



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 00009/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU**

**NUP: 00190.111894/2023-77**

**INTERESSADOS: NEW SERVICE - COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR 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. A pretensão punitiva do Estado não foi fulminada pela prescrição.
4. Manifestação pelo prosseguimento do feito, com acatamento parcial 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 NEW SERVICE - COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA., inscrito no CNPJ sob o nº 40.982.787/0001-59, em relação a fatos envolvendo os Pregões nº 135/2008 e 131/2009, no Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad (INTO).

2. Em suma, imputou-se à indiciada o comportamento inidôneo, haja vista ter simulado competitividade nos sobreditos pregões, frustrando seu caráter competitivo em benefício das empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA., bem assim demonstrando não possuir idoneidade para contratar com a Administração Pública federal.

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 3179995).

4. Devidamente intimado (SEI nº 3191023), o ente privado apresentou defesa escrita (SEI nº 3226911), por meio da qual alegou, em suma:

- a. Tese geral de insuficiência probatória; e
- b. Concorrência regular no Pregão nº 131/2009.

5. No mesmo ato, o ente privado também formulou pedido de produção de prova oral de representantes das empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA., além do depoimento pessoal do representante legal da pessoa jurídica investigada nos presentes autos.

6. A Comissão de Processo Administrativo de Responsabilização (CPAR) analisou o pedido (cf. Ata de Deliberação - SEI nº 3243810), deferindo-o integralmente e concedendo o prazo de 10 (dez) dias para qualificação dos representantes legais (nomes, CPF e meios de contato) das mencionadas empresas. Ato contínuo, foi proferido Despacho (SEI nº 3244788) intimando o ente privado para a regularização de sua representação judicial, haja vista a ausência de procuração nos autos.

7. A empresa foi novamente intimada (SEI nº 3247228), comparecendo aos autos, por intermédio de sua defesa,

para atender ao que lhe foi demandado (SEI nº 3269478).

8. O senhor MIGUEL ISKIN, CPF \*\*\*.294.147-\*\*, apresentou manifestação (SEI nº 3307374), aduzindo que “*não possui qualquer ingerência, não participou de decisões de controle ou administrativas da empresa investigada, bem como nunca possuiu ações da New Service*”, bem ainda informando estar “*disponível para prestar qualquer esclarecimento adicional que a CGU entenda necessário*”. Contudo, na sequência, se opôs a prestar depoimento, motivo pelo qual seu depoimento foi cancelado (SEI nº 3373859 e 3374087).

9. O senhor NEWTON DE ARAÚJO LEITE FILHO, CPF \*\*\*.447.484-\*\*, compareceu perante a Comissão processante, acompanhado de seu advogado, via aplicativo Microsoft Teams, no dia 9/10/2024, representando a empresa acusada, oportunidade na qual prestou depoimento especial (SEI nº 3386264 e 3386845).

10. O senhor PAULO FERNANDES DA COSTA PINTO, CPF \*\*\*.311.604-\*\*, compareceu perante a Comissão processante, acompanhado de sua advogada, via aplicativo Microsoft Teams, no dia 16/10/2024, representando a empresa DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., oportunidade na qual prestou depoimento na condição de testemunha juramentada (SEI nº 3393339 e 3394122).

11. Encerrada a instrução probatória (SEI nº 3394238), o ente privado foi intimado para se manifestar sobre as novas provas produzidas, no prazo de 10 (dez) dias (SEI nº 3394952). Contudo, constatou-se o escoamento do prazo sem que a defesa exercesse tal faculdade.

12. Nestes termos, a Comissão processante apresentou Relatório Final (SEI nº 3501296), concluindo pela prática das condutas às quais 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 **3 (três) anos**, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

13. O ente privado foi intimado (SEI nº 3513729) para ciência das conclusões da CPAR. Após diversas tentativas frustradas de contato com a defesa (cf. Despacho - SEI nº 3561721), observou-se o transcurso do prazo sem que o ente privado se manifestasse sobre o Relatório Final, apesar de oportunizado.

14. A Secretaria de Integridade Privada (SIPRI) se manifestou por meio da Nota Técnica nº 2462/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3709826), que ratificou as conclusões da CPAR pela responsabilização e condenação da pessoa jurídica investigada, divergindo da CPAR quanto à possibilidade de reconhecimento da continuidade infracional no caso concreto, motivo pelo qual afastou a prescrição do Pregão nº 135/2008 e, conseqüentemente, propôs a ampliação da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União para o prazo de **5 (cinco) anos**.

15. Na sequência, 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.

16. É o relato do necessário.

## **2. FUNDAMENTAÇÃO**

### **2.1 Competência**

17. 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.

18. 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.

19. 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**

20. Os fatos objeto de apuração no presente processo referem-se a irregularidades em procedimentos licitatórios (Pregões nº 135/2008 e 131/2009, no INTO), os quais foram interpretados pela CGIPAV 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 **10 de novembro de 2009** (Pregão nº 131/2009), conforme preveem o art. 1º, *caput*, da Lei nº 9.873/1999 e o art. 25 da Lei nº 12.846/2013.

21. O entendimento adotado pela área técnica relativamente à continuidade infracional revela-se o mais

consentâneo com as peculiaridades do caso concreto e com o regime jurídico aplicável ao direito administrativo sancionador. Com efeito, a sucessão de condutas de mesma natureza, praticadas de forma reiterada, mediante idêntico *modus operandi*, em contexto temporal e materialmente conexo, e orientadas por unidade de designios (consistente na frustração do caráter competitivo de sucessivos certames licitatórios) afasta a tese de atos isolados e evidencia a permanência do ajuste ilícito ao longo do período apurado, enquanto ativo o conluio entre as empresas envolvidas.

22. Reconhecidos, portanto, os pressupostos jurídicos da continuidade infracional, impõe-se a adoção dessa perspectiva interpretativa para fins de análise prescricional, o que conduz à unificação do termo inicial da contagem do prazo em relação a todas as condutas apuradas.

23. Verifico, ainda, que as condutas imputadas (frustração do caráter competitivo de licitação pública) 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.

24. 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.

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

- o **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 10 de novembro de 2017; e
- o **Segunda interrupção:** Em **23 de abril 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.

26. No âmbito desta Consultoria Jurídica, em que pese o entendimento da CPAR e da área técnica, entendo mais adequado considerar como fato gerador do primeiro marco interruptivo o Despacho de instauração, pelo Ministro do TCU, Augusto Nardes, datado de 2/6/2017 (SEI nº 3024748, 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.

27. 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.

28. 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 pregressos 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.**

29. 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;*

30. 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 de todos os atos processuais (SEI nº 3191023, 3245596, 3247228, 3267976, 3273414, 3273424, 3287676, 3312317, 3312330, 3317287, 3369417, 3369417, 3373859, 3374262, 3394952, 3513729, 3518171, 3561774, 3552954 e 3552965), 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.

31. 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 3179995) descreveu detalhadamente os fatos imputados à pessoa jurídica, bem como as provas que os embasavam. Além disso, em seu Relatório Final (SEI nº 3501296), a CPAR analisou todas as questões, fáticas e jurídicas, suscitadas pela defesa. Conclui-se, assim, pela inexistência de vícios ou de nulidades.

32. 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.

33. 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 a espécie, bem como realizou diligências probatórias suficientes para subsidiar a conclusão apresentada no Relatório Final.

34. 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

35. 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 das considerações supracitadas, passo ao entendimento desta Consultoria Jurídica sobre as teses defensivas e a plausibilidade jurídica das conclusões da **Comissão processante**.

36. Em relação à imputação de comportamento inidôneo ao simular competitividade em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos certames públicos em benefício das empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA., convém desde já salientar que o Termo de Indiciação (SEI nº 3179995) e o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3501296) ancoraram a conclusão nos seguintes elementos probatórios e indiciários:

- **Indícios estruturais de direcionamento e restrição à competitividade do certame**, consubstanciados na realização de pregões presenciais classificados como internacionais, sem divulgação no exterior, em período atípico (mês de dezembro), com especificações técnicas direcionadas, cláusulas restritivas (notadamente a exigência de carta de solidariedade) e critérios que, na prática, limitavam a participação a empresas vinculadas ao denominado “clube do pregão internacional”;
- **Atuação reiterada e coordenada de empresas identificadas como integrantes de cartel**, evidenciada pela concentração das cotações e propostas em empresas apontadas nas colaborações ao MPF e ao CADE, pela desclassificação sistemática de concorrentes alheios ao grupo, pelo envio espontâneo de cotação pela acusada no Pregão nº 131/2009 sem que houvesse solicitação pelo órgão licitante, e pela participação exclusiva de empresas integrantes do cartel nas fases de lances de ambos os certames;
- **Elementos documentais indicativos de ajuste prévio e compartilhamento de informações sensíveis**, consistentes na oferta, pela NEW SERVICE, de produto da marca SODEM/modelo SOPLUS desprovido de registro na Anvisa em 2008 (tendo sua proposta sido, ainda assim, considerada válida), na emissão de cartas de crédito em favor da empresa SOBIGOLD COMPANY S/A (Uruguai), que sequer participou do Pregão nº 131/2009, na ausência de cartas de solidariedade nos autos em relação à acusada e à empresa HELOMED (ambas, não obstante, classificadas para a fase de lances), e na triangulação de pagamentos verificada em ambos os certames, com repasse de recursos a empresas estranhas ao procedimento licitatório;
- **Irregularidades procedimentais relevantes na condução dos certames**, tais como a ausência de formalização contratual entre o INTO e a DRAGER no Pregão nº 131/2009, a inexistência de prestação de contas do recebimento dos objetos no Pregão nº 135/2008, o empenho realizado em favor da DRAGER com pagamentos efetivados à SOBIGOLD sem amparo legal, e a contratação da empresa de consultoria privada JOBMED (que mantinha relação societária e profissional com empresas integrantes do cartel, inclusive com a própria DRAGER) para a definição das especificações técnicas dos equipamentos licitados, em clara tentativa de conferir aparência de legalidade ao direcionamento dos certames; e
- **Termos de Colaboração prestados por CÉSAR ROMERO VIANNA JUNIOR, ex-Subsecretário de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, e por LEANDRO ROSA CAMARGO**, representante da empresa PER PRIMA, nos quais foi descrita a dinâmica dos atos coordenados praticados pelo grupo de empresas, com **identificação expressa** da NEW SERVICE como integrante do esquema operacionalizado pela OSCAR ISKIN & CIA LTDA., empresa apontada como líder do cartel, cujas declarações foram corroboradas de forma independente pelas auditorias realizadas pelo TCU (que resultaram no Acórdão nº 1.326/2020 — Plenário e na declaração de inidoneidade da acusada pelo prazo de três anos) e pela equipe de auditoria da

37. Por outro lado, a defesa voluntariamente deixou de comparecer aos autos para se manifestar sobre as aludidas conclusões, limitando-se a análise dos argumentos defensivos àqueles trazidos por ocasião da defesa escrita (SEI nº 3226911), assim considerados:

**A) DO MÉRITO:**

**Argumento 01: Dos Atos Lesivos Praticados pela NEW SERVICE e da Suficiência Probatória**

38. Quanto aos atos lesivos imputados, a defesa escrita (SEI nº 3226911) se estruturou a partir de dois eixos principais. O primeiro, desdobrado em cinco itens, consiste na impugnação genérica do acervo probatório produzido pela CPAR, sustentando, em síntese, que as alegações formuladas pela parte acusadora seriam insuficientes para afastar a presunção de inocência e que os elementos de prova reunidos nos autos, embora numerosos, careceriam de substância concreta capaz de demonstrar a intenção dolosa da empresa em participar ativamente do esquema fraudulento imputado. Nessa linha, afirma que a ausência de provas específicas e diretas que vinculem a NEW SERVICE às irregularidades verificadas nos Pregões nº 135/2008 e 131/2009 inviabilizaria o juízo condenatório, aduzindo, ainda, que a acusada teria atuado conforme as normas e critérios editalícios, de modo que a simulação de competitividade e o comportamento inidôneo não encontrariam amparo normativo ou principiológico.

39. O segundo eixo defensivo é de natureza fática e dirige-se especificamente ao Pregão nº 131/2009, apresentando excerto da ata de realização do certame extraído do sistema COMPRASNET para fundamentar que a NEW SERVICE teria participado competitivamente da fase de lances, ofertando sete lances sucessivos, não tendo vencido o certame exclusivamente por não ter alcançado o preço mínimo ofertado pela empresa DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA., o que, em seu entendimento, comprovaria a existência de concorrência real e afastaria a hipótese de simulação de competitividade que lhe é atribuída.

40. O Termo de Indiciação (SEI nº 3179995), no que concerne ao Pregão Presencial nº 135/2008 (itens 14 a 26), narra que o certame, realizado em 17/12/2008, tinha por objeto a aquisição de conjuntos de motor ortopédico com instalação e montagem, sendo vencido pela OSCAR ISKIN & CIA LTDA., identificada como empresa líder do cartel.

41. O TCU apurou débito parcial de R\$ 10.393.862,09, além de irregularidades como a realização do pregão na modalidade presencial em detrimento da eletrônica, simulação de competição na fase de lances, exigência de carta de solidariedade com características fraudulentas e ausência de prestação de contas sobre o recebimento dos objetos (SEI nº 3024748, item 782, 'f'). Na fase de cotação de preços do sobredito certame, participaram apenas NEW SERVICE, HELOMED e STRYKER DO BRASIL, sendo que, das 11 empresas que retiraram o edital, somente NEW SERVICE, OSCAR ISKIN e HELOMED chegaram a competir (todas integrantes do cartel). A NEW SERVICE ofertou produto da marca SODEM/modelo SOPLUS, sem registro na Anvisa à época, conforme laudo da EBSEH (SEI nº 3024748, item 530).

42. Foram identificados ainda outros elementos restritivos da competitividade: realização do certame de forma presencial, data próxima ao recesso natalino, ausência de publicação internacional do edital e exigência de carta de solidariedade, requisito que a própria NEW SERVICE e a HELOMED não cumpriram, tendo sido, ainda assim, classificadas para a fase de lances, o que o TCU interpretou como tentativa de conferir aparência de legalidade ao certame. A carta de solidariedade da OSCAR ISKIN foi emitida pela STRYKER, também integrante do cartel.

43. Verificou-se ainda triangulação de pagamento por meio da empresa BECKFEL INTERNACIONAL CORPORATE, estranha ao processo licitatório, além de irregularidades contábeis e impossibilidade de comprovação do recebimento de 64 das 88 unidades pagas. Por fim, o TCU constatou que a NEW SERVICE, entre 2005 e 2017, somente venceu licitações de material permanente hospitalar no próprio INTO, padrão incompatível com mercado de livre concorrência, configurando indício adicional de simulação de competição e fraude, o que culminou na declaração de inidoneidade da empresa pelo Acórdão TCU nº 1.326/2020 – Plenário pelo prazo de três anos (SEI nº 3024803, fl. 60).

44. No tocante ao Pregão nº 131/2009, o Termo de Indiciação (SEI nº 3179995, itens 27 a 50) narra que o certame, realizado em 10/11/2009, tinha por objeto a aquisição de aparelhos de anestesia e carro de anestesia não magnético, sendo vencido pela empresa DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA.

45. O TCU apurou débito total de R\$ 8.417.373,70, além de irregularidades como direcionamento do objeto, ausência de prestação de contas, pagamentos vinculados a licença de importação cancelada, triangulação de pagamentos e superfaturamento de preços (SEI nº 3024748, item 782, 'c'). Na fase interna de cotação de preços, o INTO solicitou propostas a cinco empresas, quatro delas integrantes do cartel, mas a NEW SERVICE enviou cotação sem que houvesse qualquer registro de solicitação formal dirigida a ela pelo órgão licitante, o que o Termo de Indiciação (SEI nº 3179995) aponta como elemento autônomo indicativo de fraude. Os preços cotados pelas empresas participantes, incluindo a acusada, foram considerados totalmente incompatíveis com os valores de mercado, com sobrepreço de 76% no aparelho de anestesia Tipo III e de 180% no Tipo II, conforme laudo da EBSEH, evidenciando simulação de cotação na fase interna (SEI nº 3024748, itens 298 e 299).

46. Ademais, a especificação técnica excessiva do objeto, elaborada sem fundamentação pela consultoria privada JOBMED, que mantinha relações societárias, profissionais e familiares com empresas do cartel, inclusive a DRAGER, resultou no direcionamento do certame para aquela marca, sendo tal contratação caracterizada como tentativa de conferir aparência de legitimidade ao processo fraudado.

47. Duas empresas não integrantes do cartel, ALLIANCE S/A e MICMMED, foram sumariamente desclassificadas com base em parecer técnico subscrito por representante da própria JOBMED, a despeito de terem apresentado propostas com preços inferiores aos valores homologados, sem que o INTO diligenciasse o saneamento das supostas lacunas documentais (tratamento assimétrico que contrasta com a aceitação, no Pregão nº 135/2008, de proposta da NEW SERVICE contendo produto sem registro na Anvisa). Após as desclassificações, permaneceram no certame apenas empresas do cartel com propostas de equipamentos da marca DRAGER.

48. O edital não foi publicado em veículo internacional de divulgação, o prazo entre o aviso e a sessão pública foi de apenas treze dias, e o certame foi realizado de forma presencial, fatores que, conjugados, restringiram a competitividade. Na fase de lances, participaram exclusivamente DRAGER, RIZZI, NEW SERVICE e MD INTERNACIONAL, todas integrantes do cartel, com vitória da DRAGER em todos os itens, sendo ainda identificada relação societária entre DRAGER e RIZZI.

49. O padrão comercial da NEW SERVICE reforça a tese de simulação: a empresa não venceu qualquer licitação de material permanente hospitalar na Administração Pública federal entre 2005 e 2017, exceto no próprio INTO, tendo recebido R\$ 8.001.113,45 em 2008 e apenas R\$ 269.510,27 em 2014, valor isolado registrado seis anos depois. Por fim, foram identificadas irregularidades adicionais: emissão de cartas de crédito em favor da empresa SOBIGOLD COMPANY S/A, *offshore* uruguaia controlada por integrantes da OSCAR ISKIN que sequer participou do certame, ausência de contrato formal entre INTO e DRAGER, pagamentos realizados à SOBIGOLD sem amparo legal, em desconformidade com as fases da despesa pública previstas na Lei nº 4.320/64, e sobrepreço na licitação (SEI nº 3024748).

50. Oportunizada a manifestação da pessoa jurídica investigada, assim como a produção de provas relacionadas com o objeto do presente PAR, a Comissão processante analisou os argumentos da defesa, refutando-os a partir dos seguintes fundamentos, que amparam as conclusões trazidas em seu Relatório Final (SEI nº 3501296):

**Análise 1:** Preliminarmente, convém destacar que a Defesa invoca argumentos que se prestariam a refutar quaisquer acusações, visto que são genéricos, sem elencar especificamente quais as provas apresentadas pela CPAR e porque não são suficientes para a condenação da New Service.

Nesse sentido, simplesmente declarar, por exemplo: que “as provas são insuficientes (...)”, que “os elementos probatórios carecem de substância concreta (...)”, que “a acusação carece de fundamentação sólida (...)”, “ausência de provas concretas (...)”, sem esclarecer o porquê nem examinar cada prova e argumento em específico apresentado no Termo de Indiciação, simplesmente inviabiliza a Comissão de proceder a análise da manifestação apresentadas pela acusada na Defesa Escrita.

Por sua vez, a mera declaração de que a New Service atuou em conformidade com as normativas pertinentes sem apresentar sequer argumentos fáticos e/ou de direito para desconstituir, de modo específico, e não genericamente, as razões de fato e de direito apontadas pela CPAR no indiciamento, não é suficiente para operar uma mudança de opinião da Comissão acerca da conduta inidônea perpetrada pela acusada. Como exemplo, a Defesa afirma que a New Service atuou apresentando propostas que atendiam ao edital; e, no entanto, não se pronunciou acerca do fato apontado pela CPAR de que a acusada ofertou na proposta do Pregão 135/2008 um produto que sequer possuía registro na Anvisa na época do certame.

Esclarecemos que a Comissão, para concluir que a acusada se comportou de modo inidôneo de forma livre e intencional, utilizou-se de diversas fontes de informações independentes. Impende destacar que estamos tratando de conluio entre licitantes com participação de gestores do ente público responsável pelas licitações, ou seja, a prova única e inequívoca é improvável de ser apresentada; da mesma forma que é praticamente impossível, não concluir que houve fraude nos processos licitatórios e que a acusada deliberadamente praticou as condutas aqui imputadas após uma análise conjunta de todas as provas. Trata-se de um conjunto probatório convergente oriundo de fontes independentes, a seguir: (1) declarações em âmbito de colaborações premiadas, (2) auditoria realizada pelo TCU – Tribunal de Contas da União e (3) a auditoria realizada pela CGU – Controladoria-Geral da União e a (4) atuação do CADE – Conselho Administrativo de Defesa Econômica. Acrescente-se ainda a atuação do MPF e da Polícia Federal. (SEI 3024750, p. 10)

[...]

**Análise 2 :** A Defesa apresentou excerto da ata do pregão 131/2009 no qual se verifica que a New Service apresentou alguns lances. Ora, por si só, este fato não demonstra que houve efetiva concorrência, pois a concatenação dos demais elementos apresentados pela CPAR indicam exatamente o contrário, sendo a apresentação de lances uma simulação de competição, com a finalidade de dar ares de legalidade ao certame. Some-se a isso, o fato de que todas as empresas que participaram da fase de lances do referido certame foram apontadas como integrante do “clube do pregão internacional”, cuja liderança era exercida pela empresa Oscar Iskin e que, conforme demonstrado, atuava no Into e na Secretaria Estadual de Saúde do Rio de Janeiro.

51. Transcorrido *in albis* o prazo para Alegações Finais, prosseguiram os autos à análise de regularidade processual, por ocasião da Nota Técnica nº 2462/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3709826), sendo apresentadas as seguintes conclusões:

5.20. Preliminarmente, constata-se que a defesa limita-se a alegações abstratas quanto à suposta ausência de provas concretas, à inexistência de dolo e à legalidade da atuação da empresa, sem, no entanto, confrontar minimamente os fatos descritos no Termo de Indiciação. Não há, por exemplo, qualquer menção específica aos documentos e elementos de prova constantes nos autos que sustentam a acusação.

5.21. No caso concreto, o juízo de responsabilização foi amparado em conjunto probatório robusto e convergente, oriundo de múltiplas e independentes fontes estatais de controle ([3501296](#), item 20), o que reforça a credibilidade dos achados. Dentre tais achados, destacam-se:

- Em relação aos dois pregões, o comportamento inidôneo da empresa New Service restou evidenciado

por diversos elementos probatórios: colaborações premiadas indicaram sua participação em esquema fraudulento liderado pela Oscar Iskin; auditoria do TCU corroborou tais relatos; e foi constatado que, entre 2005 e 2017, a empresa apenas venceu licitações no INTO, o que, segundo o TCU, revela padrão incompatível com a lógica de mercado competitivo e configura indício de simulação de competição e fraude à licitação ([3024748](#), itens 569 e 570).

- No Pregão Presencial nº 135/2008, vencido pela Oscar Iskin & Cia Ltda., o TCU identificou diversas irregularidades: débito parcial de R\$ 10.393.862,09, simulação de competição, exigência irregular de carta de solidariedade, ausência de prestação de contas e realização do certame em dezembro, restringindo a competitividade ([3024748](#), item 782, “f”; itens 466 e 523). A New Service participou ofertando produto sem registro na Anvisa, sendo, ainda assim, classificada para a fase de lances ([3024748](#), item 530). As empresas participantes integravam o cartel “clube do pregão internacional”, segundo colaboração premiada ([3170101](#); [3170169](#)). Verificou-se também triangulação de pagamentos com empresa estranha ao processo licitatório (Beckfel Internacional Corporate). Diante desses fatos, a empresa New Service foi declarada inidônea pelo TCU por 3 anos, por meio do Acórdão nº 1.326/2020-Plenário ([3024803](#), p. 60).

- No Pregão Presencial nº 131/2009, vencido pela empresa Drager, o TCU apurou graves irregularidades: débito de R\$ 8.417.373,70, direcionamento do objeto, ausência de prestação de contas, triangulação de pagamentos, superfaturamento e uso de licença de importação cancelada ([3024748](#), item 782, “c”). A New Service apresentou cotação sem ter sido solicitada, o que, somado à presença de outras empresas do cartel e à simulação de competitividade com preços incompatíveis com o mercado, evidencia fraude ([3156119](#); [3156121](#); [3024748](#), itens 297, 300). Laudos da Ebserh identificaram sobrepreços de até 180% ([3024748](#), itens 298 e 299) e exigências técnicas direcionadas à Drager, definidas por consultoria privada (Jobmed) contratada sem justificativa técnica, e que mantinha vínculos com o cartel ([3024748](#), itens 270 a 291). Empresas não pertencentes ao cartel, com propostas mais vantajosas, foram sumariamente desclassificadas sem possibilidade de saneamento ([3024748](#), itens 307/317), o que contraria jurisprudência do TCU ([3156135](#), p. 127). O edital não foi divulgado internacionalmente, o prazo foi exíguo e o certame foi realizado de forma presencial, restringindo a competitividade ([3024748](#), itens 301 a 303). Participaram da fase de lances apenas empresas do cartel; a Drager venceu todos os itens e mantinha ligação societária com a Rizzi ([3024748](#), item 319). Também foram verificadas: emissão de cartas de crédito para *off-shore* ligada a líderes do cartel ([3024748](#), itens 328/336), ausência de contrato formal entre INTO e Drager ([3024748](#), itens 323/327), pagamentos a terceiros sem amparo legal e superfaturamento de preços ([3024748](#), item 362).

5.22. Tais elementos, ainda que analisados isoladamente, já indicam possível irregularidade. No entanto, quando avaliados de forma conjunta e sistêmica, formam um conjunto harmônico e coerente de indícios que se reforçam mutuamente, conduzindo a uma conclusão segura, para além da dúvida razoável, quanto à atuação inidônea e deliberada da empresa para fraudar o caráter competitivo de certames públicos.

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

53. 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 participou dos certames licitatórios de maneira deliberadamente coordenada com outras empresas integrantes do denominado “clube do pregão internacional”, apresentando propostas e documentos com o propósito específico de simular competitividade e conferir aparência de regularidade aos procedimentos, sem atuação autônoma ou concorrencial efetiva, de modo a favorecer as empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA., frustrando o caráter competitivo dos pregões e violando os deveres de lealdade, boa-fé e moralidade que regem a atuação de particulares em contratações públicas.

54. Na hipótese dos autos, o caderno probatório revela padrão reiterado de atuação coordenada do ente privado investigado em ao menos dois pregões presenciais realizados no âmbito do INTO, caracterizado pela participação exclusiva de empresas do cartel em todas as fases dos pregões, pelo envio não solicitado de cotação no Pregão nº 131/2009, pela apresentação de valores artificialmente incompatíveis com o mercado, com sobrepreços de até 180% atestados por laudo técnico da EBSEH, pela oferta, no Pregão nº 135/2008, de produto sem registro na Anvisa, ainda assim aceito e classificado para a fase de lances, e pela desclassificação sumária de empresas externas ao cartel que apresentaram propostas com preços inferiores aos homologados, enquanto a acusada era regularmente admitida ao certame, mesmo com irregularidades. Tal conjunto de circunstâncias analisado de forma sistêmica, evidencia a simulação de competitividade e a deliberada frustração do caráter concorrencial das licitações.

55. Em contrapartida, a pessoa jurídica acusada apresentou petição endereçada ao Tribunal de Contas da União e indicando se tratar de “*Contrarrrazões Recursais em face do Processo nº 00190.106364/2021-45*”, o que não condiz com o presente PAR. Ademais, as alegações da r. peça defensiva não impugnam as circunstâncias do caso concreto, limitando-se a uma defesa genérica e que não enfrenta adequadamente as imputações feitas ao ente privado. Ressalto, por fim, que a defesa não apresentou Alegações Finais, apesar de regularmente intimada.

56. A defesa escrita (SEI nº 3226911) não impugna especificamente os fatos e provas tratados nos autos, optando por argumentar, sem respaldo probatório, a regularidade dos atos praticados pela pessoa jurídica investigada, mesmo diante de relevantes provas do fato constitutivo apresentadas pela Administração Pública, a qual cumpriu adequadamente o ônus que lhe incumbia. Ademais, quanto ao depoimento da testemunha PAULO FERNANDES DA COSTA PINTO (SEI nº 3393339 e 3394122), verifico que não trouxe qualquer informação pertinente aos autos, especialmente considerando que o depoente informou reiteradamente que ingressou na DRAGER no ano de 2016.

57. Neste sentido, é a lição de Marcos Salles Teixeira:

[...] o ônus probante a cargo da Administração não impõe que a comissão fique refém de alegações vazias apresentadas pelo acusado, com a obrigação de comprovar teses fantasiosas, impossíveis, inverídicas e procrastinatórias. Na contrapartida, cabe ao interessado a prova dos fatos que alega, conforme o art. 36 da Lei nº 9.784, de 1999, e com respaldo doutrinário.<sup>[1]</sup>

58. Assevera-se razoável lembrar, ainda, o escólio de Simone Trento:

“Diz-se que o ônus da prova seria norma dirigida às partes quando lhes imputa a cada qual o ônus de provar determinados fatos, sob pena de serem considerados não provados, em prejuízo do onerado. Nesse sentido, tratar-se-ia de regra de conduta, dirigida às partes – a dimensão formal do ônus da prova.”<sup>[2]</sup>

59. A negativa de dolo específico é irrelevante, tendo em vista que 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.

60. 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>[3]</sup>

61. No caso em apreço, o liame causal está devidamente configurado, uma vez que a empresa investigada atuou de forma coordenada com outros agentes econômicos na apresentação de propostas artificialmente alinhadas em diversos certames licitatórios, mediante simulação de competitividade, compartilhamento de informações sensíveis e ajuste prévio de preços e condições comerciais. Tal conduta resultou na frustração do caráter competitivo das licitações, com direcionamento dos certames, ocasionando prejuízo à Administração Pública e comprometimento da isonomia entre os licitantes. O resultado lesivo decorre diretamente da atuação concertada da pessoa jurídica, evidenciando nexo causal claro e imediato entre a prática adotada e os efeitos produzidos nos procedimentos licitatórios.

62. A alegação de concorrência efetiva no Pregão nº 131/2009, fundada nos sete lances apresentados, tampouco prospera. Em certame fraudado por cartel, a fase de lances é precisamente o momento em que a simulação de competitividade se torna mais evidente. Os lances da NEW SERVICE não indicam disputa real, mas cumprem o papel de conferir aparência de legitimidade a um resultado previamente pactuado. É patente que todas as participantes da fase de lances integravam o "clube do pregão internacional". Competição entre membros de um mesmo cartel, orientados por ajuste prévio, não é concorrência. Admitir o contrário seria atribuir ao instrumento da fraude o efeito de afastar a própria responsabilização, resultado hermenêutico incompatível com os princípios da probidade e da lealdade licitatória.

63. Sob a ótica principiológica, destaca-se a violação frontal aos princípios da legalidade, da isonomia, da moralidade administrativa e da competitividade, uma vez que a atuação coordenada e não autônoma do ente privado contribuiu para a simulação de disputa e para a frustração do caráter competitivo dos certames, comprometendo a igualdade entre os licitantes e a integridade do procedimento licitatório, em prejuízo da seleção da proposta mais vantajosa à Administração.

64. No direito administrativo sancionador, é admissível 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.

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

1. Neste contexto, o voto do Conselheiro-Relator é uma aula sobre o funcionamento dos cartéis em licitação. No caso específico em julgamento, constata-se a presença de diversos dos mecanismos clássicos, comentados nos guias e nos estudos internacionais, tais como: oferta de lances de cobertura (*cover bidding*), retirada de lances (*bid withdrawal*), supressão de lances (*bid suppression*) e sub-contratação de concorrentes. Qualquer destes elementos, considerados isoladamente, já seriam indícios suficientes para acender um sinal de alerta para a possível existência de conluio entre concorrentes. Quando analisados conjuntamente, como, de fato, foi feito pelo Conselheiro-Relator, podem representar um **conjunto probatório** suficiente para o convencimento dos julgadores no sentido de uma condenação.

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).

3. Nesse contexto, precedentes de autoridades da concorrência de diversos países apontam para possibilidade de condenação apoiada apenas em provas indiretas. Dentre estes, citam-se: “*Baby milk cartel case*”, I623, *Provvedimento* n.º 14.775 (Itália)[1]; “*Fuel Surcharge Price Fixing in Domestic Flight Service Industry*”, Case n.º 25/KPPU-I/2009, bem como “*Decision Bid Rigging for Drinking Water Network Building in the Regency of Lingga*”, Case n.º 12/KPPU-L/2009 – decisão confirmada pela Suprema Corte, Case n.º 906 K/Pdt.Sus/2010 (ambos da Indonésia); “*Yeast case*”, Decision n.º 05-60/896/241 (Turquia); “*Cement case*”, Case n.º 29/2010 (Índia).

4. No México, a utilização de provas indiretas foi, inclusive, chancelada pela Suprema Corte de Justiça em abril deste ano (AR n.º 624/2012, 453/2012, 622/2012). A Corte confirmou a decisão da Autoridade da Concorrência mexicana (*Comisión Federal de Competencia - CFC*) no sentido de condenar empresas farmacêuticas por prática anticompetitiva. As empresas, líderes de mercado, fraudaram licitações para aquisição de medicamentos pelo *Instituto Mexicano del Seguro Social* (IMSS).

5. A CFC concluiu pela existência de acordos entre as empresas investigadas que tinham como objetivo coordenar ofertas e abstenções nos processos licitatórios (Expediente n.º IO-003-2006, RA-019-2010). A decisão fundamentou-se em uma análise econômica das provas indiretas e indícios de comunicação entre as empresas, verificados pela presença em reuniões da entidade representativa da indústria, bem como por ligações telefônicas entre os diretores comerciais das empresas.

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 n.º 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-](#)

[n3BfPLu9u7akQA8mpB9yMNIw8y8MuywAazLKHnW8BcjG7pzHeckCNXjUTOERtvuQUwe0GPYS--Cqqc9NgjtJxylpKCJ7L9ZpuBf3bvr5rS](#). Acesso em 5 mar. 2026.

66. Mencionado precedente evidencia que, em matérias envolvendo práticas colusivas e simulação de competitividade, 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, na qual o acervo probatório foi apreciado de forma sistêmica, revelando padrão consistente de atuação coordenada apto a sustentar a responsabilização administrativa.

67. 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 NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA., o qual apresentou comportamento inidôneo ao simular competitividade em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos certames públicos em benefício das empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA., 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

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

- As condutas perpetradas pela pessoa jurídica NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA., CNPJ nº 40.982.787/0001-59, enquadram-se no ato lesivo tipificado no art. 7º da Lei nº 10.520, tendo em vista que o ente privado demonstrou comportamento inidôneo ao simular competitividade em licitações realizadas pelo Instituto Nacional de Traumatologia e

Ortopedia Jamil Haddad (INTO), órgão da administração direta do Ministério da Saúde, frustrando o caráter competitivo dos referidos certames para beneficiar as empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA.

69. Passo, assim, à dosimetria da pena.

## 2.6 Da Dosimetria da Pena

70. 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

71. 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.

72. No presente caso, a CPAR fundamentou adequadamente a dosimetria da sanção ao destacar a "*nítida combinação entre empresas para fraudar licitações; as cifras milionárias envolvidas na fraude: valores acima de R\$ 8.000.000,00; considerando, evidentemente, somente o Pregão 131/2009; e a natureza dos objetos licitados: trata-se de insumos da área da saúde, que é um dos direitos fundamentais e pilares da atuação do Estado brasileiro. Tais fatos ocorreram num hospital de referência nacional no atendimento de alta complexidade em ortopedia pelo SUS e que recebe pacientes de todo o país*" (SEI nº 3501296, item 33), informando, ainda, que "*considerou o fato de ter sido demonstrada a prática da conduta inidônea somente em 2 processos licitatórios e que, em um deles, a pena está prescrita*".

73. Ocorre que, na hipótese dos autos, conforme destacado pela área técnica e corroborado por esta Consultoria Jurídica, a continuidade infracional obsta o reconhecimento da prescrição, pois unifica o marco interruptivo das condutas, motivo pelo qual recomendo a majoração do prazo da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União para **05 (cinco) anos**.

74. 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.

75. Diante disso, acolho, em partes, os critérios e a sanção proposta pela CPAR, divergindo apenas quanto ao prazo, conforme exposto, razão pela qual se recomenda à autoridade julgadora o acolhimento parcial das conclusões do Relatório Final (SEI nº 3501296) e acolhimento integral da Nota Técnica nº 2462/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3709826), com a aplicação do impedimento para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 5 (cinco) anos à empresa NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA.

## 3. CONCLUSÃO

76. Pelo exposto, com fundamento no conjunto probatório que forma este PAR, restou evidenciado que a pessoa jurídica NEW SERVICE – COMÉRCIO E SERVIÇOS DE EQUIPAMENTO MÉDICO HOSPITALAR LTDA., inscrita no CNPJ sob o nº 40.982.787/0001-59, demonstrou comportamento inidôneo ao simular competitividade em processos licitatórios, frustrando o caráter competitivo dos referidos certames para beneficiar as empresas DRAGER INDÚSTRIA E COMÉRCIO LTDA. e OSCAR ISKIN & CIA LTDA.

77. Portanto, após a análise apresentada nesta manifestação jurídica, concordamos parcialmente com o Relatório Final da CPAR (SEI nº 3501296) e integralmente com a manifestação da Nota Técnica nº 2462/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI (SEI nº 3709826), aprovada pelo Despacho CGIPAV-ACESSO RESTRITO (SEI nº 3712246), pelo Despacho DIREP (SEI nº 3920362) e pelo Despacho SIPRI (SEI nº 3920379), 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.

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

À consideração superior.

Brasília, 11 de março de 2026.

---

Atenção, a consulta ao processo eletrônico está disponível em <https://supersapiens.agu.gov.br> mediante o fornecimento do Número Único de Protocolo (NUP) 00190111894202377 e da chave de acesso 19d8ecc9

**Notas:**

1. TEIXEIRA, Marcos Salles. Anotações sobre Processo Administrativo Disciplinar, 2021, fl. 914. Disponível em: [https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66881/3/Manual\\_Receita\\_Federal%20\\_Marcos\\_Salles.pdf](https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/66881/3/Manual_Receita_Federal%20_Marcos_Salles.pdf). Acesso em 5 mar. 2026.
2. Apud MAIA, Fabian Gilbert Saraiva Silva e LÍRIO, Julia Rodrigues. Da distribuição do ônus probatório subjetivo no âmbito do processo administrativo disciplinar e do processo administrativo de responsabilização, fl. 85. Disponível em: [https://revista.cgu.gov.br/Cadernos\\_CGU/article/view/594/335](https://revista.cgu.gov.br/Cadernos_CGU/article/view/594/335). Acesso em 5 mar. 2026.
3. RIBEIRO, Márcio de Aguiar. Responsabilização Administrativa de Pessoas Jurídicas à luz da Lei Anticorrupção Empresarial. Belo Horizonte: Fórum Conhecimento Jurídico, 2017, p. 43.



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 3062049789 e chave de acesso 19d8ecc9 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 17:34. 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 00155/2026/CONJUR-CGU/CGU/AGU

**NUP: 00190.111894/2023-77**

**INTERESSADOS: NEW SERVICE - COMERCIO E SERVICOS DE EQUIPAMENTO MEDICOS HOSPITALAR LTDA (NEW SERVICE)**

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

1. Concordo com os fundamentos, e, portanto, **APROVO o Parecer n. 00009/2026/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) 00190111894202377 e da chave de acesso 19d8ecc9



---

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 3134572361 e chave de acesso 19d8ecc9 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 16:02. Número de Série: 65635031372271175007508848075. Emissor: Autoridade Certificadora do SERPRO Final SSL.

---