probatório revela que, no primeiro certame, a pessoa jurídica investigada elaborou especificações técnicas excessivas e sem respaldo de estudo detalhado ou de mercado, com cláusulas restritivas e conflitantes que, conforme laudo dos engenheiros clínicos da EBSERH, não se sustentavam tecnicamente e impediram que empresas consagradas no ramo atendessem aos requisitos do edital, resultando em direcionamento do certame para a marca DRAGER, além de ter emitido parecer técnico que caucionou a desclassificação sumária das empresas ALLIANCE S/A e MICMMED EQUIPAMENTOS MÉDICOS HOSPITALARES LTDA., ambas com propostas iniciais abaixo dos valores homologados para a vencedora e não apontadas como integrantes do cartel, sem que o documento especificasse quais informações faltantes teriam motivado a exclusão. Em contrapartida, as empresas integrantes do “clube do pregão internacional” eram admitidas mesmo quando apresentavam irregularidades ou propostas mais onerosas à Administração Pública.

63. Quanto ao segundo certame, a acusada apresentou especificações de equipamentos hospitalares sem qualquer justificativa técnica, dando suporte para aquisições desnecessárias que resultaram em acúmulo de mesas cirúrgicas em número superior ao de salas disponíveis, estações de telemedicina sem uso efetivo e dezenas de kits de acessórios inutilizados, conforme constatado em visita técnica realizada pelos auditores do TCU em 18 de setembro de 2017, além de ter acarretado restrição à competitividade do certame, conforme atestado pelos engenheiros clínicos da EBSERH.

64. A eminente defesa alega que a atuação da JOBMED se limitou à prestação de assessoria técnica de natureza opinativa e não vinculante, que as especificações elaboradas não foram restritivas nem direcionadas a qualquer licitante específico e que as decisões irregulares seriam de responsabilidade exclusiva dos gestores do INTO, inexistindo fundamento fático ou jurídico apto a justificar sua responsabilização. Tais argumentos, contudo, não merecem prosperar, conforme se demonstrará a seguir.

65. Com efeito, a tese defensiva confunde dois planos distintos: o da responsabilidade contratual, que rege a relação entre a JOBMED e o INTO no âmbito do Contrato nº 50/2008, e o da responsabilidade administrativa sancionadora, que não decorre do inadimplemento de obrigações contratuais, mas da prática de conduta inidônea no contexto de procedimentos licitatórios.

66. A natureza opinativa e não vinculante da assessoria prestada pela acusada é argumento que se move exclusivamente no primeiro plano, sendo impertinente para afastar a incidência do segundo. Isso porque o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 não condiciona a responsabilização administrativa à titularidade de competência decisória formal, tampouco restringe seu alcance aos licitantes em sentido estrito. A norma alcança todo aquele que, de qualquer modo, comporte-se de maneira inidônea no contexto de certame público, independentemente da função que ocupe ou da natureza do vínculo que mantenha com o órgão licitante.

67. Nesse sentido, a responsabilidade administrativa da acusada não deriva do fato de ter ela decidido, mas do fato de ter ela contribuído para a concretização de fraudes que comprometeram a integridade e a competitividade dos certames, por meio da elaboração de especificações técnicas restritivas e injustificadas e da emissão de parecer que fundamentou a exclusão irregular de concorrentes. A atuação da JOBMED, portanto, ao extrapolar os limites do aconselhamento técnico neutro e isento para assumir papel ativo na viabilização de decisões administrativas fraudulentas, deslocou-se do campo da responsabilidade contratual para o da responsabilidade administrativa sancionadora, atraindo, de forma inequívoca, a incidência do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

68. Sob a ótica principiológica, destaca-se a violação frontal aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade administrativa e da competitividade, na medida em que a atuação da acusada, ao elaborar especificações técnicas restritivas e injustificadas e ao emitir parecer que fundamentou a exclusão irregular de concorrentes alheios ao conluio, contribuiu decisivamente para comprometer a igualdade de condições entre os licitantes, frustrar a seleção da proposta mais vantajosa aos cofres públicos e conferir aparência de legitimidade a procedimentos licitatórios estruturalmente viciados, em detrimento do interesse público e da higidez das contratações realizadas no âmbito do INTO.

69. Consigno, ainda, que é admissível, no direito administrativo sancionador, a responsabilização com base em indícios plurais, coerentes e convergentes, desde que motivadamente apreciados, sendo legítima a aplicação supletiva de técnicas de valoração da prova (art. 15 do CPC). Em analogia ao direito penal, os indícios constituem meio de prova idôneo (art. 239 do CPP), desde que o conjunto probatório conduza, de forma lógica e segura, à comprovação da autoria e da materialidade do ilícito, como é o caso, independentemente de prova direta.

70. Conforme jurisprudência do Conselho Administrativo de Defesa Econômica (CADE):

2. É neste sentido também que indica a experiência internacional: “*the better practice is to use circumstantial evidence holistically, giving it cumulative effect, rather than on an item-by-item basis*” (OCDE, *Prosecuting Cartels without Direct Evidence*, 2006). Ou seja, **recomenda-se uma visão holística das provas “indiretas” (ou “circunstanciais”), de modo a conceder-lhes um efeito cumulativo e não item-a-item.** É o que se chama na doutrina de “fatores adicionais” (“*factor plus*”), conforme aponta estudos do Prof. William Kovacic, ex-

presidente do FTC norte-americano (William Kovacic, *The identification and proof of horizontal agreements under the antitrust laws*, *Antitrust Bulletin*, n. 28, 1993, pp. 5-81).

[...]

6. Na sequência das discussões judiciais em recurso à decisão da CFC, a Suprema Corte mexicana esclareceu que “*no es extraño, que para estos casos, los distintos operadores del control de la competencia, acudan de manera primordial a la integración de las llamadas pruebas indirectas o pruebas circunstanciales, cuya valoración adquiere una especificidad particular en este ámbito*” (AR 624/2012, fl. 109).[2]

7. Com relação especificamente às provas indiretas, salientou que: “*dentro de las llamadas pruebas indirectas, cobra especial relevancia el parámetro probatorio de conductas económicas injustificadas en determinado mercado, respecto de cuya existencia no es posible extraer un motivo razonable, y en consecuencia, se presume que la explicación sólo es una concertación o acuerdo ilícito. Junto a ello, se mencionan también de manera importante la existencia de pruebas de comunicación directa, entre los agentes económicos involucrados en los acuerdos*” (AR 624/2012, fl. 109 – grifou-se).[3]

8. A partir desses pressupostos, a Suprema Corte mexicana decidiu por “*determinar válidamente, que la conclusión de la Comisión [CFC] que se contiene en la resolución reclamada, en el sentido de tener por acreditada la existencia de la práctica monopólica, no transgrede los derechos fundamentales que aduce la quejosa, en la medida en que, del oficio de probable responsabilidad, la resolución de veintiocho de enero de dos mil diez y, la resolución reclamada de diez de junio de dos mil diez, se desprende que la evidencia indirecta recabada, demostró la existencia de un acuerdo entre los agentes económicos investigados, con la finalidad de coordinar posturas en las licitaciones de medicamentos del Instituto Mexicano del Seguro Social, lo cual actualizó el supuesto normativo, que prevé la fracción IV, del artículo 9, de la Ley Federal de Competencia Económica*” (AR 624/2012, fl. 223 – grifou-se).[4]

9. **Este precedente da Suprema Corte mexicana é extremamente relevante no sentido de que demonstra o avanço da jurisprudência estrangeira em consentir na utilização do conjunto de provas indiretas como evidência passível de fundamentar a condenação em casos de conduta anticompetitiva concertada.**

(CADE/MJ, Processo Administrativo nº 08012.001273/2010-24, Relator(a): Márcio de Oliveira Júnior, Voto-

[https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md\\_pesq\\_documento\\_consulta\\_externa.php?](https://sei.cade.gov.br/sei/modulos/pesquisa/md_pesq_documento_consulta_externa.php?)

[DZ2uWeaYicbuRZEFhBt-](#)

[n3BfPLlu9u7akQA8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHcckCNXjUTOERtvuQUwe0GPYS--Cqcq9NgjtJxylpKCJ7L9ZpuBf3bvr5rS](#). Acesso em 5 fev. 2025.)

71. Mencionado precedente evidencia que, em matérias envolvendo práticas colusivas, a formação do convencimento administrativo decorre da análise conjunta e cumulativa de indícios circunstanciais, cuja convergência lógica é suficiente para caracterizar o ilícito, dispensando a existência de prova direta. Tal compreensão reforça a legitimidade da metodologia adotada no presente caso, no qual o acervo probatório foi apreciado de forma sistêmica, revelando padrão consistente de atuação coordenada apto a sustentar a responsabilização administrativa.

72. Ademais, a responsabilização administrativa da pessoa jurídica pela prática de atos lesivos contra a Administração Pública, prevista na Lei nº 12.846/2013, opera-se sob a égide da responsabilidade objetiva. Nessa perspectiva, prescinde da comprovação de dolo ou culpa dos dirigentes ou representantes, bastando estabelecer o nexo causal entre a conduta praticada pela entidade privada e o resultado lesivo suportado pelo poder público. Tal regime busca assegurar a efetividade da tutela da probidade administrativa, evitando que a complexidade interna das pessoas jurídicas sirva como obstáculo à responsabilização.

73. Conforme o escólio de André Pimentel Filho, citado por Márcio Ribeiro:

E muito embora seja uma característica geral do Direito Administrativo Sancionador, como manifestação do direito de punir condutas socialmente lesivas, a consideração do elemento volitivo do agente, de modo a se evitar sanções imerecidas e se prestigiar a razoabilidade, trata-se de exceção válida e sem qualquer mácula de inconstitucionalidade. A responsabilidade objetiva, neste caso, direcionada exclusivamente em face de pessoas jurídicas, é trazida por meio de lei formal, que tem como escopo tutelar a contento direito de repercussão social gravíssima, o direito à probidade nos negócios do estado e entre particulares e esse.<sup>[1]</sup>

74. No caso em apreço, o liame causal mostra-se devidamente configurado, uma vez que a empresa investigada assumiu papel ativo e determinante na viabilização das fraudes perpetradas nos Pregões nº 131/2009 e 193/2010, realizados no INTTO, ao elaborar especificações técnicas restritivas, excessivas e sem justificativa técnica, que direcionaram o primeiro certame para a marca DRAGER e restringiram a competitividade do segundo, e ao emitir parecer técnico que serviu de fundamento para a desclassificação sumária de concorrentes com propostas válidas e preços inferiores aos da vencedora.

75. A conduta da acusada não foi episódica nem meramente auxiliar. As manifestações técnicas da JOBMED foram o instrumento concreto por meio do qual decisões administrativas fraudulentas ganharam aparência de legitimidade, causando prejuízo direto à competitividade dos certames, ao erário público (em razão das aquisições desnecessárias comprovadas *in loco* pelos auditores do TCU) e à isonomia entre os licitantes. O resultado lesivo decorre, portanto, de forma direta e imediata da atuação da pessoa jurídica, evidenciando nexo causal claro entre a conduta inidônea praticada e os efeitos produzidos nos procedimentos licitatórios, o que atrai, de forma inequívoca, a incidência do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

76. As análises empreendidas pela CPAR e pela área técnica evidenciam que as sanções propostas observam os princípios da razoabilidade e da proporcionalidade, na medida em que consideram, de forma equilibrada, a gravidade das condutas apuradas, a reiteração do comportamento infracional, o impacto das irregularidades sobre a lisura e a competitividade dos certames, bem como a necessidade de prevenir novas práticas lesivas à Administração Pública, sem extrapolar os limites

impostos pela norma de regência.

77. Ante o exposto, havendo lastro probatório apto a demonstrar a prática do ilícito administrativo previsto no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 pelo ente privado JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA., o qual apresentou comportamento inidôneo ao elaborar especificações técnicas direcionadas e injustificadas e emitir parecer que fundamentou a exclusão irregular de concorrentes nos Pregões nº 131/2009 e 193/2010 do INTO, frustrando o caráter competitivo dos certames e gerando desperdício de recursos públicos, é o presente parecer pela recomendação de aplicação das sanções administrativas cabíveis à pessoa jurídica investigada, nos termos e limites estabelecidos pela norma de regência.

## **2.5 Do Enquadramento Legal**

78. Por tudo o que foi exposto, entendo que a conduta está sujeita ao seguinte enquadramento legal:

- As condutas perpetradas pela pessoa jurídica JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA., CNPJ nº 00.749.171/0001-18, enquadraram-se no ato lesivo tipificado no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, tendo em vista que o ente privado demonstrou comportamento inidôneo ao elaborar especificações técnicas direcionadas e sem justificativa técnica nos Pregões nº 131/2009 e 193/2010, realizados no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO), emitir parecer que fundamentou a exclusão irregular de concorrentes com propostas válidas e preços inferiores aos da vencedora, e dar suporte a aquisições desnecessárias que geraram desperdício de recursos públicos, contribuindo, em ambos os certames, para frustrar o caráter competitivo das licitações.

79. Passo, assim, à dosimetria da pena.

## **2.6 Da Dosimetria da Pena**

80. A Lei nº 10.520/2002 estabelece, em seu art. 7º, a sanção de impedimento de licitar e contratar com a União, Estados, Distrito Federal ou Municípios e descredenciamento no Sicaf ou outros sistemas de cadastramento de fornecedores mencionados na referida lei, pelo prazo de até 5 (cinco) anos, sem prejuízo das multas previstas em edital e no contrato e das demais cominações legais.

### **2.6.1. Do impedimento de licitar e contratar com a União**

81. A proposta de aplicação da sanção de impedimento para licitar ou contratar com a União encontra respaldo no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, bem como nas diretrizes do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU. A norma prevê prazo máximo de até 5 (cinco) anos, sem fixação de prazo mínimo, cabendo à Administração dosar a penalidade conforme as circunstâncias do caso concreto.

82. No presente caso, a CPAR fundamentou adequadamente a dosimetria da sanção, tendo em vista a natureza da atuação da acusada, que prestou serviços técnicos com o deliberado propósito de conferir aparência de legitimidade a decisões fraudulentas adotadas por gestores do INTO em conluio com diversas empresas, esquema que perdurou por mais de uma década; a expressividade econômica das fraudes, cujos contratos decorrentes dos dois pregões analisados superam, em conjunto, o montante de R\$ 20.000.000,00 (vinte milhões de reais); e a natureza dos objetos licitados, todos voltados à área da saúde pública (setor sensível e essencial à garantia de direitos fundamentais), com especial agravamento pelo fato de que os ilícitos ocorreram em hospital federal de referência nacional no atendimento de alta complexidade em ortopedia, integrante da rede do SUS, cujas contratações afetam diretamente a qualidade do serviço prestado à população

83. Quanto aos efeitos da penalidade, acertadamente consignou a CPAR que o impedimento previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 produz efeitos restritos à União, em consonância com o Manual da CGU e a jurisprudência do TCU, sendo o descredenciamento no SICAF mera consequência legal da sanção aplicada.

84. Diante disso, mostram-se corretos e adequados os critérios e a sanção proposta pela CPAR, razão pela qual se recomenda à autoridade julgadora o integral acolhimento das conclusões do Relatório Final (SEI nº 3395006) e da Nota Técnica nº 2370/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700762), com a aplicação do impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos à empresa JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA.

## **3. CONCLUSÃO**

85. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 00.749.171/0001-18, demonstrou comportamento inidôneo ao elaborar especificações técnicas direcionadas e injustificadas e emitir parecer que fundamentou a exclusão irregular de concorrentes nos Pregões nº 131/2009 e 193/2010 do INTO, contribuindo diretamente para a frustração do caráter competitivo dos certames e gerando desperdício de recursos públicos.

86. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordamos com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3395006) e com a manifestação da Nota Técnica nº 2370/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3700762), aprovada pelo Despacho CGIPAV-ACESSO RESTRITO (SEI nº 3709081), pelo Despacho DIREP (SEI nº 3920321) e pelo Despacho SIPRI (SEI nº 3920372), no sentido de RECOMENDAR à autoridade julgadora a aplicação do **impedimento**

**para licitar ou contratar com a União, pelo prazo de 5 (cinco) anos, conforme artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.**

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

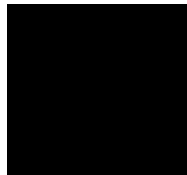
À consideração superior.

Brasília, 11 de fevereiro 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) 00190111860202382 e da chave de acesso [REDACTED]



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 [REDACTED] e chave de acesso [REDACTED] 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: 11-03-2026 12:53. 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 00153/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

**NUP: 00190.111860/2023-82**

**INTERESSADOS: JOBMED SERVIÇOS TÉCNICOS LTDA**

**ASSUNTOS: PROCESSO ADMINISTRATIVO DE RESPONSABILIZAÇÃO DE EMPRESA (PAR)**

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, APROVO o **Parecer n. 00006/2026/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 Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) e publicação.

Brasília, 24 de março 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) 00190111860202382 e da chave de acesso 7a25d746



---

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 3134571986 e chave de acesso 7a25d746 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: 24-03-2026 15:59. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---