



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 1655/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.110357/2023-18

INTERESSADO: DIRETORIA DE RESPONSABILIZAÇÃO DE ENTES PRIVADOS

1. ASSUNTO

1.1. Apuração, por meio de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR), de supostas irregularidades imputadas à pessoa jurídica DIMENSÃO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA. (CNPJ 02.956.130/0001-28).

2. REFERÊNCIAS

- 2.1. Lei nº 12.846, de 1º de agosto de 2013 (Lei Anticorrupção. LAC).
- 2.2. Decreto nº 11.129, de 11 de julho de 2022.
- 2.3. Instrução Normativa CGU nº 13, de 8 de agosto de 2019.
- 2.4. Lei nº 8.666, de 21 de junho de 1993. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.
- 2.5. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.
- 2.6. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.
- 2.7. Inquérito Policial nº 2020.0097868-SR/PF/MA - Operação Estoque Zero;
- 2.8. Lei nº 13.979, de 6 de fevereiro de 2020.
- 2.9. Acórdão nº 1476/2021 - TCU - Plenário.
- 2.10. Acórdão nº 4785/2022 - TCU - 1ª Câmara.

3. SUMÁRIO EXECUTIVO

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

4. RELATÓRIO

4.1. Trata-se de Processo Administrativo de Responsabilização (PAR) instaurado no âmbito desta Controladoria-Geral da União (CGU) em face da pessoa jurídica **DIMENSÃO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA., na época dos fatos denominada DIMENSÃO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS EIRELI, CNPJ nº 02.956.130/0001-28 (de agora em diante “Dimensão” ou “acusada”)**.

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

4.3. As irregularidades imputadas à empresa **DIMENSÃO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.** referem-se à contratação realizada pela Secretaria de Saúde do Município de Pinheiro/MA, no âmbito do Contrato nº 130/2020, firmado com a empresa LIZVALDO TEIXEIRA

EIRELI (atualmente A P SOUSA FILHO LTDA.), envolvendo a aquisição de 6.000 testes rápidos para diagnóstico de Covid-19.

4.4. Segundo apurado, a **DIMENSÃO** se utilizou de interposta pessoa jurídica para dissimular seus reais interesses, atuando, de fato, como fornecedora e responsável pela negociação e execução do contrato. As investigações revelaram que a empresa contratada formalmente não detinha capacidade operacional ou estoque compatível com a demanda, tampouco efetuou a entrega integral dos testes adquiridos, tendo a **DIMENSÃO** atuado nos bastidores para fraudar tanto o processo licitatório como a execução contratual.

4.5. As condutas foram desvendadas por meio de análises da Controladoria-Regional do Maranhão (CGU/MA), bem como em investigação da Polícia Federal no bojo da Operação Estoque Zero, que evidenciaram que a **DIMENSÃO** foi a real beneficiária do processo nº 2.653/2020, mesmo sem figurar formalmente como contratada, tendo subvencionado a utilização de empresa interposta para fraudar o caráter competitivo de procedimento licitatório público e ocultar sua participação.

4.6. A empresa foi indiciada por atos lesivos previstos no artigo 5º, incisos III e IV, alíneas “a” e “d”, da Lei nº 12.846/2013, e no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, por ter: (i) utilizado interposta pessoa jurídica com o fim de fraudar a seleção do fornecedor; e (ii) simulado o cumprimento contratual, com entrega parcial dos testes, embora tenha recebido o pagamento integral por 6.000 unidades.

4.7. Após regular instrução do processo, a CPAR concluiu que a **DIMENSÃO** efetivamente praticou os atos ilícitos acima descritos, recomendando a aplicação das seguintes sanções:

1. **Multa administrativa** no valor de R\$ 1.920.000,00, com fundamento no art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013;
2. **Publicação extraordinária da decisão sancionadora**, nos termos do art. 6º, inciso II, da mesma Lei;
3. **Declaração de inidoneidade para licitar e contratar com a Administração Pública**, com base no art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.8. O presente PAR foi deflagrado no âmbito desta CGU por meio da Nota Técnica nº 3177/2023, datada de 28 de setembro de 2023 (SEI nº 2969629), contendo a proposta de instauração do feito.

4.9. A instauração do PAR foi formalizada pela Portaria SIPRI nº 3.289, de 4 de outubro de 2023, publicada no Diário Oficial da União – Seção 2, nº 191, na quinta-feira, 5 de outubro de 2023, página 26 (SEI nº 2976507).

4.10. Em 20 de novembro de 2023, foi assinado o Termo de Indiciação da empresa Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda. (SEI nº 3016535).

4.11. O envio dos documentos referentes ao Termo de Indiciação e à Portaria de Instauração foi realizado, em 21 de novembro de 2023, para o e-mail do sócio-administrador da empresa, Jadyel Silva Alencar (SEI nº 3033350), sendo o recebimento confirmado em 28 de novembro de 2023 (SEI nº 3033353).

4.12. Em 8 de fevereiro de 2024, foi lavrada Ata de Deliberação (SEI nº 3095951), na qual a Comissão certificou a ausência de apresentação de defesa escrita pela empresa no prazo legal, razão pela qual deliberou-se pelo prosseguimento do feito à revelia da indiciada.

4.13. Na sequência, foi elaborado e disponibilizado o Relatório Final em 20 de fevereiro de 2024 (SEI nº 3114466).

4.14. Em 22 de fevereiro de 2024, foi proferido Despacho DIREP (SEI nº 3117817) promovendo correção no prazo da sanção de publicação extraordinária. No mesmo dia, foi emitido novo Despacho SIPRI (SEI nº 3118151), facultando à empresa a apresentação de alegações finais.

4.15. No dia seguinte, 23 de fevereiro de 2024, foi enviado e-mail à empresa informando a abertura de prazo para apresentação de alegações finais (SEI nº 3119030).

- 4.16. Em resposta, em 26 de fevereiro de 2024, a empresa apresentou petição requerendo a nulidade da intimação e a reabertura do prazo para apresentação de defesa (SEI nº 3121251), cuja ciência da intimação havia sido confirmada no mesmo dia (SEI nº 3121383).
- 4.17. O pedido foi indeferido por meio do Despacho SIPRI nº 3127102, datado de 1º de março de 2024.
- 4.18. Em 18 de março de 2024, a empresa apresentou suas Alegações Finais (SEI nº 3146967 e anexos), de forma tempestiva.
- 4.19. Por fim, em 26 de março de 2024, foi proferido Despacho COPAR (SEI nº 3156050) que encaminhou os autos à CGIPAV, para análise da regularidade, nos termos do art. 23 da IN CGU nº 13/2019.
- 4.20. É o breve relato.

5. ANÁLISE

REGULARIDADE FORMAL DO PAR

- 5.1. Inicialmente, cumpre destacar que o exame ora realizado pautar-se-á pelos aspectos formais e procedimentais do PAR, incluindo a manifestação aos termos do Relatório Final, facultada à empresa envolvida.
- 5.2. Da análise dos autos verifica-se que os trabalhos conduzidos pela CPAR observaram o rito previsto na IN CGU nº 13/2019, bem como os princípios do contraditório e da ampla defesa, previstos no art. 5º, inciso LV, da CF/88.
- 5.3. A portaria de instauração foi publicada no DOU de acordo com o que estabelece o art. 13 da Instrução Normativa nº 13, de 8 de agosto de 2019. O PAR foi instaurado pelo Secretário de Integridade Privada, conforme delegação prevista no art. 30, inciso I, do mesmo normativo, com redação alterada pela Portaria Normativa nº 54, de 14 de fevereiro de 2023. Ademais, também conforme o art. 13, na portaria inaugural constaram o nome, o cargo e a matrícula dos membros integrantes da Comissão, a indicação de seu presidente, o número do processo e o prazo de conclusão dos trabalhos, bem assim o nome empresarial e o CNPJ da pessoa jurídica que responderia ao PAR (SEI n.º 2976507).
- 5.4. Por seu turno, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.
- 5.5. Aos seus representantes foi oportunizado também acesso externo ao PAR. Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa fosse notificada para, caso quisesse, pudesse dele participar, considerada a questão da revelia e todas as suas implicações, conforme § 3º, do art. 16, da IN nº 13/2019.
- 5.6. Verifica-se a obediência aos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019. O Termo de Indiciação (SEI nº 3016535) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.
- 5.7. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR entendeu por indiciar a **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** por supostamente praticar atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e IV, alíneas “a” e “d”, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. Essa decisão se fundamenta na constatação de que a empresa utilizou-se de interpоста pessoa jurídica para ocultar seus reais interesses e fraudar a competitividade do processo licitatório nº 2.653/2020, promovido pelo Município de Pinheiro/MA, além de fraudar também o Contrato nº 130/2020, ao figurar como fornecedora de fato dos testes rápidos de Covid-19, sem assumir formalmente a contratação, contribuindo diretamente para a simulação de fornecimento e a indevida aplicação de recursos públicos.
- 5.8. A empresa **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** e seu sócio-administrador foram devidamente notificados das acusações, nos termos dos artigos 16 e 18 da IN CGU nº 13/2019, conforme comprovam os documentos SEI nºs 3033350, 3033353e 3095951, assegurando-lhes ampla ciência e oportunidade de manifestação no curso do processo.

5.9. Conforme se depreende da leitura dos documentos, contudo, a pessoa jurídica **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** não se fez representar devidamente no processo durante a fase inicial de defesa, em razão da ausência de acesso externo ao Sistema SEI e da inércia diante das tentativas de contato, tendo se manifestado apenas no prazo destinado à apresentação das Alegações Finais.

5.10. O Relatório Final, por sua vez, mencionou as provas em que se baseou a CPAR para a formação de sua convicção, concluindo, ao final, pela responsabilização da acusada, indicando o dispositivo legal infringido e a respectiva penalidade.

5.11. Considerando a regularidade procedimental, passamos à análise (i) da manifestação final apresentada e (ii) da regularidade processual do PAR no que se refere aos fundamentos adotados pela CPAR para firmar suas recomendações.

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.12. A empresa foi indiciada nos atos lesivos tipificados no artigo 5º, incisos III e IV, alíneas “a” e “d”, da Lei nº 12.846/2013, bem como no art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993 (SEI nº 3016535, item 3).

5.13. De acordo com as provas constantes dos autos, a empresa praticou as seguintes irregularidades: (i) utilização de interposta pessoa jurídica para ocultar seus reais interesses e fraudar a competitividade do processo licitatório nº 2.653/2020, promovido pelo Município de Pinheiro/MA; e (ii) fraude à execução do Contrato nº 130/2020, ao figurar como fornecedora de fato dos testes rápidos de Covid-19, sem assumir formalmente a contratação, contribuindo diretamente para a simulação do fornecimento e o desvio de recursos públicos federais.

5.14. A CPAR, em sua análise no Relatório Final (SEI nº 3114466, item 5), reafirmou o enquadramento legal acima.

5.15. Na manifestação em suas Alegações Finais (3146967, item IV, pp. 19/20), após o Relatório Final, a empresa requereu:

a) Que seja acolhida a presente preliminar, para seja conhecida a nulidade da notificação/citação enviada ao endereço dirigido ao e-mail institucional do referido [REDACTED] reabrindo-se os prazos para apresentação da defesa da manifestante;

b) No mérito, que seja considerado devidamente justificado todos os questionados realizados no Termo de Indicação nº 00190.110357/2023-18, uma vez que não há qualquer individualização de conduta, nem mesmo nexos entre os fatos articulados, dano imputado para com a manifestante, uma vez que todas as condutas foram apreciadas conforme ACÓRDÃO No 1476/2021 - TCU – Plenário e ACÓRDÃO nº 4785/2022 – TCU – 1ª Câmara, sendo as justificativas acima mencionadas levam a IMPROCEDÊNCIA da presente demanda, por ser medida de JUSTIÇA!!!

5.16. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela **Dimensão** em suas Alegações Finais.

5.17. **ARGUMENTO 1: PRELIMINARMENTE – DA NULIDADE DE CITAÇÃO/NOTIFICAÇÃO** (3146967, pp. 1/3).

5.18. A empresa **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** alega nulidade da notificação sob os seguintes fundamentos:

1. **Endereçamento incorreto da intimação** – O Termo de Indicação foi enviado ao e-mail institucional do Deputado Federal Jadyel Alencar [REDACTED], que, embora sócio-administrador da empresa, estaria afastado da gestão desde janeiro de 2023 em razão do exercício do mandato parlamentar.
2. **Impedimentos constitucionais** – Invoca o art. 54 da Constituição Federal para sustentar que parlamentares não podem exercer função de administração em

empresas contratantes com o poder público, o que afastaria a legitimidade de Jadyel para receber comunicações oficiais.

3. **Gestão de fato por terceiro** – A administração da empresa estaria sendo exercida por Guilherme Luís, conforme procuração pública anexada aos autos.
4. **Violação à formalidade legal** – Defende que, à luz do art. 7º do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 248, § 2º, do CPC, a notificação somente seria válida se dirigida a quem tivesse poderes de gerência ou administração, o que não seria o caso do parlamentar afastado.

5.19. Com base nesses argumentos, a empresa requer a declaração de nulidade da intimação e a reabertura do prazo para apresentação de defesa.

5.20. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 1:** Os argumentos da empresa **DIMENSÃO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA.** quanto à suposta nulidade da intimação já foram devidamente analisados e afastados por esta CGU, por meio dos Despachos SEI nº 3123932 (DIREP) e nº 3127102 (SIPRI), os quais rejeitaram a pretensão de reabertura de prazo para apresentação de defesa.

5.21. Nos termos do Despacho DIREP, a intimação foi realizada, em 21/11/2023, para o endereço eletrônico confirmado como pertencente ao Sr. Jadyel Silva Alencar [REDACTED], sócio-administrador formal da empresa no Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ), onde consta com a qualificação de "Sócio-Administrador":

Consulta Quadro de Sócios e Administradores - QSA

CNPJ:	02.956.130/0001-28
NOME EMPRESARIAL:	DIMENSAO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA
CAPITAL SOCIAL:	R\$5.000.000,00 (Cinco milhões de reais)

O Quadro de Sócios e Administradores(QSA) constante da base de dados do Cadastro Nacional da Pessoa Jurídica (CNPJ) é o seguinte:

Nome/Nome Empresarial:	JADYEL SILVA ALENCAR
Qualificação:	49-Sócio-Administrador

Para informações relativas à participação no QSA, acessar o e-CAC com certificado digital ou comparecer a uma unidade da RFB.

Emitido no dia 27/05/2025 às 11:48 (data e hora de Brasília).

5.22. O recebimento da intimação foi devidamente confirmado em 28/11/2023 (3033353).

5.23. O Despacho ainda destacou que, conforme o art. 242 do Código de Processo Civil, a citação de pessoa jurídica pode ser realizada por meio de seu representante legal ou mesmo por pessoa com poderes de gerência ou responsável pelo recebimento de correspondências. Com base nesse fundamento, e à luz da jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça (STJ), reconheceu-se a validade da citação realizada no presente caso.

5.24. Ademais, como registrado no Despacho SIPRI nº 3127102, o prazo entre a intimação (novembro/2023) e a lavratura do Relatório Final (fevereiro/2024) foi superior a 60 dias, tempo razoável para que o sócio-proprietário cientificado pudesse adotar providências cabíveis. Assim, tratou-se de ato jurídico perfeito, não havendo nulidade a ser reconhecida.

5.25. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CGU** ao indeferir o pedido de nulidade, uma vez que, conforme demonstrado nos Despachos SEI nº 3123932 e nº 3127102, a intimação da empresa foi regularmente realizada na pessoa de seu sócio-administrador formal, Sr. Jadyel Silva Alencar, conforme consta no Quadro de Sócios e Administradores (QSA) do CNPJ da Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda. Nesse contexto, **não há como acolher os argumentos defensivos** de ausência de poderes de representação ou de nulidade do ato citatório, tampouco a pretensão de reabertura de prazo para defesa, restando plenamente demonstrada, sob os prismas jurídico e fático, a higidez da intimação e a validade dos atos processuais subsequentes no âmbito deste PAR.

5.26. **ARGUMENTO 2: DA COMPETENCIA CONCORRENTE – NE BIS IN IDEM** (3146967, pp. 8/11).

5.27. A empresa sustenta, em síntese, as seguintes teses para afastar a sua responsabilização administrativa no âmbito do PAR:

1. **Ausência de dano à Administração Pública:** Sustenta que não causou dano ao erário, uma vez que não participou do processo de Dispensa de Licitação nº 5/2020 e que os preços respeitaram os valores de mercado.
2. **Ausência de fraude à competitividade do processo licitatório:** Sustenta que não fraudou o procedimento licitatório, uma vez que não participou do processo de Dispensa de Licitação nº 5/2020.
3. **Inexistência de simulação ou utilização de interposta pessoa jurídica:** A empresa sustenta que não faz sentido econômico a imputação de que teria se utilizado de interposta pessoa jurídica, argumentando que nenhuma empresa aceitaria incorrer em “bitributação” para fornecer um mesmo bem, pois isso reduziria sua margem de lucro. Alega, portanto, que o ocorrido se trataria apenas de uma transação comercial legítima entre duas pessoas jurídicas, e não de tentativa de ocultação de interesses ou identidade de beneficiários.
4. **Decisões anteriores do TCU:** Invoca os Acórdãos nº 1476/2021 – Plenário (TC 021.150/2020-6) e nº 4785/2022 – 1ª Câmara do TCU (TC 022.080/2021-0), que teriam analisado exaustivamente os fatos e concluído que não houve irregularidade no processo de Dispensa de Licitação 5/2020 ou na execução do Contrato n.º 130/2020.

5.28. Com base nesses fundamentos, requer a improcedência do indiciamento e o arquivamento do feito.

5.29. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 2:** A alegação de que a inexistência de danos ao erário ou a efetiva entrega dos bens contratados (no caso, testes) impediria a responsabilização da empresa no âmbito da Lei nº 12.846/2013 não merece ser acolhida (**Tese 1 da defesa**). Trata-se de argumento que não encontra respaldo na sistemática normativa da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas, tampouco na jurisprudência ou na doutrina administrativa.

5.30. Conforme bem explanado no [Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU](#) (p. 62), a Lei Anticorrupção não exige, como elemento para a configuração do ato lesivo, a comprovação de dano ou a obtenção de vantagem indevida. Veja-se o seguinte excerto:

A LAC não traz como elemento a finalidade de obtenção de vantagem. Não se exige, igualmente, demonstração de ocorrência de dano ao erário ou qualquer outro resultado material, uma vez que os bens jurídicos tutelados são, mormente, a probidade e a impessoalidade nas relações com a Administração Pública. Assim, em tese, a comprovação da existência de tratativas ou combinações para previamente destinar o vencedor do certame já seria suficiente para configuração do ato lesivo em comento.

5.31. A doutrina administrativa e os precedentes jurisprudenciais também vêm consolidando o entendimento de que o ato lesivo previsto na LAC possui natureza formal, ou seja, consuma-se com a prática do comportamento vedado pela norma, independentemente da ocorrência de resultado danoso à Administração Pública. Este entendimento já se aplica inclusive ao tipo penal previsto no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, conforme jurisprudência do Supremo Tribunal Federal (STF, HC 116680, Relator Min. Teori Zavascki, Segunda Turma, julgado em 18/12/2013), sendo, por analogia, plenamente aplicável à seara administrativa:

O STF assentou que os delitos de frustrar ou fraudar a licitação, cuja consumação se dá por meio de mero ajuste, combinação ou outro expediente, são formais, de modo que a consumação independe de resultado material. Assim, entende-se que o mesmo entendimento deve ser aplicado para o ato lesivo previsto pela LAC.

(Manual de Responsabilização de Entes Privados, CGU, p. 62)

5.32. Portanto, ainda que se reconhecesse - *ad argumentandum tantum* - a entrega dos testes ou a ausência de prejuízo financeiro direto ao Município de Pinheiro/MA, tais circunstâncias não teriam o condão de afastar o enquadramento jurídico da conduta da empresa como potencialmente lesiva, caso caracterizada, por exemplo, a prática de fraude à licitação, combinação entre licitantes, ou apresentação de documentação inidônea. O foco da responsabilização, na LAC, recai sobre a violação da integridade e da moralidade administrativa, e não sobre os efeitos patrimoniais imediatos do ato praticado.

5.33. Também não prospera o argumento defensivo de que haveria ofensa ao princípio do *ne bis in idem* em razão de os mesmos fatos já terem sido objeto de análise pelo TCU (**Teses 4 da defesa**). Tal entendimento colide frontalmente com a jurisprudência consolidada daquela Corte de Contas e com a doutrina administrativa atual, segundo a qual CGU e TCU atuam em esferas sancionatórias independentes, com competências distintas e fundamentos normativos próprios, inexistindo qualquer duplicidade sancionatória.

5.34. Conforme decidido no [Acórdão nº 977/2023 – Plenário/TCU](#), da relatoria do Ministro Benjamin Zymler:

"[...] o pleito não merece prosperar, dado que as instâncias são independentes, inexistindo infração ao princípio do *non bis in idem*, bem como a consideração do período em que esteve inidônea decorrente de sanção da CGU só poderia ser observada no momento da dosimetria da pena (art. 22, § 3º, da LINDB), e não em sanção já aplicada e transitada em julgado.

(...)

Afinal, mantendo o entendimento consolidado desta Corte de Contas no sentido de que as instâncias são independentes, inexistindo infração ao princípio do *non bis in idem* quando a CGU e o TCU aplicam ao licitante fraudador a sanção de inidoneidade no âmbito de suas esferas de competência."

5.35. Assim, ainda que uma eventual sanção aplicada pela CGU já tenha sido considerada pelo TCU ao tempo da dosimetria de outra sanção (ou vice-versa), tal fato não implica qualquer vinculação entre os julgados. Ao contrário, eventual consideração de sanções pretéritas somente poderá ocorrer para fins de dosimetria, conforme autoriza o § 3º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro – LINDB:

"Art. 22. (...)

§ 3º As sanções aplicadas ao agente serão levadas em conta na dosimetria das demais sanções de mesma natureza e relativas ao mesmo fato."

5.36. Portanto, a análise anteriormente realizada pelo TCU, ainda que tenha reconhecido a entrega dos testes e a compatibilidade dos preços, não vincula a atuação da CGU, tampouco impede nova responsabilização administrativa da pessoa jurídica, desde que lastreada em elementos probatórios autônomos que evidenciem a prática de ato lesivo nos termos da Lei nº 12.846/2013. A atuação da CGU é regida por fundamentos e finalidades próprias, voltadas à tutela da integridade pública e à responsabilização de empresas pela prática de corrupção, fraude ou outros atos lesivos à Administração Pública.

5.37. Todavia, ainda que afastada a alegação de *bis in idem*, diante da independência das esferas de controle e responsabilização exercidas pela CGU e pelo TCU, é fato que a instrução realizada no âmbito do TCU efetivamente identificou a inexistência de sobrepreço ou superfaturamento na contratação em análise, especificamente no que se refere à alegação de não entrega dos seis mil testes rápidos para diagnóstico da COVID-19.

5.38. Conforme deliberado no TC 022.080/2021-0 (2969612, doc. 176 - Voto (Acórdão).pdf, §§ 12 e 13, pp. 2/5), houve conclusão fundamentada pela plausibilidade fática da entrega dos 6.000 testes rápidos adquiridos pela Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, o que, por si só, afasta os indícios que poderiam fundamentar a configuração de superfaturamento ou de sobrepreço ou, ao menos, geram dúvida razoável quanto à sua ocorrência.

5.39. Dentre os principais achados que sustentaram essa conclusão, destacam-se:

1. Evidências indiretas da entrega dos testes:

- Ainda que não tenham sido localizados comprovantes formais de entrega emitidos pela empresa, teriam sido publicadas imagens em redes sociais e registros públicos indicando o uso, pela Prefeitura, de testes da marca Livzon, distinta das marcas fornecidas pela Secretaria de Saúde do Estado do Maranhão, o que reforçaria a tese de que os testes utilizados teriam sido os adquiridos diretamente da empresa contratada.

2. Incompatibilidade entre a quantidade de testes recebidos do Estado e o número de testagens realizadas:

- A Prefeitura de Pinheiro recebeu apenas 2.240 testes do Estado, enquanto os boletins epidemiológicos registram 1.840 casos positivos, o que, pelas estimativas da Selog/TCU, implicaria na necessidade de ao menos 4.056 testes - número superior ao fornecido pelo Estado e possivelmente coerente com a entrega de mais 6.000 testes pela empresa investigada.

3. Atesto formal da fiscalização do contrato:

- A fiscal do contrato atestou, em maio de 2020, que os testes constantes da Nota Fiscal no valor de R\$ 960.000,00 estavam em conformidade com as especificações, em condições de aceitação e em pleno atendimento às exigências contratuais - documento que respaldou a liquidação da despesa.

4. Documentos da Prefeitura e registros de pacientes testados:

- A Prefeitura apresentou listagens dos pacientes testados entre maio de 2020 e março de 2021. Apenas entre maio e julho, 7.709 pessoas teriam sido testadas - número que excede expressivamente os testes recebidos do Estado, o que poderia reforçar a plausibilidade da entrega dos 6.000 testes contratados.

5. Depoimentos de servidores públicos:

- Todos os servidores ouvidos no âmbito da operação policial teriam afirmado de forma categórica que os 6.000 testes foram efetivamente entregues e utilizados pela gestão municipal.

6. Dinâmica de distribuição do Ministério da Saúde:

- Os documentos juntados ao processo confirmam que o Ministério da Saúde encaminhava os testes aos entes estaduais e não diretamente aos municípios, o que poderia reforçar a tese de que os testes distintos (marca Livzon) teriam sido adquiridos por meio da contratação com a empresa investigada.

5.40. Adicionalmente, cumpre registrar que, anteriormente, ao prolatar o Acórdão nº 1476/2021 – Plenário (3146970 e 3146972), em sessão realizada em 23/06/2021, o Tribunal de Contas da União já havia concluído expressamente pela ausência de indícios de contratação de quantitativos superiores aos necessários para o Município de Pinheiro/MA. Naquela oportunidade, o TCU também avaliou o valor unitário dos testes adquiridos e não identificou a prática de sobrepreço, inclusive no que tange à eventual existência de falhas na estimativa de demanda ou planejamento da contratação por parte da administração municipal.

5.41. A decisão foi proferida após detalhada instrução processual, na qual a unidade técnica do TCU examinou tanto os elementos fornecidos pelo denunciante quanto a documentação apresentada pela Prefeitura Municipal de Pinheiro/MA, chegando à seguinte conclusão, sintetizada nos principais achados abaixo, não ainda abordados nas análises precedentes (3146972, §§ 25/44):

1. Compatibilidade entre o número de testes adquiridos e as necessidades sanitárias do município:

- Embora o denunciante tenha considerado “estranho” o quantitativo de 6.000 testes, não apresentou qualquer elemento que demonstrasse ilegalidade, superfaturamento, desvio ou excesso, limitando-se à comparação com a quantidade adquirida por outros municípios.
- O TCU entendeu que a quantidade adquirida correspondia a apenas 6,8% da população local, sendo, inclusive, inferior ao número de testagens realizadas (quase 10.000 entre abril e outubro de 2020), conforme dados de três laboratórios locais.

2. Planejamento e justificativa da aquisição:

- A Prefeitura apresentou plano detalhado de aplicação dos testes e comprovação de testagem de mais de 4.000 cidadãos em apenas dois meses (junho e julho).
- Boletins epidemiológicos de julho de 2020 já apontavam mais de 7.000 notificações de casos de Covid-19 em Pinheiro/MA, o que evidenciava a necessidade de ampla testagem, conforme recomendação de autoridades sanitárias, como o Conselho Nacional de Saúde e a Organização Mundial da Saúde (OMS).

3. Análise comparativa de preços no Painel de Preços do Governo Federal:

- O preço médio nacional para testes similares em 2020 foi de R\$ 267,93, com mediana de R\$ 49,85, havendo grande oscilação de preços naquele período, especialmente nos primeiros meses da pandemia.
- Foram identificadas aquisições similares por R\$ 141,90 e R\$ 180,00, enquanto o preço pago pelo município de Pinheiro foi de R\$ 160,00 por unidade, valor considerado compatível com os praticados no mercado na época, afastando qualquer indício de sobrepreço.

4. Aplicação efetiva dos testes adquiridos:

- Foram apresentados relatórios das unidades de saúde comprovando a utilização dos testes, reforçando que não se tratava de aquisição fictícia.

5.42. Com base nessas constatações, o TCU concluiu que não teria ocorrido sobrepreço, superfaturamento, excesso de aquisição, tampouco qualquer irregularidade na execução contratual, razão pela qual a representação analisada foi julgada improcedente.

5.43. Esses elementos reforçam que, ao menos no que tange à quantidade adquirida, precificação dos testes e execução material do contrato, já houve exame técnico aprofundado pelo TCU, com manifestação conclusiva pela regularidade da contratação, afastando os fundamentos fáticos que poderiam subsidiar eventual responsabilização da empresa com base em sobrepreço ou superfaturamento.

5.44. Ainda que tal conclusão não impeça, por si só, a atuação autônoma da CGU para apuração de outros elementos de ilicitude (como fraude, corrupção, simulação ou conluio, como será demonstrado a seguir), é certo que, no aspecto da entrega dos bens e da precificação contratual, o conjunto probatório disponível converge para a inexistência de ato lesivo à Administração Pública ou, ao menos, para a existência de dúvida razoável quanto à sua ocorrência, não havendo nos autos elementos suficientes que sustentem essa imputação no processo administrativo de responsabilização em tela.

5.45. Contudo, cumpre destacar que as análises realizadas pelo Tribunal de Contas da União nos Acórdãos nº 1476/2021-Plenário e 4785/2022 – 1ª Câmara **não abarcaram possíveis irregularidades relacionadas à fraude ao caráter competitivo do procedimento licitatório n.º 2.653/2020**, que culminou na celebração do Contrato n.º 130/2020, em 14/05/2020, entre o Fundo Municipal de Saúde de Pinheiro/MA e a empresa interposta, para o fornecimento de 6.000 testes rápidos, ao custo total de R\$ 960.000,00.

5.46. De igual modo, **a empresa acusada não apresentou qualquer argumento específico para afastar as irregularidades relacionadas à montagem e à fraude desse procedimento licitatório**, se limitando à alegação de que não poderia ser responsabilizada por não ter participado diretamente do processo Dispensa de Licitação 5/2020.

5.47. Sobre essa questão (**Teses 2 e 3 da defesa**), a CPAR demonstrou, com base em extenso acervo probatório, que o processo de contratação indica manipulação com o intuito de fraudá-lo para favorecer a empresa **Dimensão**, utilizando-se da empresa A P Sousa (anteriormente Lizvaldo Teixeira Eireli) como interposta pessoa jurídica, com a finalidade de subvencionar a fraude ao caráter competitivo do certame e dissimular o verdadeiro fornecedor e beneficiário da contratação pública.

5.48. Os principais elementos de prova reunidos pela CPAR nesse sentido podem ser assim resumidos (3016535, §§ 2.14/2.15, 2.26/2.28 e 2.33/2.57):

1. **Pesquisa de preços direcionada:** A Prefeitura de Pinheiro realizou a pesquisa de preços apenas com empresas sediadas em Teresina/PI e Timon/MA, ambas distantes cerca de 500 km de Pinheiro, desconsiderando fornecedores localizados na capital do Estado, São Luís, situada a apenas 100 km. Essa delimitação territorial artificial contribuiu para o direcionamento da contratação a empresas previamente selecionadas e associadas ao grupo econômico da Dimensão, com sede em Teresina.
2. **Ausência de capacidade operacional da empresa contratada:** A contratada (empresa interposta) não possuía empregados registrados (RAIS), não detinha veículos próprios (RENAVAM) e operava a partir de sede inexistente ou inativa. Relatório da PF (Informação Policial nº 45/2020) revelou que o endereço antigo da empresa consistia apenas em uma sala comercial desativada, sem movimento regular. O novo endereço, à época da diligência, estava em reforma e sem qualquer indício de operação empresarial. Além disso, não havia entrada de testes rápidos no estoque da empresa no ano de 2020, embora tenham sido efetuadas vendas de R\$ 2,1 milhões em testes rápidos no período, evidenciando que não detinha os bens revendidos, atuando apenas como intermediária fictícia da operação.
3. **Da participação de fato da Dimensão na escolha do fornecedor:** [REDACTED]
4. **Venda sem estoque e triangulação com a empresa Dimensão:** A empresa interposta vendeu 28.500 testes rápidos a dois municípios, sem ter adquirido qualquer unidade do produto naquele ano. As notas fiscais de entrada da A P Sousa revelaram que 65% das aquisições da empresa em 2020 provinham da **Dimensão**, forte indício de relação de dependência e triangulação operacional. Além disso, em maio de 2020, data da contratação com o Município de Pinheiro, já havia sido emitida nota fiscal de fornecimento de 2.000 testes pela OLTRAMED à empresa interposta, sendo que tais testes foram entregues e recebidos pelo Prefeito antes mesmo da formalização do contrato, reforçando a tese de montagem da contratação.
5. [REDACTED]
6. **Atuação comum de representantes e estrutura tecnológica unificada:** O mesmo procurador (Willyan Hime Vieira Saraiva) atuou em nome da empresa interposta e da **Dimensão** em processos licitatórios diversos. Além disso, análise forense (RAMA) de HDs apreendidos revelou planilhas de geração automatizada de propostas comerciais com macros que incluíam simultaneamente dados das duas empresas, indicando gestão compartilhada ou unificada de ambas as pessoas jurídicas.
7. **Manutenção da subordinação mesmo após a suposta venda:** Após se tornar sócio da empresa interposta contratada, Antonio continuou prestando serviços à **Dimensão**, aparecendo em planilhas de pagamento e arquivos da empresa. [REDACTED]

████████████████████ Antonio era visto como representante da **DIMENSÃO**, inclusive sendo por ela cobrado, o que descaracteriza a autonomia entre as empresas e reforça o vínculo funcional.

5.49. Diante do conjunto robusto de provas reunidas, a CPAR concluiu que a empresa A P Sousa não detinha capacidade operacional autônoma, foi utilizada como interposta pessoa jurídica pela **Dimensão**, e participou do processo licitatório n.º 2.653/2020 apenas para conferir aparência de legalidade à contratação pública fraudulenta e omitir seu real beneficiário.

5.50. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, há nos autos um conjunto robusto e convergente de elementos probatórios que evidenciam a prática de ato lesivo à Administração Pública Federal, consistente na utilização da empresa A P Sousa como interposta pessoa jurídica para fraudar o caráter competitivo da contratação pública em favor da empresa **Dimensão**. Assim, **não há como acolher os argumentos defensivos** de inexistência de irregularidade no procedimento licitatório n.º 2.653/2020, tampouco a alegação de ausência de responsabilidade da pessoa jurídica indiciada, restando plenamente justificada, sob o ponto de vista jurídico e fático-probatório, a responsabilização no presente PAR.

5.51. **ARGUMENTO 3: DA AUSÊNCIA DE INDIVIDUALIZAÇÃO DE CONDUTA (3146967, pp. 11/19).**

5.52. A empresa sustenta que não pode ser responsabilizada administrativamente, pois o Termo de Indiciação carece de individualização da conduta que lhe é atribuída, não descrevendo de forma clara, precisa e fundamentada os atos supostamente ilícitos por ela praticados. Tal omissão violaria os princípios constitucionais do contraditório e da ampla defesa, bem como o art. 41 do CPP e tratados internacionais de direitos humanos, ao impedir a compreensão dos fatos e a formulação de defesa adequada. A responsabilização, segundo doutrina e jurisprudência do STF, STJ e TCU citada pela acusada, exige a descrição objetiva da conduta, o nexo de causalidade e a verificação da culpa, sendo inadmissível punição baseada em presunções.

5.53. O Acórdão n.º 247/2002 – Plenário/TCU reforçaria que a simples existência de irregularidade não basta para imputação de responsabilidade, sendo imprescindível a identificação do agente, sua conduta específica e sua culpabilidade. A empresa ainda aponta que a Administração não se desincumbiu do ônus de demonstrar os fatos imputados, conforme o art. 333, I, do CPC.

5.54. Em suma, a empresa sustenta que não pode ser responsabilizada sem a devida demonstração fática e jurídica de sua participação individual no suposto ato lesivo, sob pena de violação aos princípios constitucionais e ao devido processo legal.

5.55. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 3:** Não procede a alegação da empresa de que teria sido indevidamente responsabilizada sem a devida individualização de sua conduta. Ao contrário do que sustenta a defesa, a CPAR identificou, descreveu e analisou de forma clara, específica e fundamentada os atos ilícitos atribuídos à pessoa jurídica **Dimensão**, individualizando sua responsabilidade conforme exige a legislação aplicável.

5.56. A empresa foi formalmente identificada pelo nome empresarial e CNPJ, tendo sido expressamente apontada como responsável pela utilização de interposta pessoa jurídica para ocultar seus reais interesses e fraudar o caráter competitivo do processo licitatório n.º 2.653/2020, promovido pelo Município de Pinheiro/MA (3016535, §§ 2.2/2.57), o que configura grave ato lesivo à Administração Pública. As condutas foram tipificadas com base na Lei n.º 12.846/2013 e na Lei n.º 8.666/1993 (idem, itens 3 e 4), sendo, portanto, muito mais que meras irregularidades: trata-se de fraudes objetivas ao processo licitatório.

5.57. O conjunto probatório reunido nos autos revela de forma clara e objetiva diversas condutas atribuídas à empresa que demonstram sua atuação direta e consciente na prática dos atos lesivos imputados.

5.58. Dentre os elementos de prova, destaca-se a pesquisa de preços inadequada, pois, apesar de o Município de Pinheiro/MA estar localizado a cerca de 100 km da capital do Estado, São Luís, a Secretaria Municipal de Saúde optou por realizar cotações com empresas sediadas em Teresina/PI - cidade onde estão localizadas as sedes da Dimensão e da A P Sousa - e em Timon/MA, distantes aproximadamente 500 km.

5.59. Soma-se a isso os robustos indícios de utilização de interposta pessoa jurídica, revelados a partir da constatação de que, em 2020, 65% das entradas de estoque da A P Sousa foram compostas por produtos fornecidos pela própria **Dimensão**. Além disso, restou apurado que Antônio Pereira e Jadyel Silva Alencar mantinham vínculos estreitos e recorrentes - inclusive por meio de 15 procurações outorgadas por Jadyel a Antônio e pela atuação comum de ambos em diversas licitações. O mesmo representante da LIZVALDO TEIXEIRA EIRELI no contrato nº 130/2020 figurava também como preposto da **DIMENSÃO** em outros certames. Ainda, o Relatório de Análise de Material Apreendido (RAMA) nº 1749140/2022 indicou a existência de arquivos digitais apreendidos em endereço de Jadyel, contendo planilhas de pagamentos que apontam que Antônio continuou a prestar serviços à **Dimensão** mesmo após se tornar sócio da A P Sousa. Esses elementos confirmam a simulação de autonomia entre as pessoas jurídicas e a instrumentalização da A P Sousa como empresa de fachada, com a finalidade de ocultar a real participação da **Dimensão** e burlar os controles da Administração Pública (idem, §§ 2.33/2.57).

5.60. Além disso, a empresa foi devidamente indiciada por meio de Termo de Indiciação formal, datado e instruído, tendo sido regularmente intimada para apresentação de defesa (3033350 e 3033353). Tais medidas demonstram não apenas o respeito ao devido processo legal, como também a plena observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, não havendo qualquer nulidade a esse respeito.

5.61. Portanto, restam afastadas as alegações defensivas de ausência de individualização ou nulidade do procedimento, devendo ser reconhecida a regularidade da responsabilização da empresa no âmbito do presente PAR.

5.62. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, a conduta da pessoa jurídica **Dimensão** foi devidamente individualizada, descrita e fundamentada no Termo de Indiciação e no Relatório Final, com base em farta instrução probatória que evidenciou sua atuação como responsável pela utilização de interposta pessoa jurídica para ocultar seus reais interesses e fraudar a competitividade do processo licitatório nº 2.653/2020, promovido pelo Município de Pinheiro/MA. Assim, **não há como acolher os argumentos defensivos** de violação ao contraditório, à ampla defesa ou ao devido processo legal, tampouco em nulidade por ausência de descrição fática da conduta imputada, estando plenamente caracterizada a responsabilidade administrativa da empresa no presente caso.

6. DAS PENALIDADES SUGERIDAS

6.1. A CPAR concluiu pela responsabilização da pessoa jurídica **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** por: (i) utilizar-se de interposta pessoa jurídica (A P Sousa Filho Ltda.) para fraudar a competitividade do processo licitatório nº 2.653/2020, destinado à aquisição de testes rápidos de Covid-19 pelo Município de Pinheiro/MA; e (ii) fraudar a execução do Contrato nº 130/2020, ao assumir, de fato, o fornecimento dos testes e receber pagamento por 6.000 unidades, sem entregar a totalidade pactuada, tendo sido simulado o fornecimento de apenas 4.000 testes.

6.2. Dessa forma, a empresa teria incorrido nos atos lesivos tipificados no art. 5º, incisos III e IV, alíneas “a” e “d”, da Lei nº 12.846/2013, bem como nos incisos II e III do art. 88 da Lei nº 8.666/1993, sendo recomendada a aplicação das seguintes sanções à empresa:

- a. **Multa administrativa – art. 6º, inciso I, da Lei nº 12.846/2013:** A multa foi calculada conforme metodologia prevista nos arts. 6º e 7º da Lei nº 12.846/2013, c/c os arts. 20 a 27 do Decreto nº 11.129/2022. Considerando o faturamento de referência e a aplicação do limite mínimo legal (art. 21, parágrafo único, do Decreto nº 11.129/2022), a CPAR fixou a **multa no valor de R\$ 1.920.000,00 (um milhão, novecentos e vinte mil reais)**.
- b. **Publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora – art. 6º, inciso II, da Lei nº 12.846/2013:** Considerando a gravidade dos fatos e a proporção da sanção pecuniária aplicada, a DIREP (3117817), após retificar o prazo da sanção de publicação extraordinária do Relatório Final, por erro meramente material, propôs a imposição da

sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, que deverá ser realizada, às expensas da empresa, na forma de extrato de sentença, cumulativamente:

- em meio de comunicação de grande circulação na área da prática da infração e de atuação da pessoa jurídica ou, na sua falta, em publicação de circulação nacional;
- em edital afixado no próprio estabelecimento ou no local de exercício da atividade, em local de ampla visibilidade ao público, pelo prazo de **45 dias**;
- em seu sítio eletrônico, na página principal, também pelo prazo de **45 dias**.

c. **Declaração de inidoneidade – art. 87, inciso IV, da Lei nº 8.666/1993:** Ficou demonstrado que a **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** agiu com dolo e má-fé, ao instrumentalizar empresa interposta para fraudar processo licitatório e simular fornecimento de bens. Tais condutas violam gravemente os princípios da moralidade, da legalidade e da lealdade contratual, justificando a aplicação da sanção de declaração de inidoneidade, nos termos do art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993. Conforme o § 3º do art. 87 da referida norma, a reabilitação somente poderá ocorrer após dois anos, mediante ressarcimento integral ao erário e demonstração da superação das causas que motivaram a sanção.

6.3. A respeito da penalidade pecuniária, segue quadro resumo da dosimetria da multa sugerida pela CPAR:

Dispositivo do Decreto 11.129/2022		Percentual aplicado	Justificativa CPAR
Art 22 Agravantes	I – até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	1,5%	Há indícios de autoria e de materialidade de três atos lesivos: utilização de pessoa interposta para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos (art. 5º, III); fraude ao caráter competitivo de processo licitatório, mediante ajuste (art. 5º, IV, a); e fraude na execução do contrato, mediante superfaturamento (art. 5º, IV, d).
	II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	3,0%	Os atos foram praticados pelo sócio administrador Jadyel Silva Alencar.
	III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0%	Não há evidência de que, em decorrência dos atos lesivos, tenha havido interrupção de serviço público ou da entrega de bens e serviços essenciais, tampouco de que tenham sido descumpridos requisitos regulatórios.
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0%	Conforme Nota nº 503/2023 – RFB/Copes/Diaes o índice de solvência e de liquidez geral da empresa ficou abaixo de um.

Dispositivo do Decreto 11.129/2022		Percentual aplicado	Justificativa CPAR
	V – três por cento no caso de reincidência;	0%	Conforme Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), em consulta realizada em 07/12/2023, não houve aplicações de sanções à empresa.
	VI – um a cinco por cento no caso de os contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos da prática do ato lesivo;	1,0%	O contrato sobre o qual recai a fraude possui valor superior a R\$ 500.000,00 e inferior a R\$ 1.500.000,00. Em consulta ao Portal da Transparência em 07/12/2023, verificou-se a existência de outro contrato firmado entre a DIMENSÃO e a EBSEH no valor de R\$ 329,60.
Art. 23 Atenuantes	I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%	A fraude ao caráter competitivo do certame consumou-se quando feito o ajuste entre o representante da empresa e o Prefeito de Pinheiro. A fraude à execução do contrato consumou-se quando recebido o pagamento por itens não entregues pela pessoa jurídica. A utilização de interposta pessoa consumou-se quando se indicou a A P SOUSA FILHO para figurar como contratada pelo Fundo Municipal de Saúde.
	II – até um por cento no caso de devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou de inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0%	Não há comprovação de devolução espontânea da vantagem auferida.
	III – até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%	A empresa não apresentou à Comissão elementos que pudessem auxiliar no deslinde dos atos lesivos ou na quantificação do dano.
	IV – até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%	Não houve.
	V – até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de	0%	A empresa não apresentou programa de integridade.

Dispositivo do Decreto 11.129/2022	Percentual aplicado	Justificativa CPAR
	integridade, conforme os parâmetros estabelecidos.	
Base de cálculo	R\$ 58.780.315,95	
Alíquota calculada	5,5%	
Multa Preliminar	R\$ 3.232.917,37	
Vantagem auferida	R\$ 640.000,00	
Limite mínimo	R\$ 640.000,00 (vantagem auferida)	
Limite máximo	R\$ 1.920.000,00 (três vezes a vantagem pretendida ou auferida)	
Valor final da multa	R\$ 1.920.000,00 (limite máximo)	

6.4. Entretanto, conforme analisado anteriormente nesta Nota Técnica, **não restou suficientemente comprovada a prática do ato lesivo descrito no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, relativo à fraude na execução do contrato mediante superfaturamento.** Assim, entende-se que as condutas da empresa devem se limitar à utilização de pessoa interposta para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos (art. 5º, III) e à fraude ao caráter competitivo de processo licitatório, mediante ajuste (art. 5º, IV, alínea "a").

6.5. Como consequência, conclui-se que a empresa praticou uma única conduta ilícita - a fraude ao caráter competitivo de procedimento licitatório público por meio da instrumentalização de pessoa jurídica interposta - e incidiu, a partir dessa conduta, em dois tipos de atos lesivos distintos previstos na Lei nº 12.846/2013. Diante disso, e conforme os critérios orientativos fixados na [Tabela Sugestiva de Escalonamento das Circunstâncias Agravantes e Atenuantes da CGU](#), considera-se que houve o concurso de uma **conduta ilícita** com a ocorrência de **duas espécies de atos lesivos**.

6.6. Aplicando-se a tabela sugestiva de dosimetria elaborada pela CGU, nos casos de concurso de 01 (uma) conduta com 02 (dois) tipos de atos lesivos, **recomenda-se a aplicação de um percentual de 0,5% a título de agravante pelo concurso de atos lesivos**, conforme previsto no art. 22, inciso I, do Decreto nº 11.129/2022.

6.7. Somam-se a essa agravante os seguintes fatores adicionais: **(i) tolerância ou ciência do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica, no percentual de 3%;** e **(ii) montante relevante de contratos e ajustes com o poder público, no percentual de 1%.** Não se aplica, neste caso, conforme demonstrado pela CPAR, qualquer agravante relacionada à interrupção de serviços públicos essenciais, à situação econômica da empresa (tendo em vista que a empresa apresentou índices de solvência e liquidez inferiores a um), nem tampouco por reincidência, já que não foram identificadas infrações anteriores nos últimos cinco anos.

6.8. Dessa forma, a soma total das circunstâncias agravantes corresponde a **4,5%**.

6.9. Ressalte-se que, tendo sido afastada a prática do ato lesivo previsto no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da LAC - e, portanto, não havendo comprovação de fraude na execução contratual por superfaturamento -, não se verifica a existência de vantagem indevida auferida pela empresa acusada, razão pela qual os limites mínimo e máximo da multa devem ser definidos nos termos do art. 20 da Lei nº 12.846/2013, ou seja, entre 0,1% e 20% do faturamento bruto do exercício anterior à instauração do processo.

6.10. Considerando como base de cálculo o faturamento bruto apurado no valor de **R\$ 58.780.315,95** (3044119), os limites legais da multa são: **mínimo de R\$ 58.780,31 (0,1%) e máximo de R\$ 11.756.063,19 (20%).**

6.11. Aplicando-se o percentual de 4,5% sobre a referida base de cálculo, obtém-se o valor de **R\$ 2.645.114,22**, o qual se encontra dentro dos limites legais estabelecidos, devendo ser fixado como o montante definitivo da multa a ser aplicada à empresa **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.** no âmbito do presente PAR, conforme quadro resumo a seguir:

Dispositivo do Decreto 11.129/2022		Percentual aplicado	Justificativa CPAR
Art. 22 Agravantes	I – até quatro por cento, havendo concurso dos atos lesivos;	0,5%	Há indícios de autoria e de materialidade de dois atos lesivos: utilização de pessoa interposta para ocultar a identidade dos beneficiários dos atos (art. 5º, III) e fraude ao caráter competitivo de processo licitatório, mediante ajuste (art. 5º, IV, a), e uma única conduta ilícita — a fraude ao caráter competitivo de procedimento licitatório público por meio da instrumentalização de pessoa jurídica interposta.
	II – até três por cento para tolerância ou ciência de pessoas do corpo diretivo ou gerencial da pessoa jurídica;	3,0%	Os atos foram praticados pelo sócio administrador Jadyel Silva Alencar.
	III – até quatro por cento no caso de interrupção no fornecimento de serviço público, na execução de obra contratada ou na entrega de bens ou serviços essenciais à prestação de serviços públicos ou no caso de descumprimento de requisitos regulatórios;	0%	Não há evidência de que, em decorrência dos atos lesivos, tenha havido interrupção de serviço público ou da entrega de bens e serviços essenciais, tampouco de que tenham sido descumpridos requisitos regulatórios.
	IV - um por cento para a situação econômica do infrator que apresente índices de Solvência Geral - SG e de Liquidez Geral - LG superiores a um e lucro líquido no último exercício anterior ao da instauração do PAR;	0%	Conforme Nota nº 503/2023 – RFB/Copes/Diaes o índice de solvência e de liquidez geral da empresa ficou abaixo de um.
	V – três por cento no caso de reincidência;	0%	Conforme Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (CEIS), em consulta realizada em 07/12/2023, não houve aplicações de sanções à empresa.
	VI – um a cinco por cento no caso de os contratos, convênios, acordos, ajustes e outros instrumentos congêneres mantidos ou pretendidos com o órgão ou com as entidades lesadas, nos anos da prática do ato lesivo;	1,0%	O contrato sobre o qual recai a fraude possui valor superior a R\$ 500.000,00 e inferior a R\$ 1.500.000,00. Em consulta ao Portal da Transparência em 07/12/2023, verificou-se a existência de outro contrato firmado entre a DIMENSÃO e a

			EBSERH no valor de R\$ 329,60.
Art. 23 Atenuantes	I – até meio por cento no caso de não consumação da infração;	0%	A fraude ao caráter competitivo do certame consumou-se quando feito o ajuste entre o representante da empresa e o Prefeito de Pinheiro. A fraude à execução do contrato consumou-se quando recebido o pagamento por itens não entregues pela pessoa jurídica. A utilização de interposta pessoa consumou-se quando se indicou a A P SOUSA FILHO para figurar como contratada pelo Fundo Municipal de Saúde.
	II – até um por cento no caso de devolução espontânea pela pessoa jurídica da vantagem auferida e do ressarcimento dos danos resultantes do ato lesivo; ou de inexistência ou falta de comprovação de vantagem auferida e de danos resultantes do ato lesivo;	0%	Não há comprovação de devolução espontânea da vantagem auferida.
	III – até um e meio por cento para o grau de colaboração da pessoa jurídica com a investigação ou a apuração do ato lesivo, independentemente do acordo de leniência;	0%	A empresa não apresentou à Comissão elementos que pudessem auxiliar no deslinde dos atos lesivos ou na quantificação do dano.
	IV – até dois por cento no caso de admissão voluntária pela pessoa jurídica da responsabilidade objetiva pelo ato lesivo; e	0%	Não houve.
	V – até cinco por cento no caso de comprovação de a pessoa jurídica possuir e aplicar um programa de integridade, conforme os parâmetros estabelecidos.	0%	A empresa não apresentou programa de integridade.
Base de cálculo	R\$ 58.780.315,95		
Alíquota calculada	4,5%		
Vantagem auferida	Não apurada.		
Limite mínimo	R\$ 58.780,31 (0,1% da BC)		
Limite máximo	R\$ 11.756.063,19 (20% da BC)		
Valor final da multa	R\$ 2.645.114,22		

6.12. Quanto às demais penalidades, nos termos do Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2ª ed., p. 157-158), a nova alíquota de **4,5%** aplicada à multa situa-se na mesma faixa percentual anteriormente considerada pela DIREP no Despacho SEI nº 3117817:

ALÍQUOTA QUE INCIDIRÁ SOBRE A BASE DE CÁLCULO DA MULTA	DURAÇÃO DA PUBLICAÇÃO EXTRAORDINÁRIA
Menor ou igual a 2,5%	30 dias
Maior que 2,5% e menor ou igual a 5%	45 dias
Maior que 5,0% e menor ou igual a 7,5%	60 dias
Maior que 7,5% e menor ou igual a 10%	75 dias
Maior que 10% e menor ou igual a 12,5 %	90 dias
Maior que 12,5% e menor ou igual a 15%	105 dias
Maior que 15% e menor ou igual a 17,5%	120 dias
Maior que 17,5%	135 dias

6.13. Dessa forma, não há qualquer alteração quanto à duração da sanção de publicação extraordinária da decisão administrativa sancionadora, a qual permanece fixada em **45 (quarenta e cinco) dias**, inexistindo, portanto, qualquer irregularidade nesse aspecto.

6.14. A aplicação da pena de declaração de inidoneidade para licitar ou contratar com a Administração Pública, nos termos do art. 87, inciso IV, c/c art. 88, incisos II e III, da Lei nº 8.666/1993, revela-se adequada diante da conduta da empresa **Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.**, que **utilizou-se de pessoa jurídica interposta para fraudar o caráter competitivo do processo licitatório nº 2.653/2020 e dissimular seus reais interesses na contratação pública**. Configura-se, assim, a prática de atos lesivos à moralidade e à legalidade administrativas. Conforme dispõe o § 3º do art. 87 da referida lei, a reabilitação estará condicionada ao transcurso do prazo mínimo de dois anos, ao ressarcimento integral do dano e à comprovação da superação dos motivos que ensejaram a sanção.

6.15. Por fim, para os fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI da Lei nº 12.846/2013 e considerando a previsão constante em seu §3º, do artigo 6º, a Comissão de PAR destacou a identificação dos seguintes valores:

Valor do dano à Administração: R\$ 640.000,00, de acordo com as especificidades do caso, o valor do dano causado é, no mínimo, equivalente ao valor da vantagem auferida decorrente da entrega parcial do objeto do Contrato nº 130/2020.

6.16. Nesse contexto, a não comprovação da prática do ato lesivo descrito no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013 - relativo à fraude na execução do contrato mediante superfaturamento - impacta diretamente na definição do valor do dano à Administração e da vantagem auferida, para os fins dos encaminhamentos previstos no Capítulo VI da referida Lei e nos termos do § 3º do art. 6º.

6.17. Dessa forma, considerando que restou afastada a "*entrega parcial do objeto do Contrato nº 130/2020*", **entende-se que não há, no caso concreto, valor de dano a ser imputado à empresa Dimensão Distribuidora de Medicamentos Ltda.**, afastando-se, portanto, a estimativa de prejuízo anteriormente atribuída.

7. PRESCRIÇÃO

Lei nº 12.846/2013

7.1. Nos termos do art. 25, da Lei nº 12.846/2013, a prescrição terá sua contagem iniciada a partir do conhecimento pela autoridade competente (ou da sua cessação, no caso de infração permanente ou continuada), interrompendo-se a contagem pela instauração do processo administrativo de responsabilização, conforme transcrição abaixo:

Art. 25. Prescrevem em 5 (cinco) anos as infrações previstas nesta Lei, contados da data da ciência da infração ou, no caso de infração permanente ou continuada, do dia em que tiver cessado.

Parágrafo único. Na esfera administrativa ou judicial, a prescrição será interrompida com a instauração de processo que tenha por objeto a apuração da infração.

7.2. No presente caso, ainda que se adote como termo inicial da contagem do prazo prescricional a data mais remota possível, qual seja, o dia 08/06/2020, data do protocolo da denúncia feita à CGU/MA (2969585, pp. 1/2, e 2969629, § 129), o termo final do prazo prescricional referente aos ilícitos previstos na Lei nº 12.846/2013 seria o dia 07/06/2025.

7.3. Entretanto, uma vez interrompida a prescrição, em razão da instauração do presente PAR em 05/10/2023 (SEI 2976507), com a consequente desconsideração do prazo já decorrido e o reinício de sua contagem nessa data, o prazo limite para que a Administração pudesse exercer o seu direito de punir seria **05/10/2028**.

Lei nº 8.666/93

7.4. No tocante à aplicação da Lei nº 8.666/1993, a contagem deverá seguir os termos previstos na Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

(...)

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

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

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.

7.5. Considerando que as condutas apuradas neste processo também consubstanciam o crime de "*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*" (art. 90 da Lei n.º 8.666/93), cuja pena é de 2 a 4 anos, cabe a aplicação dos prazos de prescrição previstos na lei penal.

7.6. Dessa forma, conforme disposto no art. 109, inciso IV, do Código Penal, a prescrição nos crimes em que o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro, ocorre após o decurso de 08 (oito) anos da ocorrência do fato. Ainda que se considere data da prática do ato lesivo a mais remota possível, qual seja, a data de assinatura do Contrato nº 130/2020 (2969584, p.7), tem-se que o termo inicial da contagem do prazo prescricional foi o dia 14/5/2020.

7.7. Desse modo, o termo final do prazo prescricional relativo aos ilícitos previstos na Lei nº 8.666/1993 seria o dia 18/07/2028.

7.8. Contudo, ao se incluir as hipóteses de interrupção da prescrição, previstas no art. 2º da Lei nº 9.873/1999, o novo termo final da prescrição deve ser revisto. Aplica-se ao caso:

- **Inciso II do art. 2º:** "*por qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*" – tal hipótese se concretizou com a instauração do IPL nº 2020.0097868-SR/PF/MA (2969590, pp. 6/7), pela Polícia Federal, em 30/09/2020, o que interrompeu o prazo prescricional naquela data e reiniciou a contagem por mais 8 anos.
- **Inciso I do art. 2º:** "*pela notificação ou citação do indiciado ou acusado, inclusive por meio de edital*" – a intimação da pessoa jurídica processada no âmbito do presente PAR, realizada por e-mail em 28/11/2023 (3033353), constitui nova causa interruptiva da prescrição.

7.9. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº 2020.0097868-SR/PF/MA, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

7.10. Importante destacar que a possibilidade de múltiplas interrupções do curso prescricional é amplamente reconhecida tanto pela doutrina quanto pela jurisprudência administrativa e judicial. A esse respeito, a [Resolução nº 344/2022 do TCU](#) dispõe expressamente, em seu art. 5º, § 1º, que “*a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo*”.

7.11. A mesma orientação interpretativa vem sendo adotada reiteradamente pela 1ª Turma do Supremo Tribunal Federal, como no julgamento do [Mandado de Segurança nº 36.905/DF](#), de relatoria do Ministro Luís Roberto Barroso, cuja ementa dispõe:

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

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

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

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

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

5. Agravo a que se nega provimento.

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

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

7.14. Nesse cenário, a intimação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2024 recomeçou a contagem do prazo de prescrição, postergando o seu termo final para **28/11/2031**. Portanto, no momento da presente análise, a pretensão punitiva da Administração permanece plenamente válida e exigível.

7.15. Verifica-se, portanto, que o presente PAR foi instaurado dentro do prazo para a aplicação das penalidades postas.

7.16. Assim, é plenamente possível a aplicação das sanções sugeridas pela CPAR.

8. CONCLUSÃO

8.1. Em vista dos argumentos aqui expostos, opina-se pela regularidade do PAR.

8.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa,

enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

8.3. Embora as alegações finais apresentadas pela empresa não tenham afastado os elementos que demonstram a prática de atos lesivos à Administração Pública, alguns dos esclarecimentos trazidos foram considerados suficientes para impactar parcialmente as penalidades sugeridas, notadamente quanto à revisão do valor da multa administrativa originalmente proposto.

8.4. Dessa forma, sugere-se o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019.

8.5. Ressalva-se, contudo, que a presente análise recomenda à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica **DIMENSÃO DISTRIBUIDORA DE MEDICAMENTOS LTDA. (CNPJ 02.956.130/0001-28)** da penalidade de multa no valor de **R\$ 2.645.114,22 (dois milhões, seiscentos e quarenta e cinco mil, cento e quatorze reais e vinte e dois centavos)**. Tal recomendação considera o fato de não ter restado comprovada a prática do ato lesivo descrito no art. 5º, inciso IV, alínea “d”, da Lei nº 12.846/2013, consistente em fraude na execução do contrato administrativo por meio de superfaturamento, conforme analisado nesta Nota Técnica.

8.6. À consideração superior.



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO, Auditor Federal de Finanças e Controle**, em 04/07/2025, às 11:15, conforme horário oficial de Brasília, com fundamento no § 3º do art. 4º do Decreto nº 10.543, de 13 de novembro de 2020.

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