



CONTROLADORIA-GERAL DA UNIÃO

NOTA TÉCNICA Nº 2566/2025/CGIPAV-ACESSO RESTRITO/DIREP/SIPRI

PROCESSO Nº 00190.105051/2023-31

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 **Dräger Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 02.535.707/0001-28)**.

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.
- 2.5. Lei nº 9.873, de 23 de novembro de 1999.
- 2.6. Lei nº 10.520, de 17 de julho de 2002.

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 **Dräger Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 02.535.707/0001-28, de agora em diante "Dräger", "acusada" ou "empresa")**.

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

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

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

4.5. Tais fraudes começaram a ser descobertas por um trabalho conjunto entre o Departamento de Polícia Federal (DPF), o Ministério Público Federal (MPF) e a Receita Federal do Brasil (RFB), o qual resultou na deflagração da Operação Fatura Exposta, por sua vez um desdobramento das Operações Calicute (deflagrada em 17/11/2016) e Eficiência (26/01/2017).

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

4.7. Os ilícitos específicos da acusada seriam ajustes anticompetitivos com concorrentes e prática de superfaturamento nas licitações do INTO.

4.8. Por essa razão, a DRAGER foi indiciada por ter supostamente praticado os atos lesivos previstos no art. 88, inciso II (praticar atos ilícitos visando frustrar os objetivos da licitação) e inciso III (demonstrar não possuir idoneidade para contratar com a Administração em virtude dos ilícitos praticados) da Lei nº 8.666/1993 (vigente à época dos fatos), em razão de ter praticado ajustes anticompetitivos com os concorrentes em três procedimentos licitatórios (Pregões nº 131/2009 nº 153/2009; e Adesão ao Pregão nº 153/2009 pela SES, processo E-08.077.281/2009).

4.9. Após regular instrução, a CPAR concluiu pela subsistência das ilegalidades imputadas à empresa, promovendo, contudo, o reenquadramento jurídico das condutas com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão, vigente à época dos fatos), por terem sido praticadas no contexto de pregões, e não de licitações comuns regidas pela Lei nº 8.666/1993.

4.10. Dessa forma, o Relatório Final (3247949) recomendou a aplicação à empresa Dräger da sanção de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos, com descredenciamento do Sistema de Cadastro de Fornecedores - SICAF, em razão da prática de fraude na execução contratual e de conduta inidônea, nos termos do art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

RESUMO DO ANDAMENTO DO PROCESSO

4.11. O presente processo apuratório foi deflagrado no âmbito desta CGU por intermédio da Portaria SIPRI nº 1.805, de 5 de maio de 2023, publicada no DOU nº 86, de 08 de maio de 2023 (SEI nº 2798890).

4.12. Em 05 de abril de 2024, foi deliberado o indiciamento da empresa e assinado o Termo de Indiciamento desta (3167551).

4.13. Procedeu-se conforme previsto no art. 16 da IN CGU nº 13/2019, intimando-se a empresa para apresentar defesa escrita no prazo de 30 (trinta) dias, conforme atesta o documento SEI nº 3197250. A defesa prévia escrita, oportunamente apresentada, encontra-se juntada no documento SEI nº 3207613 e anexos.

4.14. A empresa não requereu a produção de provas adicionais ou de perícia, tendo a CPAR elaborado o seu Relatório Final (3247949) com base nas provas aduzidas aos presentes autos eletrônicos.

4.15. Nos termos do art. 22 da IN CGU nº 13/2019, o Secretário de Integridade Privada, na qualidade de autoridade instauradora, oportunizou à pessoa jurídica processada a possibilidade de se manifestar quanto ao documento final produzido pela CPAR, no prazo de 10 (dez) dias (3261949). Ciente da decisão (3275226), a empresa usufruiu de tal faculdade no prazo previsto no referido artigo, apresentando suas Alegações Finais (3289830), posteriormente aditadas por meio das petições registradas sob os nºs SEI 3341907 e 3703829.

4.16. Por fim, os autos foram encaminhados à CGIPAV para a análise de regularidade prevista no art. 23 da IN CGU nº 13/2019 (SEI nº 3290701).

4.17. 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 nº 2798890).

5.4. Quando ainda em curso o prazo de 180 (cento e oitenta) dias da portaria inaugural do PAR, foi publicada a Portaria de Prorrogação nº 3.615, de 31 de outubro de 2023, publicada no DOU de nº 209, Seção 2, p. 62, de 03 de novembro de 2023 (3005510). Após esta prorrogação, foi lavrada Portaria de Recondução nº 1.189, de 29 de abril de 2024, assinada pelo Secretário de Integridade Privada e publicada no DOU nº 84, de 02 de maio de 2024 (SEI nº 3200172).

5.5. Quanto às portarias de prorrogação e recondução, verifica-se que foram editadas em conformidade com o disposto no art. 13 da Instrução Normativa nº 13/2019, observando igualmente o art. 30 do normativo quanto à delegação de competência ao Secretário de Integridade Privada para instauração de PAR. Verifica-se, portanto, a regularidade do processo sob tal ponto de vista, pois lavradas por autoridade competente e observadas as formalidades exigidas pela norma.

5.6. Por seu turno, em se tratando da observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, foi oportunizado à empresa amplo e irrestrito acesso aos autos, possibilitando-se a sua visualização integral e o peticionamento eletrônico.

5.7. Aos seus representantes foi concedido acesso externo desde o início do PAR (SEI nº 2803999). Registre-se que nenhum ato instrutório foi realizado sem que antes a empresa fosse notificada para, caso quisesse, pudesse dele participar.

5.8. Dando-se sequência na análise sobre a regularidade formal do PAR, verifica-se a obediência aos procedimentos estipulados pela IN nº 13/2019. O termo de indiciamento (SEI nº 3167551) foi elaborado em conformidade com os requisitos previstos no artigo 17 do referido normativo, contendo descrição clara e objetiva do ato lesivo imputado e o apontamento das provas.

5.9. Quanto ao enquadramento legal, a CPAR entendeu por retificar, no Relatório Final (SEI n.º 3247949, itens 40-43), a capitulação jurídica atribuída à empresa DRAGER, divergindo do enquadramento inicial constante no Termo de Indiciação. Concluiu-se que o dispositivo violado não seria o art. 88, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993, mas sim o art. 7º da Lei n.º 10.520/2002 (Lei do Pregão). O reenquadramento jurídico promovido pela CPAR no Relatório Final, sem alteração da descrição fática dos fatos, constitui medida regular, amparada na aplicação subsidiária do art. 383 do Código de Processo Penal (CPP), como será demonstrado em tópico específico.

5.10. A empresa foi devidamente notificada das acusações, de acordo com o artigos 16 e 18 da IN CGU n.º 13/2019 (SEI n.º 3197250), assegurando a ampla ciência e possibilidade de manifestação. Tempestivamente, apresentou sua defesa técnica (SEI n.º 3207613 e respectivos anexos).

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

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

ANÁLISE DA MANIFESTAÇÃO AO RELATÓRIO FINAL

5.13. Inicialmente, a empresa foi indiciada por violação aos incisos II e III do art. 88 da Lei n.º 8.666/1993 (SEI n.º 3167551, item 51). Posteriormente, a CPAR retificou, no Relatório Final (SEI n.º 3247949, itens 40-43) a capitulação jurídica atribuída à empresa DRAGER, divergindo do enquadramento constante no Termo de Indiciação. Concluiu-se que o dispositivo violado não seria o art. 88, incisos II e III, da Lei n.º 8.666/1993, mas sim o art. 7º da Lei n.º 10.520/2002.

5.14. De acordo com as provas juntadas aos autos, a empresa praticou conluíus anticompetitivos e interposição ilegal de pessoa estranha ao contrato para recebimento de verbas públicas, tudo nas seguintes contratações públicas: (i) Processo n.º 250057/2404/2009, Pregão n.º 131/2009, conduzido pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad ("INTO"); (ii) Processo n.º 250057/2344/2009, Pregão n.º 153/2009, conduzido pelo INTO; e (iii) Processo n.º E-08/077.281/2009, adesão ao Pregão n.º 153/2009 pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro ("SES/RJ").

5.15. A CPAR, em sua análise no Relatório Final (3247949, itens 17-57), rejeitou todos os argumentos da defesa.

5.16. Na manifestação em suas Alegações Finais (3289830, itens 87-91), após o Relatório Final, a empresa requereu:

- Arquivamento do PAR por (i) ausência de competência da CGU e (ii) prescrição da pretensão punitiva quinquenal.
- Alteração do enquadramento legal para um tipo compatível com as condutas colaborativas adotadas, a fim de evitar a inviabilidade das atividades da empresa.
- Caso mantido o atual enquadramento, aditamento do Termo de Indiciação e reabertura integral do prazo de 30 dias para defesa.
- Reconhecimento da colaboração efetiva da empresa por meio do Acordo de Leniência, com consequente abstenção de aplicação de sanções.
- Subsidiariamente, consideração de atenuantes como o Acordo de Leniência e o Programa de Integridade para eventual dosimetria da sanção.

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

5.18. **ARGUMENTO 1: AUSÊNCIA DE COMPETÊNCIA DESTA I. CGU – SEI Nº 3289830 (ITENS 6-12).**

5.19. Na ótica da empresa, é evidente que: "(i) A legislação aplicável à época dos fatos não conferia à CGU competência para condução de processos administrativos de responsabilização e, por consequência, a aplicação de sanções a entes privados; (ii) estabelecimento de tal competência somente se deu com a Lei Anticorrupção, inaplicável ao presente caso; e, portanto, (iii) esta I. CGU não possui competência para a condução do PAR e aplicação de eventuais sanções".

5.20. Assim, requer: "... o arquivamento do presente PAR em face da ausência de competência desta I. CGU para sua condução e, especialmente, para aplicação de sanções, uma vez que os fatos sob análise são evidentemente anteriores à entrada em vigor da Lei Anticorrupção".

5.21. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 1:** Trata-se de reiteração de argumento suscitado pela empresa no decorrer do iter procedimental, através de sua defesa prévia antes do Relatório Final, a qual foi devidamente analisada pela CPAR, nos itens 18 a 27 do referido documento (3247949):

18. *Alegação de incompetência.* A acusada aduz que o mecanismo de responsabilização de pessoas jurídicas pela CGU foi instituído somente em 29/01/2014, com o início da vigência da LAC. Infelizmente, a acusada não percebeu que a CGU já atuava na responsabilização de pessoas jurídicas desde muito antes disso. Por isso, aproveitamos a oportunidade para delinear um breve histórico da atuação da CGU no período.

19. A primeira penalidade administrativa contra pessoa jurídica que a CGU aplicou no exercício de sua competência foi contra a construtora Gautama, conforme pode ser consultado no CEIS – Cadastro de Empresas Inidôneas e Suspensas (link direto: <https://portaldatransparencia.gov.br/sancoes/consulta/95624>)

(...)

20. A experiência mostrou a necessidade de um órgão dedicado especificamente à temática, pelo que, pouco depois, a CGU instituiu a CPAF – Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores, por meio da Portaria nº 1.878/2007, publicada no DOU de 18/12/2007, seção 2, p. 4.

21. A CPAF foi muito bem-sucedida, tendo aplicado diversas penalidades a fornecedores ao longo dos anos, a validade das quais foi consistentemente reconhecida pelo Poder Judiciário. É possível ter um panorama da dimensão da atuação exitosa da CPAF por meio de pesquisa no próprio CEIS, preenchendo-se “Controladoria-Geral da União” no campo “órgão sancionador”:

(...)

22. Foi ao longo dessa atuação que a CGU, junto com outros órgãos técnicos, ajudou a elaborar o projeto de lei nº 6.826/2010, o qual veio a redundar justamente na LAC.

23. Em suma, não há nulidade por suposta incompetência da CGU.

24. *Alegação de inaplicabilidade da LAC.* Rejeitamos também a alegação de nulidade por aplicação da LAC, mesmo que restrita às normas processuais.

25. Em primeiro lugar, esclarecemos que este PAR não efetuou qualquer imputação de infração com base nos tipos da LAC, justamente porque a CGU respeita a anterioridade da lei, princípio/regra de estatuta constitucional. Este PAR utiliza apenas as normas de caráter procedimental da LAC porque, assim como toda norma de natureza processual, elas têm aplicação imediata. Desse modo, a aplicação das normas processuais da LAC não gera nulidade.

26. Além disso, rejeitar a aplicação das normas processuais da LAC redundaria na aplicação de normas **menos favoráveis** à acusada. Afinal, o procedimento da Lei nº 8.666/1993 (que seria o aplicável no lugar daquele da LAC) limita-se a prever que a defesa será em 10 dias e o caso será julgado pelo ministro de estado do órgão lesado. A LAC, por outro lado, determina que o PAR somente poderá ser conduzido por comissão de pelo menos dois servidores estáveis, conferindo maior proteção ao processado. Além disso, também prevê duração para o PAR (180 dias), especifica melhor as competências e concede um generoso prazo para defesa – 30 dias, um dos mais elasticados do direito administrativo.

27. Assim, não faz sentido a alegação da acusada de que a aplicação de normas cuja aplicação já é imediata gera nulidade, mormente porque sua não aplicação prejudica a defesa. Tanto é assim que a acusada **não demonstrou em momento algum qual o prejuízo que sofreu em decorrência da aplicação das normas processuais da LAC**, o que reforça que a alegação não procede.

5.22. De fato, a Lei nº 8666/93, aplicada subsidiariamente aos pregões (Lei nº 10.520/2002, art. 9º), foi bastante sucinta ao dispor sobre o rito apuratório necessário à aplicação de sanções administrativas.

5.23. Atenta à realidade supra, foi instituída a Comissão de Processo Administrativo de Fornecedores (CPAF), responsável pela condução de processos nos quais se tenha em causa a aplicação, pelo Ministro-Chefe da CGU, das sanções previstas nas normas legais em matéria de licitação e contratos administrativos.

5.24. Dentre as competências da CPAF, destacam-se aquelas estabelecidas no art. 2º da mencionada Portaria nº 1.878/2007, ao dispor que:

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

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

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

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

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

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

5.25. Assim, a instauração de processo administrativo, conduzido pela CPAF com observância ao contraditório e à ampla defesa, autorizava, ao final, a aplicação de sanções a fornecedores licitantes ou contratados pelo Ministro-Chefe da CGU.

5.26. Ressalte-se, que a competência do Ministro-Chefe da CGU para aplicar sanções administrativas a infratores no âmbito das licitações e contratos públicos decorria dos preceitos estabelecidos na Lei nº 10.683/2003 e no Decreto nº 5.480/2005:

Lei nº 10.683/2003

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

(...)

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

Decreto nº 5.480/2005

Art. 2º Integram o Sistema de Correição:

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

(...)

Art. 4º Compete ao Órgão Central do Sistema:

(...)

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

5.27. Não obstante a existência de expressa competência legal da CGU para aplicar sanções a fornecedores, tal atribuição foi objeto de contestação por empresas sancionadas, que alegavam ser exclusiva do Ministro de Estado da pasta responsável pelo certame, nos termos do art. 87, IV, da Lei nº 8.666/1993. Contudo, o Superior Tribunal de Justiça (STJ), no julgamento do Mandado de Segurança nº 14.134/DF, firmou entendimento, por meio do voto do Ministro Relator Benedito Gonçalves, de que o artigo 84, VI, “a”, da Constituição Federal, c/c o artigo 18, § 4º, da Lei nº 10.683/2003, e c/c o artigo 2º, I, e artigo 4º, § 3º, do Decreto nº 5.480/2005, conferem ao Ministro de Estado do Controle e da Transparência a competência para instaurar e conduzir tais procedimentos:

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

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

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

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

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

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

6. Segurança denegada.

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

5.28. No que tange à alegação de inaplicabilidade da Lei nº 12.846/2013, ressalta-se novamente que não foram aplicadas sanções nela previstas, justamente por sua vigência ser posterior aos fatos apurados. A empresa foi sancionada com base em legislação vigente à época dos ilícitos (Lei nº 10.520/2002), o que afasta qualquer alegação de violação ao princípio da legalidade estrita no direito sancionador.

5.29. Por outro lado, quanto ao rito procedimental adotado, é pacífica a jurisprudência e a doutrina no sentido de que normas instrumentais ou procedimentais possuem aplicação imediata aos processos em curso, salvo disposição expressa em contrário – o que não ocorre no caso da LAC. Esse sistema está inclusive expressamente previsto no art. 14 do Código de Processo Civil (CPC), aplicável subsidiariamente aos processos administrativos, nos termos do art. 15:

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

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

5.30. Mais do que isso, o procedimento estabelecido pela LAC, em especial pelo Decreto nº 11.129/2022, é efetivamente mais garantidor dos direitos da defesa do que aquele previsto na Lei nº 8.666/1993 ou mesmo na Lei nº 10.520/2002. Ademais, além dos benefícios já apontados pela CPAR, o referido procedimento ainda admite a interposição de pedido de reconsideração da decisão administrativa sancionadora, nos termos do art. 15 do Decreto nº 11.129/2022.

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

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

5.33. **ARGUMENTO 2: RESPONSABILIZAÇÃO ADMINISTRATIVA E NECESSIDADE DE OBSERVÂNCIA DA PRESCRIÇÃO QUINQUENAL DA PRETENSÃO PUNITIVA DESTA CGU – SEI Nº 3289830 (ITENS 13-29).**

5.34. A empresa sustenta que o prazo prescricional aplicável ao PAR é de 5 anos, conforme a Lei nº 9.873/1999, que rege a prescrição no exercício do poder de polícia administrativa. Critica a aplicação, pela CGU, do prazo penal de 8 anos, por analogia ao Código Penal (§2º do art. 1º do referido diploma), alegando que tal regra é inaplicável a pessoas jurídicas, já que estas não respondem penalmente por corrupção (exceto em matéria ambiental).

5.35. Alega contradição na posição da CGU, que reconhece a Lei nº 9.873/1999 (prazo quinquenal), mas adota interpretação penal mais gravosa com base em parecer isolado de 2017. Destaca que normativa da própria CGU de 2022 (Manual de Responsabilização de Entes Privados) confirma o prazo prescricional de 5 anos para responsabilização de entes privados por infração prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.36. Afirma que o § 2º do art. 2º da Lei nº 9.873/1999 - que admite prazo penal quando o fato também constituir crime - se aplica apenas a pessoas físicas, como em processos administrativos disciplinares, não sendo aplicável a empresas.

5.37. Diante do arcabouço legal, normativo e jurisprudencial apresentado, a acusada entende aplicável ao presente PAR o prazo prescricional de cinco anos, iniciando-se em 07/12/2011, data final da continuidade delitiva. Dessa forma, a pretensão punitiva se extinguiu em 07/12/2016, ou seja, antes do marco interruptivo mais antigo identificado.

5.38. Assim, reitera que o PAR "*deve ser arquivado sem qualquer aplicação de sanção por essa I. CGU em razão da evidente prescrição da pretensão sancionatória*".

5.39. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 2:** Trata-se de reiteração de argumento já apresentado pela empresa ao longo do processo, especificamente em sua defesa prévia anterior ao Relatório Final, tendo sido devidamente analisado pela CPAR nos itens 28 a 39 do referido documento (SEI nº 3247949):

28. Uma análise exaustiva da prescrição revela que as infrações referentes às fraudes nas licitações estão prescritas, mas as fraudes na execução não estão prescritas.

29. A acusada tem razão ao apontar a necessidade do uso da Lei nº 9.873/1999, pois a Lei nº 8.666/1993 é inteiramente omissa a respeito e a Lei nº 9.873/1999 rege a prescrição do poder de polícia da Administração em geral.

30. No entanto, a Dräger não tem razão quando alega que o prazo prescricional é o quinquenal, pois, nos termos do § 2º do art. 1º da referida lei: "*Quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se-á pelo prazo previsto na lei penal.*"

31. A acusada objetou que tal prazo seria aplicável apenas a pessoas físicas, pois a pessoa jurídica não pode ser criminalmente responsabilizada pelo tipo penal correspondente do art. 90 da Lei nº 8.666/1993. No entanto, a Consultoria Jurídica desta CGU já tem parecer em sentido contrário:

(...)

32. Os tipos penais correspondentes às condutas da Dräger subsumem-se à fraude em licitação à licitação prevista no art. 90 da antiga Lei nº 8.666/1993:

(...)

33. A pena máxima do crime do referido art. 90 é de 4 anos, portanto, ela prescreve em 8 anos, conforme o inciso IV do art. 109 do Código Penal: "*A prescrição, antes de transitar em julgado a sentença final, salvo o disposto no § 1º do art. 110 deste Código, regula-se pelo máximo da pena privativa de liberdade cominada ao crime, verificando-se: (...) IV – em oito anos, se o máximo da pena é superior a dois anos e não excede a quatro;*"

34. Como são dois grupos de infrações (fraude no processo de compra e fraude na execução), consideramos um termo inicial prescricional para cada qual: a adjudicação dos bens licitados em cada pregão e o encerramento da última entrega, respectivamente.

35. Elegemos tais marcos porque consideramos que a fraude no processo de compra se encerra quando da homologação do certame e que eventual repercussão além disso é consequência de um ilícito, e não ato ilícito em si. E consideramos que a fraude na execução contratual é uma infração continuada, persistindo durante todo o período da execução.

36. Apresentamos abaixo tabelas indicando as datas que a CPAR considerou, bem como os respectivos documentos embaixadores:

(...)

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

(...)

38. O marco interruptivo mais antigo que a CPAR encontrou foi a portaria de instauração do IPL 37/2017-7, instaurado em 06/04/2017 que inaugurou a investigação do DPF especificamente sobre as irregularidades no INTO (a futura Operação Fatura Exposta) (cópia em 3259321). Consequentemente, todas as infrações ocorridas até 05/04/2009 (inclusive) já estão prescritas – o que, conforme tabela acima, não ocorreu em qualquer das infrações.

39. Ausente ocorrência de prescrição, procedemos à análise do mérito.

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

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

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

(..)

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

5.42. A conduta imputada à empresa, conforme descrita no Termo de Indiciação (SEI nº 3167551), consiste na frustração do caráter competitivo das licitações, tipificada como crime no art. 90 da Lei nº 8.666/1993:

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

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

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

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

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

(...)

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

5.45. Ressalte-se que a Lei nº 9.873/1999 é norma de aplicação objetiva e geral, dirigida ao fato ilícito e não à natureza do sujeito sancionado. Portanto, aplica-se igualmente a pessoas físicas e jurídicas, afastando a tese de que os prazos penais ali previstos seriam restritos a processos administrativos disciplinares.

5.46. Sobre o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (p. 168-169)^[1] supostamente confirmar o prazo prescricional de 5 anos para responsabilização de entes privados por infração prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, tal referência não se aplica ao presente PAR, pois trata-se de exemplo meramente ilustrativo, baseado em fato hipotético ocorrido já sob a vigência da Lei nº 12.846/2013, utilizado exclusivamente para explicar a contagem do prazo quinquenal previsto no *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, sem considerar a hipótese de o fato também constituir crime, caso em que incide o § 2º do mesmo artigo, como ocorre na situação ora analisada.

5.47. Assim, a CPAR aplicou corretamente esse parâmetro para análise da prescrição, inclusive em relação a pessoas jurídicas, conforme entendimento constante em parecer da CONJUR/CGU (Parecer n. 00241/2022/CONJUR-CGU/CGU/AGU^[2], itens 24-44), o qual não se confunde com o "parecer isolado" de 2017 mencionado pela empresa, demonstrando tratar-se de entendimento mais recente e consolidado no âmbito da CONJUR/CGU quanto à aplicação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 a entes privados.

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

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

(...)

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

4.24. Com fundamento nestas mesmas razões, a alteração de regência estabelecida na Lei 9.873/99, de uma prescrição ordinária de 05 anos (art. 1º), para os prazos prescricionais de maior amplitude estabelecidos em abstrato na legislação

penal (§ 2º, do art. 1º), trata-se de norma a ser observada. Cabe distinguir, contudo, que os prazos penais previstos no art. 109 do Código Penal são adotados de forma isolada e exclusiva, ou seja, sem o emprego do respectivo disciplinamento prescricional acessório nele disposto, tais como causas interruptivas, suspensivas e de diminuição e aumento - estas previstas no art. 2º da própria Lei 9.873/99.

(...)

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

(...)

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

(destaquei)

5.49. Com efeito, levando-se em consideração apenas os fatos mais pretéritos, relacionados ao grupo de infrações indicado pela CPAR referente à “fraude no processo de compra” e, portanto, adotando-se o marco inicial mais favorável à acusada, verifica-se que o prazo prescricional (8 anos) teria início em 30/11/2009 (SEI nº 3247949, itens 34/36). Isso porque os ilícitos imputados à empresa no âmbito dos Pregões nº 131/2009 e nº 153/2009 configuram infração administrativa continuada, por consistirem em fraudes reiteradas ao caráter competitivo de certames da mesma natureza, cometidas com unidade de desígnios e homogeneidade de modus operandi. Assim, considera-se que a infração continuada perdurou até a data de sua cessação, em 30/11/2009, quando se consumou a última conduta relacionada à “fraude no processo de compra” no âmbito do Pregão nº 153/2009. A partir dessa data, portanto, inicia-se a contagem do prazo prescricional, consoante previsão expressa do caput do artigo 1º da Lei nº 9.873/1999, com termo final em 30/11/2017, salvo ocorrência de marcos interruptivos.

5.50. Nesse contexto, a portaria de instauração do IPL nº 37/2017-7, datada de 06/04/2017 (3259321), que deu início à investigação no âmbito da Polícia Federal (Operação Fatura Exposta), interrompeu o curso do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

5.51. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 06/04/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 06/04/2025.

5.52. Registre-se, ainda, que, mesmo na hipótese de inexistência do IPL nº 37/2017-7, o prazo prescricional também teria sido interrompido pelas apurações empreendidas no âmbito da própria CGU, por meio da Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2796735), de 27/11/2017, que teve por objeto a apuração de irregularidades em procedimentos licitatórios para aquisição de equipamentos no âmbito do INTO, configurando atos inequívocos de apuração capazes de interromper validamente a prescrição, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999.

5.53. Com a intimação da empresa para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, em 05 de abril de 2024 (SEI nº 3197250), operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999:

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

(...)

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

5.54. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº 37/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

5.55. 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^[3] dispõe expressamente, em seu art. 5º, § 1º, que *“a prescrição pode se interromper mais de uma vez por causas distintas ou por uma mesma causa desde que, por sua natureza, essa causa seja repetível no curso do processo”*.

5.56. 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^[4], 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.

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

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

5.59. Nesse cenário, a intimação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2024 começou a contagem do prazo de prescrição, postergando o seu termo final para **05 de abril de 2032**. Portanto, no momento da presente análise, a pretensão punitiva da Administração permanece plenamente válida e exigível.

5.60. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, aplica-se ao caso o prazo prescricional de oito anos, nos termos do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, combinado com o art. 90 da Lei nº 8.666/1993 e o art. 109, IV, do Código Penal, inexistindo, no momento desta análise, qualquer causa extintiva da pretensão punitiva administrativa. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto ao alegado transcurso do prazo prescricional no caso concreto.

5.61. **ARGUMENTO 3: ALTERAÇÃO INDEVIDA DO ENQUADRAMENTO LEGAL** – SEI Nº 3289830 (ITENS 30-43).

5.62. A empresa sustenta que a alteração do enquadramento legal promovida pela CPAR no Relatório Final, do art. 87 c/c art. 88 da Lei nº 8.666/1993 para o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), configuraria violação ao devido processo legal, ao contraditório e à ampla defesa, previstos no art. 5º, incisos LIV e LV, da Constituição Federal. Argumenta que, embora a CPAR tenha reconhecido o novo enquadramento, manteve a proposta de aplicação de penalidade mais gravosa (impedimento de licitar por até 5 anos), o que inviabilizaria o cumprimento do Acordo de Leniência firmado com o Ministério Público Federal (MPF), além de comprometer sua viabilidade econômica no Brasil.

5.63. A empresa sustenta ainda que o Termo de Indiciação deveria ter sido formalmente aditado, com reabertura integral do prazo de 30 dias para defesa, nos termos dos arts. 16 e 17 da Instrução Normativa CGU nº 13/2019, uma vez que a definição da sanção cabível é elemento essencial à delimitação da acusação e à adequada estratégia defensiva, conforme doutrina de Maria Sylvia Zanella Di Pietro sobre o contraditório nos processos administrativos.

5.64. Consequentemente, requer "*que seja devolvido inteiramente o prazo de 30 dias para que a acusada apresente sua defesa (...) sob pena de violação ao direito de defesa e contraditório da acusada*".

5.65. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 3:** A CPAR constatou que todas as condutas imputadas à empresa ocorreram no âmbito de pregões eletrônicos, e não em licitações comuns regidas pela Lei nº 8.666/1993. Diante disso, entendeu ser necessário corrigir o enquadramento legal inicialmente previsto no Termo de Indiciação, substituindo os arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993 pelo art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão), que prevê a sanção de impedimento de licitar e contratar com a Administração Pública federal por até cinco anos, além do descredenciamento de sistemas de fornecedores (SEI nº 3247949, itens 40-43):

40. *Correção do enquadramento.* Preliminarmente é necessário fazer uma correção em relação ao enquadramento legal das condutas: todas elas foram realizadas no âmbito de pregões, e não de licitações comuns. Assim, os tipos legais infringidos não são os arts. 87 e 88 da Lei nº 8.666/1993, e sim o art. 7º da Lei nº 10.520/2002 (Lei do Pregão):

(...)

41. A CPAR está autorizada a realizar tal alteração com base em aplicação subsidiária do Código de Processo Penal (CPP), que prevê a figura da chamada *emendatio libelli*:

(...)

42. Tal como previsto no CPP, a CPAR não está realizando qualquer alteração na descrição dos fatos, e sim no enquadramento legal – a alteração na descrição dos fatos corresponde a instituto diferente, chamado "*mutatio libelli*".

43. Ora, a legislação autoriza esse tipo de enquadramento sem necessidade de emenda da acusação mesmo que isso implique aumento de pena. E no presente caso, o enquadramento na Lei 10.520/2002 reduz a pena, pois a pena máxima deixa de ser a declaração de inidoneidade (que inabilita a contratação do apenado por tempo indeterminado perante a União, todos os Estados e todos os Municípios) e passa a ser impedimento de contratar com por até cinco anos perante apenas a União. Assim, não há necessidade de se intimar a acusada ou retificar o TI para isso.

5.66. De fato, é plenamente admitida a aplicação do instituto da *emendatio libelli* no âmbito do Direito Administrativo Sancionador, conforme reconhecido pela jurisprudência do Superior Tribunal de Justiça no julgamento do Mandado de Segurança nº 19.726/DF (Rel. Min. Napoleão Nunes Maia Filho, Primeira Seção, julgado em 13/12/2017, DJe 18/12/2017):

MANDADO DE SEGURANÇA. POLICIAL FEDERAL. PAD. FATO APURADO: PRISÃO EM FLAGRANTE DO SERVIDOR EM SUPOSTA ESCOLTA DE CAMINHÃO QUE TRANSPORTAVA PRODUTOS CONTRABANDEADOS (ART. 132, IV DA LEI 8.112/90 E 43, VIII E XLVIII DA LEI 4.878/65). PENA APLICADA: DEMISSÃO. DECISÃO FUNDAMENTADA. PENALIZAÇÃO COERENTE COM OS POSTULADOS DA PROPORCIONALIDADE E RAZOABILIDADE. ALTERAÇÃO QUE SE SUBMETERIA À NECESSIDADE DE DILAÇÃO PROBATÓRIA O QUE, CONTUDO, É DEFESO NA VIA DO MANDADO DE SEGURANÇA. NULIDADE DA PORTARIA INAUGURAL. AUSÊNCIA DE INDICAÇÃO MINUCIOSA DOS FATOS INVESTIGADOS E CAPITULAÇÃO. POSSIBILIDADE DE PRORROGAÇÃO DOS MEMBROS DA COMISSÃO PROCESSANTE. PARECER DO MINISTÉRIO PÚBLICO PELA DENEGAÇÃO DA ORDEM. ORDEM DENEGADA.

1. O indiciado se defende dos fatos que lhe são imputados e não de sua classificação legal, de sorte que a posterior alteração da capitulação legal da conduta, não tem o condão de inquirar de nulidade o Processo Administrativo Disciplinar; a descrição dos fatos ocorridos, desde que feita de modo a viabilizar a defesa do acusado, afasta a alegação de ofensa ao princípio da ampla defesa.

(MS 19.726/DF, Rel. Ministro NAPOLEÃO NUNES MAIA FILHO, PRIMEIRA SEÇÃO, julgado em 13/12/2017, DJe 18/12/2017)

5.67. Cumpre ressaltar que, no caso concreto, nem sequer houve agravamento da sanção decorrente do reenquadramento legal. Isso porque, conforme o entendimento atualmente adotado pela Controladoria-Geral da União no Parecer n. 00241/2023/CONJUR-CGU/CGU/AGU^[5], o prazo máximo da penalidade de declaração de inidoneidade passou a ser limitado a 6 anos, por aplicação analógica do §5º do art. 156 da Lei nº 14.133/2021 (Nova Lei de Licitações e Contratos):

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

IV - declaração de inidoneidade para licitar ou contratar.

(...)

§ 5º A sanção prevista no inciso IV do caput deste artigo será aplicada ao responsável pelas infrações administrativas previstas nos incisos VIII, IX, X, XI e XII do caput do art. 155 desta Lei, bem como pelas infrações administrativas previstas nos incisos II, III, IV, V, VI e VII do caput do referido artigo que justifiquem a imposição de penalidade mais grave que a sanção referida no § 4º deste artigo, e impedirá o responsável de licitar ou contratar no âmbito da Administração Pública direta e indireta de todos os entes federativos, **pelo prazo mínimo de 3 (três) anos e máximo de 6 (seis) anos**. (grifos acrescidos)

5.68. Dessa forma, a sanção de impedimento de licitar e contratar por até 5 anos, prevista no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 e recomendada pela CPAR no presente processo, é inclusive inferior à pena máxima atualmente admitida pela CGU para casos do art. 87 c/c art. 88 da Lei nº 8.666/1993, além de ser limitada ao âmbito federal, não configurando qualquer prejuízo à parte processada.

5.69. Por fim, a remissão doutrinária à obra de Maria Sylvia Zanella Di Pietro não se aplica ao caso concreto, uma vez que trata da necessidade de nova notificação apenas "*se fatos novos surgirem após a notificação do interessado*", hipótese distinta do caso em apreço, em que não houve modificação na descrição fática, mas apenas reenquadramento jurídico dos mesmos fatos, o que não exige aditamento ou reabertura de prazo, nos termos do art. 383 do CPP, aplicado subsidiariamente ao Direito Administrativo Sancionador.

5.70. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, o reenquadramento jurídico promovido no Relatório Final encontra amparo legal no art. 383 do Código de Processo Penal, aplicado subsidiariamente ao Direito Administrativo Sancionador, não implicou modificação fática nem prejuízo à ampla defesa, e resultou, inclusive, na aplicação de sanção menos gravosa que a originalmente prevista, sendo, portanto, juridicamente válido e adequado ao caso concreto. Portanto, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à alteração indevida do enquadramento legal no caso concreto.

5.71. **ARGUMENTO 4: NECESSIDADE DE SE AFASTAR PENALIDADES QUE INVIABILIZEM O ACORDO DE LENIÊNCIA** – SEI Nº 3289830 (ITENS 30-43, 51-61, 74-86).

5.72. A empresa sustenta que a aplicação de sanção mais severa, como o impedimento de licitar por até 5 anos (art. 7º da Lei nº 10.520/2002), é desproporcional e compromete o cumprimento do Acordo de Leniência firmado com o MPF. Defende que a penalidade deve ser compatível com sua colaboração efetiva, o ressarcimento de danos, o pagamento de multa

e a implementação de programa de integridade sob monitoramento. Alega que o art. 87, § único, IV, da Lei nº 8.666/1993 prevê a extinção da sanção de inidoneidade quando houver reabilitação, o que já teria ocorrido no âmbito do MPF, e que decisões do TCU e STF já reconheceram a necessidade de evitar sanções que inviabilizem colaborações no âmbito do microsistema anticorrupção.

5.73. Por fim, requer que "*se reconheça a efetiva colaboração da Dräger Indústria por meio do Acordo de Leniência, de modo que a CGU se abstenha de aplicar quaisquer sanções*" e "*ainda que se decida pela aplicação de sanção à Dräger Indústria, que sejam considerados os diversos elementos atenuantes acima, incluindo a colaboração via Acordo de Leniência ... para fins de mitigação da punição aplicada*".

5.74. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 4:** Mais uma vez, observa-se na manifestação apresentada pela empresa, após a emissão do Relatório Final, a repetição de argumentos já anteriormente expostos e devidamente analisados pela CPAR nos itens 48 a 57 e 61 do referido Relatório (SEI nº 3247949):

48. Sem razão a acusada quanto à necessidade de se considerar os acordos de leniência com o MPF.

49. Os acordos com o MPF somente podem dizer respeito à esfera de competência do MPF, não podendo vincular órgãos que dele não participaram. Tal vinculação seria equivalente a um acordo de não persecução criminal firmado pela CGU pretendendo vincular o MPF.

50. As infrações tratadas neste PAR são infrações tipicamente administrativas cometidas por pessoa jurídica, de modo que a respectiva competência punitiva é administrativa. A Lei nº 12.846/2013 deixa isso ainda mais claro ao estabelecer que, no âmbito do Poder Executivo Federal, a competência da CGU para acordos de leniência é exclusiva:

(...)

51. A jurisprudência dos tribunais ainda não está firme sobre o tema, mas já existem diversas decisões no sentido de se respeitar a competência constitucional de cada órgão:

(...)

52. Tampouco procede a alegação da acusada de que desconsiderar o acordo de leniência seria violação dos princípios da segurança jurídica, confiança e boa-fé. Os acordos de leniência de pessoa jurídica firmados com o MPF relativos a infrações administrativas foram firmados contra texto expresso de lei. A Dräger optou por um caminho intrinsecamente inseguro ao buscar apenas um órgão e firmar um acordo com ele fundamentado apenas em principiologia abstrata, e ainda contrariando uma competência prevista expressamente em lei. Quem faz um cálculo de riscos e benefícios e escolhe um caminho intrinsecamente arriscado não pode depois alegar que as consequências desse caminho violam a segurança jurídica.

53. A CPAR reconhece que parte da doutrina defende a existência de um regime de “balcão único”, pelo qual a empresa interessada firma um único acordo de leniência que vincula todos os órgãos responsáveis por algum tipo de persecução penal ou administrativa. Inclusive, o texto que citamos abaixo é de coautoria de um servidor de carreira desta CGU, Alexandre Cordeiro Macedo:

(...)

54. No entanto, como o trecho citado deixa claro, esse regime não existe, sendo apenas uma ideia de lege ferenda (como a lei deveria ou poderia ser). De lege lata (como a lei está posta), tal regime não existe. E o que a Dräger solicita é que seu acordo de leniência com o MPF tenha efeitos de “balcão único”, vinculando inclusive a CGU – o que, de novo, não tem previsão legal. A CPAR não considera que o pedido da Dräger seja absurdo ou irrazoável; ele simplesmente não tem previsão legal.

55. Por tudo isso, a CPAR entende que os documentos do MPF atestando a colaboração da acusada não têm valor jurídico, eis que dizem respeito a competência legal exclusiva da CGU prevista explícita e inequivocamente em lei.

(...)

61. E, como exposto acima, não podemos considerar os acordos feitos com o MPF como atenuantes. Por mais que seja louvável a iniciativa da acusada em buscar solução negocial dos ilícitos, tais acordos foram feitos em invasão frontal de competência legal exclusiva da CGU. Apenas acordos feitos com a própria CGU teriam o condão de atenuar pena aplicada.

5.75. De fato, a CGU não está legalmente vinculada ao Acordo de Leniência firmado pela empresa com o MPF, considerando que o *Parquet* Federal não possui competência legal para celebrar esse tipo de acordo no âmbito administrativo, sendo essa atribuição conferida à CGU, nos termos do art. 16 da Lei nº 12.846/2013. Ainda que membros do MPF tenham, à margem da legislação, firmado pactos baseados em interpretações próprias, tal prática não encontra respaldo jurídico, pois inexistente norma que autorize o *Parquet* Federal a conduzir acordos de leniência com pessoas jurídicas por infrações administrativas.

5.76. Assim, o acordo de leniência celebrado pelo MPF não afasta as competências legalmente atribuídas à CGU pela Lei nº 12.846/2013, tampouco impede a aplicação das sanções nela previstas. Não se mostra juridicamente admissível subordinar a atuação da CGU a pactuações firmadas em outras instâncias, sob pena de esvaziamento de sua função de controle interno e da competência que lhe é conferida para firmar acordos de leniência no âmbito da responsabilização administrativa de entes privados por atos de corrupção empresarial, especialmente no tocante a licitações e contratos. Ainda que se admita a legitimidade do MPF para celebrar acordos em sua esfera de atribuições, tais instrumentos somente podem implicar a redução ou mitigação das sanções de competência do próprio Ministério Público, não podendo produzir efeitos vinculantes sobre o poder sancionatório da CGU.

5.77. Além disso, não há, no presente PAR, utilização direta de elementos probatórios obtidos por meio do referido acordo de leniência. Conforme registrado no Termo de Indiciamento (SEI nº 3167551), a instrução do processo foi baseada exclusivamente em análises técnicas da CGU e TCU, [REDACTED]

██████████. A CGU, portanto, exerce suas competências de forma autônoma e independente, com base em achados próprios e fundamentos legais que sustentam sua atuação sancionadora.

5.78. Acrescente-se que a jurisprudência citada pela empresa para evitar sanções que inviabilizem colaborações no âmbito do microssistema anticorrupção, tanto do TCU (Acórdão nº 483/2017 Plenário) quanto do STF (MS 35.435), não se aplica ao caso concreto. A decisão do TCU mencionada, além de tratar de mera possibilidade, aborda hipótese diversa, em que os elementos oriundos do acordo de leniência auxiliaram diretamente a instrução do processo administrativo, o que não ocorre aqui. Já o precedente do STF refere-se a medida liminar e trata da reparação do dano, não da aplicação de sanções administrativas previstas em lei.

5.79. Deve-se ponderar, contudo, que há precedentes mais recentes do TCU em que se determinou a suspensão da aplicação de sanções, mesmo nos casos em que as informações obtidas nos acordos de leniência não foram utilizadas diretamente na atuação do controle externo, optando-se pelo sobrestamento da apreciação das irregularidades até a comprovação do cumprimento integral das obrigações pactuadas pelas empresas (Acórdão 2818/2021-TCU-Plenário):

ACORDAM os Ministros do Tribunal de Contas da União, reunidos em sessão de Plenário, ante as razões expostas pelo Relator, em:

(...)

9.3. sobrestar, com fundamento no art. 157, caput, do Regimento Interno do TCU, a apreciação da participação da Construtora OAS S/A nas fraudes ocorridas nas licitações para a contratação das obras da Refinaria Presidente Getúlio Vargas (Repar), até a demonstração de que a sociedade cumpriu suas obrigações constantes do Termo de Compromisso de Cessação de prática firmado **junto ao Conselho Administrativo de Defesa Econômica e do Acordo de Leniência firmado com a Advocacia-Geral da União (AGU) e a Controladoria Geral da União (CGU)**;

5.80. Tais deliberações foram proferidas em atenção aos entendimentos firmados pelo Supremo Tribunal Federal no julgamento do MS 35.435/DF, apreciado em conjunto com os MS 36.173, 36.496 e 36.526, ocasião em que o relator, Ministro Gilmar Mendes, assentou que o alinhamento das decisões do TCU seria imperativo nos casos em que os acordos de leniência fossem celebrados com o CADE, a CGU e a AGU, por abarcarem simultaneamente o regime de responsabilização administrativa e judicial das pessoas jurídicas. Ressalte-se, contudo, que tais precedentes referem-se exclusivamente a acordos firmados no âmbito do CADE, da CGU e da AGU, órgãos com competência legal para celebração de acordos de leniência, não sendo extensíveis a pactuações celebradas isoladamente pelo Ministério Público Federal, como no caso ora analisado.

5.81. Destaca-se, ainda, que a CGU não participou da celebração do acordo com o MPF, nem há, nos autos, demonstração do conteúdo integral do pacto firmado pela empresa. A mera menção à existência do acordo e a apresentação de certidões genéricas (SEI nº 3207617 e 3207618), sem detalhamento das cláusulas, impede a aferição da abrangência dos fatos e benefícios nele incluídos. Em tais condições, não se verifica qualquer restrição ao exercício das competências sancionatórias da CGU decorrentes da pactuação firmada com outro órgão.

5.82. Reitere-se que, no caso sob exame, não há notícia de celebração de acordo de leniência com a CGU e a AGU que contenha cláusula de afastamento das sanções administrativas previstas na Lei nº 12.846/2013 ou nas leis de licitações e contratos. Tampouco foram apresentadas, nas alegações da empresa, informações claras quanto à abrangência da isenção de penalidades previstas no acordo de leniência celebrado exclusivamente com o MPF e homologado no âmbito da Justiça Federal. As certidões (SEI nº 3207617 e 3207618) juntadas aos autos limitam-se a informar que a empresa reconheceu o superfaturamento decorrente do Pregão nº 131/2009 e efetuou depósito relativo à antecipação da multa prevista na Lei nº 8.429/1992 e ao valor estimado do débito, conforme metodologia pactuada com o MPF. Tais elementos corroboram o entendimento de que não há qualquer limitação imposta à CGU para o exercício de suas competências sancionatórias, não se verificando, no caso concreto, os requisitos que autorizariam a isenção da aplicação das sanções administrativas de competência da CGU em função de acordo firmado com o MPF.

5.83. Não obstante, reconhece-se que o cumprimento das obrigações assumidas no acordo de leniência com o MPF poderia configurar circunstância atenuante na dosimetria da sanção, nos termos do art. 7º da Lei nº 12.846/2013 e dos §§ 2º e 3º do art. 22 da Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB).

Lei nº 12.846/2013

Art. 7º Serão levados em consideração na aplicação das sanções:

(...)

VII - a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações;

VIII - a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade, auditoria e incentivo à denúncia de irregularidades e a aplicação efetiva de códigos de ética e de conduta no âmbito da pessoa jurídica;

(...)

Parágrafo único. Os parâmetros de avaliação de mecanismos e procedimentos previstos no inciso VIII do caput serão estabelecidos em regulamento do Poder Executivo federal.

Decreto-Lei nº 4.657, de 4 de setembro de 1942

Art. 22. Na interpretação de normas sobre gestão pública, serão considerados os obstáculos e as dificuldades reais do gestor e as exigências das políticas públicas a seu cargo, sem prejuízo dos direitos dos administrados.

§ 2º Na aplicação de sanções, serão consideradas a natureza e a gravidade da infração cometida, os danos que dela provierem para a administração pública, as circunstâncias agravantes ou atenuantes e os antecedentes do agente.

5.84. Ressalte-se que, ao contrário do que se pretende fazer crer, os §§ 2º e 3º do art. 22 da LINDB reforçam a tese da possibilidade de cumulação de sanções em um mesmo caso. Ao dispor que as sanções aplicadas ao agente devem ser consideradas na dosimetria de outras sanções da mesma natureza e relativas ao mesmo fato, a norma não veda a cumulação, mas apenas determina que essa circunstância seja ponderada na fixação da pena. Em leitura a *contrario sensu*, a própria LINDB deixa evidente que a cumulação de sanções é juridicamente admissível.

5.85. Assim, a colaboração com investigações, o ressarcimento de danos e a reformulação do programa de integridade são elementos relevantes que, embora não afastem o dever de responsabilização, podem ser considerados para mitigar o juízo de reprovabilidade da conduta da empresa. Essa linha de entendimento é compatível com decisões recentes do TCU, como os Acórdãos 3016/2020 e 587/2022 – Plenário (SEI n.º 3207619, item 48).

5.86. Diante do exposto, entende-se que os argumentos apresentados pela empresa não têm o condão de afastar a aplicação das sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, em razão dos ilícitos apurados neste PAR. Contudo, o cumprimento das obrigações assumidas no acordo de leniência celebrado com o MPF, em colaboração com ilícitos relacionados às mesmas contratações públicas (SEI n.º 3207617), poderia ser considerado como fator atenuante no momento da dosimetria, reduzindo a gravidade da sanção imposta, sem que isso implique em renúncia às competências legais atribuídas à CGU.

5.87. Conclui-se, portanto, que **assiste razão parcial à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, o acordo de leniência firmado exclusivamente com o MPF não vincula a atuação da CGU nem impede a aplicação das sanções previstas no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, preservando-se, assim, o pleno exercício das competências legais atribuídas à CGU. Contudo, **recomenda-se o acolhimento parcial da argumentação da empresa**, na medida em que o referido acordo pode, sim, ser considerado como circunstância atenuante na dosimetria da penalidade, como será oportunamente demonstrado no tópico específico sobre as sanções a serem aplicadas à acusada.

5.88. **ARGUMENTO 5: NECESSIDADE DE SE CONSIDERAR A EXISTÊNCIA DE PROGRAMA DE INTEGRIDADE, DEVIDAMENTE REFORMULADO E QUE PASSOU POR MONITORAMENTO E APROVAÇÃO DO MPF COMO FATOR ATENUANTE** – SEI Nº 3289830 (ITENS 30-43, 68-73).

5.89. A empresa sustenta ter promovido sua efetiva reabilitação institucional, por meio da reformulação de seu programa de integridade, submetido a monitoramento e aprovação do Ministério Público Federal, conforme demonstrado em certidão emitida por aquele órgão (SEI nº 3207617).

5.90. Desse modo, requer que *"ainda que se decida pela aplicação de sanção à Dräger Indústria, que sejam considerados os diversos elementos atenuantes acima, incluindo a colaboração via Acordo de Leniência e o programa de integridade da acusada, para fins de mitigação da punição aplicada"*.

5.91. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 5:** O argumento apresentado configura reiteração de teses defensivas já articuladas pela acusada no decorrer do processo, devidamente examinadas pela CPAR no item 62 do Relatório Final (SEI nº 3247949):

62. Tampouco podemos considerar o programa de integridade apresentado, pois, conforme análise da área técnica, ele apresenta diversas falhas fundamentais, a ponto de a opinião da área técnica ser de um valor de atenuante igual a zero (SEI 3258959 e 3258952).

5.92. Inicialmente, o aprimoramento do programa de integridade pela empresa constitui indicativo relevante de transformação positiva em sua cultura organizacional, voltada para padrões éticos de atuação.

5.93. Contudo, nos termos da legislação vigente, compete à CGU - e não ao MPF - avaliar programas de integridade para fins de responsabilização de pessoas jurídicas por atos de corrupção empresarial, sobretudo em matéria de licitações e contratos. Tal competência decorre diretamente do art. 7º, inciso VIII, da Lei nº 12.846/2013, que prevê como circunstância atenuante a existência de mecanismos e procedimentos internos de integridade efetivos. O § único do mesmo artigo determina que os parâmetros de avaliação devem ser estabelecidos por regulamento do Poder Executivo Federal, o que foi concretizado pela Portaria CGU nº 909/2015^[8], que disciplina a metodologia oficial de avaliação de programas de integridade.

5.94. Além disso, a Portaria CGU nº 1.214/2020^[9], alterada pela Portaria Normativa nº 54/2023^[10], dispõe expressamente sobre os requisitos e o procedimento de reabilitação de empresas sancionadas, reafirmando que a avaliação do programa de integridade é competência da CGU, inclusive para fins de reabilitação administrativa. Da mesma forma, a Nova Lei de Licitações (Lei nº 14.133/2021), embora inaplicável ao presente caso por força do seu art. 190, reforça esse entendimento ao prever, em seu art. 156, § 1º, inciso V, que a implantação ou o aperfeiçoamento de programa de integridade somente será considerado atenuante conforme normas e orientações dos órgãos de controle, como a CGU.

5.95. Portanto, não há respaldo jurídico para que o monitoramento e a aprovação do programa de integridade pela esfera do MPF substituam ou vinculem a competência técnica e normativa da CGU nesse campo, tampouco para que se reconheça o referido programa como atenuante sem que tenha sido devidamente aprovado nos termos e parâmetros estabelecidos pela Controladoria.

5.96. No caso concreto, o programa de integridade apresentado pela empresa foi analisado pela área técnica

competente da CGU, a qual identificou diversas falhas estruturais e deficiências relevantes em sua concepção e implementação. Em razão dessas inconsistências, a área técnica concluiu que o programa não atendia aos parâmetros mínimos estabelecidos pela regulamentação vigente, manifestando-se pela atribuição de valor atenuante igual a zero para fins de dosimetria da sanção, conforme registrado nos documentos SEI nº 3258959 e 3258952.

5.97. Ademais, cumpre ressaltar que, também em sede de alegações finais, a CGU procedeu à análise minuciosa dos argumentos apresentados pela acusada, consolidados em tabela própria (SEI nº 3289831). A área técnica destacou, inicialmente, que a avaliação do programa de integridade da pessoa jurídica foi conduzida de acordo com a metodologia prevista no "Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização", aplicando-se a respectiva planilha de avaliação automatizada (Anexo IV do Manual), instrumento oficial disponível no sítio eletrônico da CGU desde 2015.

5.98. Foi enfatizado que a avaliação realizada pela CGU objetiva verificar não apenas a existência formal de controles e procedimentos, mas, sobretudo, a sua efetiva aplicação nas atividades rotineiras da organização, de modo a aferir a real mitigação dos riscos de corrupção e fraude na relação com a Administração Pública. Assim, mesmo em hipóteses em que a pessoa jurídica apresenta certificações privadas, como a ISO 37001, ou conclusões favoráveis de outros órgãos, a exemplo do MPF, tais documentos não substituem a análise realizada pela CGU, a qual deve obrigatoriamente observar os parâmetros normativos fixados pelo Poder Executivo federal.

5.99. No caso concreto, a pessoa jurídica apresentou planilha própria ("Planilha Doc. 1"), contestando pontuações atribuídas pela CGU e alegando suposta desconsideração de medidas de integridade. Tais alegações foram objeto de resposta pormenorizada na "Planilha de Considerações Finais Integridade" (3804241), que contrapôs cada observação da empresa. Conforme consignado, nenhuma das alegações apresentadas trouxe respaldo documental idôneo ou demonstrou equívoco na avaliação realizada. Ao contrário, verificou-se que os argumentos eram, em grande medida, genéricos, superficiais e desconectados dos parâmetros de avaliação previstos no Manual, além de, em alguns casos, questionarem a ausência de pontuação em itens de avaliação negativa, cuja atribuição apenas reduziria ainda mais o resultado final da empresa.

5.100. Dessa forma, reafirmou-se que, conforme a metodologia adotada pela Controladoria-Geral da União, não é possível concluir pela existência e aplicação de um programa de integridade na pessoa jurídica brasileira. Considerando a documentação disponibilizada, constatou-se, na verdade, ausência de adoção e aplicação de medidas mitigatórias de risco na relação com a Administração Pública, motivo pelo qual manteve-se a atribuição de valor atenuante igual a zero para fins de dosimetria da sanção, conforme consignado nos documentos SEI nº 3804241 e SEI nº 3804245.

5.101. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, a avaliação do programa de integridade apresentado pela empresa é competência da CGU, nos termos da legislação aplicável, e foi realizada por área técnica especializada que identificou falhas substanciais, atribuindo-lhe valor atenuante igual a zero. Assim, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à possibilidade de reconhecimento do referido programa, aprovado pelo MPF, como circunstância atenuante no caso concreto.

5.102. **ARGUMENTO 6: AUSÊNCIA DE COMPROVAÇÃO DO SOBREPREGO MENCIONADO NO TERMO DE INDICIAMENTO** – SEI Nº 3289830 (ITENS 62-67).

5.103. Quanto ao superfaturamento, a acusada nega sua ocorrência e menciona manifestação do MPTCU contrária à acusação.

5.104. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 6:** O argumento apresentado consiste na reiteração de teses defensivas já expostas anteriormente pela acusada ao longo do processo, as quais foram examinadas pela CPAR no Relatório Final (SEI nº 3247949, itens 44 a 45):

44. Mérito. A única imputação de mérito que a Dräger contestou foi a de sobrepreço. Seu único argumento foi o parecer do Ministério Público junto ao TCU no respectivo processo de tomada de contas (TCE 018.679/2018-8), o qual contesta as conclusões da auditoria (§ 53 da Defesa, SEI 3207613). No entanto, tal parecer é mera peça opinativa, não representando a conclusão definitiva do TCU, pelo que não podemos considerá-lo necessariamente mais correto do que a opinião técnica da auditoria. Nada existe de "inexorável" na aceitação de peça opinativa em processo não concluído.

45. Quanto aos argumentos do parecer em si, a CPAR entende que não procedem. O mero fato de o laudo da EBSERH não ter utilizado metodologia típica do TCU não torna sua conclusão automaticamente inválida, mormente em razão da alta especialização do tema da engenharia clínica. O próprio fato de o TCU ter precisado recorrer a apoio técnico da empresa pública específica mostra a complexidade da questão, pelo que a CPAR opta por uma deferência à opinião dos especialistas da EBSERH no sentido da presença de sobrepreço.

5.105. Corroborando os fundamentos adotados pela CPAR, verifica-se que a impugnação da empresa quanto ao sobrepreço apurado no âmbito deste PAR está lastreada unicamente em manifestação opinativa do Ministério Público junto ao TCU no processo de tomada de contas correspondente. Tal manifestação, por sua natureza, não possui força vinculante ou valor decisório. Como corretamente apontado pela CPAR, não se trata de posicionamento definitivo do TCU, tampouco há elementos que justifiquem atribuir-lhe prevalência sobre a avaliação técnica produzida no âmbito deste processo.

5.106. A avaliação realizada por especialistas da Empresa Brasileira de Serviços Hospitalares (EBSERH), cuja notória expertise em engenharia clínica é reconhecida, confere elevado grau de confiabilidade à constatação de sobrepreço. A crítica quanto à metodologia adotada no laudo da EBSERH, por não demonstrar vício técnico substancial, não se mostra suficiente para infirmar suas conclusões, especialmente diante da complexidade dos bens adquiridos e da necessidade de análise técnica especializada.

5.107. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, a imputação de sobrepreço encontra respaldo em elementos técnicos idôneos e fundamentados, obtidos com base em parecer especializado, elaborado por entidade pública competente, não havendo, até o momento, prova em sentido contrário que seja apta a infirmar tais conclusões. Assim, **não há como acatar a argumentação trazida pela defesa** quanto à inexistência de comprovação do sobrepreço no caso concreto.

ANÁLISE DAS MANIFESTAÇÕES COMPLEMENTARES AO RELATÓRIO FINAL

5.108. Após o prazo para a apresentação de suas Alegações Finais, a empresa as complementou por meio das petições registradas sob os nºs SEI 3341907 e 3703829.

5.109. Nas ocasiões, a empresa requereu:

26. Por fim, além dos fatos e argumentos já apresentados pela Dräger Indústria no âmbito da Defesa e Manifestação posterior, os quais se reitera, requer-se o acolhimento no mérito desta Manifestação Complementar, uma vez que é latente a ausência de qualquer elemento probatório capaz de evidenciar o cometimento de crimes especificamente em relação às Contratações e, em especial, com autoria e/ou participação da Dräger Indústria/seus colaboradores. Em assim sendo, faz-se imperioso o reconhecimento do prazo prescricional quinquenal aplicável aos atos apurados no âmbito deste PAR, para, então, realizar-se o devido arquivamento dos autos. (SEI nº 3341907)

36. Diante de todo o exposto, requer-se o recebimento desta petição como Manifestação Complementar e o consequente arquivamento dos autos do PAR em referência, diante da evidente prescrição da pretensão punitiva desta CGU, nos termos da Lei Federal nº 9.873/1999. (SEI nº 3703829)

5.110. A intempestividade dos argumentos, entretanto, não afasta a possibilidade de sua análise, em especial em sede de processo administrativo, onde a preclusão é relativizada por certa informalidade do feito.

5.111. A seguir serão analisados os argumentos apresentados pela Dräger em complemento às Alegações Finais, restrita a análise àqueles que não consistam em mera reiteração das teses já expostas e devidamente apreciadas.

5.112. **ARGUMENTO 7: AUSÊNCIA DE ELEMENTOS MÍNIMOS NOS AUTOS PARA SE CONCLUIR PELO COMETIMENTO DE CRIME** – SEI N.º 3341907 (itens 09-24)

5.113. A empresa sustenta que não há nos autos elementos probatórios mínimos que demonstrem a prática de crimes nas contratações analisadas no PAR, tampouco a autoria ou participação de seus colaboradores. Argumenta que o *standard* probatório para configuração de crime é mais elevado que para irregularidades administrativas, exigindo comprovação inequívoca de dolo, autoria e tipicidade, o que não se verifica no caso.

5.114. No tocante ao Pregão nº 131/2009, afirma que eventuais irregularidades seriam imputáveis exclusivamente a servidores do INTO, não havendo prova ou indício de envolvimento da empresa. Já em relação ao Pregão nº 153/2009, alega que os mesmos fundamentos se aplicam.

5.115. Rebate ainda a imputação de lavagem de dinheiro e cessão ilegal de contrato, afirmando que não houve ocultação ou dissimulação de bens, tampouco cessão contratual formal ou repasse integral das obrigações contratuais a terceiros. Por fim, sustenta que as delações premiadas mencionadas são genéricas e não se referem especificamente às contratações objeto do PAR.

5.116. Diante do exposto, conclui: "*Não havendo nos autos deste PAR, elementos suficientes para se considerar ter havido o cometimento dos crimes específicos em relação às Contratações por quaisquer indivíduos, quanto mais pela Dräger Indústria e seus colaboradores, não é cabível a aplicação de prazo prescricional destinado a casos decorrentes de ilícitos penais*", o que exigiria a aplicação do prazo geral quinquenal e o reconhecimento da prescrição no caso concreto.

5.117. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 7:** Diferentemente das alegações anteriores, a manifestação ora analisada traz novos argumentos, ao sustentar a inexistência de elementos mínimos nos autos que permitam concluir pela prática de crimes em relação às contratações investigadas neste PAR, assim como a ausência de vínculo entre tais condutas e a empresa ou seus colaboradores.

5.118. A tese, no entanto, não merece prosperar.

5.119. No caso concreto, a materialidade das condutas foi demonstrada com base em robusto conjunto probatório constante dos autos, incluindo análises técnicas, documentos administrativos, relatórios de fiscalização e colaborações premiadas (SEI nº 2797294, capítulo "IV - Dos Elementos de Informação", e nº 3167533, itens 7-50). Ainda que a empresa alegue que as delações são genéricas ou desvinculadas das contratações objeto do PAR, verifica-se que os elementos utilizados pela CGU para fins de responsabilização administrativa têm amparo em documentos específicos, pareceres técnicos e evidências obtidas de forma autônoma, e não exclusivamente nas colaborações.

5.120. No que se refere ao Pregão Eletrônico nº 131/2009, diversos indícios de fraude foram constatados por órgãos de controle. O Tribunal de Contas da União apontou como irregular a exigência da chamada "carta de solidariedade" como requisito de habilitação, prática duramente criticada pela doutrina e por órgãos de controle por representar restrição indevida à competitividade. A exigência, prevista nas cláusulas 9.13.3 e seguintes do edital, sem qualquer justificativa plausível, outorgava ao fabricante o poder de escolher quais distribuidores participariam da licitação, comprometendo gravemente o

caráter competitivo do certame. No caso em análise, o representante legal da acusada à época possuía poderes para conceder cartas de solidariedade não apenas à empresa, mas também a seus próprios concorrentes, circunstância que reforça a suspeita de conluio entre os participantes.

5.121. Além disso, o TCU constatou que não houve qualquer divulgação internacional do certame, mesmo sendo uma licitação internacional, fato que dificultou a participação de empresas estrangeiras sem representação no Brasil. O relatório narra que, embora o INTO tenha realizado sucessivos certames na modalidade internacional, não promoveu qualquer forma efetiva de divulgação internacional, revelando uma estratégia institucional que restringia a ampla concorrência e favorecia previamente certos participantes.

5.122. Em relação à execução contratual, também foram constatadas práticas fraudulentas. Conforme narrado pelo TCU no mesmo relatório, os pagamentos de contrato firmado com a acusada foram feitos a uma terceira empresa totalmente estranha ao ajuste, que recebeu diretamente recursos públicos sem ter vínculo contratual com o ente público contratante. Essa prática - a inserção de terceiro estranho na cadeia de recebimento de recursos públicos - se repetiu em outras contratações investigadas, evidenciando um *modus operandi* fraudulento e reiterado, que comprometeu a lisura dos certames.

[REDACTED]

5.124. Cumpre destacar, ainda, que o TCU identificou indícios de sobrepreço na licitação em questão, com o apoio técnico de engenheiros clínicos da EBSEH, empresa pública especializada em gestão hospitalar e engenharia clínica. A avaliação dos preços praticados, com base em critérios técnicos e mercadológicos, revelou valores significativamente superiores aos de referência, o que reforça a ocorrência de dano ao erário e a materialidade da conduta lesiva.

5.125. Por fim, quanto ao argumento de que não haveria crime e, por conseguinte, não se aplicaria o prazo penal de prescrição previsto no § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999, também não assiste razão à acusada. Isso porque a infração administrativa imputada (fraude ao caráter competitivo da licitação) possui correspondência direta com o tipo penal previsto no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, cuja pena máxima é de quatro anos, autorizando a incidência do prazo prescricional de oito anos previsto no art. 109, IV, do Código Penal. Trata-se de infração que configura, simultaneamente, ilícito penal e administrativo, razão pela qual se aplica ao caso o regramento do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999.

5.126. Conclui-se, portanto, que **não assiste razão à acusada**, uma vez que a responsabilização administrativa da pessoa jurídica independe da responsabilização penal de seus representantes, sendo suficiente a demonstração do cometimento de infração administrativa em seu benefício. No caso concreto, os autos reúnem elementos suficientes para configurar a materialidade da conduta e justificar a aplicação do prazo prescricional penal, inexistindo causa extintiva da pretensão punitiva.

5.127. **ARGUMENTO 8:** *Investigações de outros órgãos não interrompem a prescrição da pretensão punitiva desta CGU (SEI nº 3703829, itens 13/20).*

5.128. A acusada sustenta que houve prescrição da pretensão punitiva da CGU, alegando que a instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 (SEI nº 3259321) pela Polícia Federal não constitui causa interruptiva válida, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. Suas principais teses podem ser assim resumidas:

1. **Ato estranho à esfera administrativa:** a portaria de instauração do IPL seria um ato de natureza penal, praticado por órgão externo (Polícia Federal), sob controle do Ministério Público, e não pela própria Administração Pública Federal, razão pela qual não configuraria “ato inequívoco que importe apuração do fato” nos termos da Lei nº 9.873/1999.
2. **Exigência de ato próprio da Administração:** a interrupção da prescrição administrativa exigiria ato praticado pela autoridade competente para punir, no âmbito do exercício do poder punitivo administrativo, o que não se aplicaria ao IPL, por ser instrumento da persecução penal.
3. **Independência entre esferas penal e administrativa:** invoca jurisprudência do STF e STJ para sustentar que a existência de investigação ou decisão na esfera penal não interfere automaticamente na esfera administrativa, a menos que haja declaração de inexistência do fato ou de autoria no processo penal.
4. **Sindicância investigatória ou inquérito não interrompem prescrição:** com base em precedentes do STJ sobre processos disciplinares, afirma que apenas a instauração de processo administrativo punitivo (e não investigações preliminares) poderia interromper a prescrição, aplicando tal entendimento, por analogia, ao caso das pessoas jurídicas no âmbito da responsabilização por atos lesivos.

5.129. Com isso, conclui que a instauração do IPL não teve o condão de interromper o prazo prescricional, e que, portanto, estaria prescrita a pretensão punitiva da CGU.

5.130. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 8:** A alegação da empresa de que a prescrição da pretensão punitiva da CGU não teria sido validamente interrompida pela instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 não merece prosperar.

5.131. De acordo com o art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999, interrompe-se a prescrição da pretensão punitiva administrativa com a "*prática de qualquer ato inequívoco, que importe apuração do fato*". O dispositivo não exige, como quer fazer crer a empresa, que o ato interruptivo seja praticado exclusivamente pela autoridade administrativa competente para a aplicação da sanção. Ao contrário, adota intencionalmente uma redação ampla, compatível com o regime de persecução integrada entre órgãos estatais, bastando que o ato seja inequívoco e tenha como objeto a apuração do fato irregular.

5.132. Especificamente sobre as **Teses 1 e 2**, a instauração do IPL nº 37/2017-7 pela Polícia Federal configurou ato inequívoco voltado à apuração das mesmas condutas posteriormente imputadas à empresa no âmbito do presente PAR. Tal inquérito foi instaurado com o objetivo de apurar fraudes em contratações públicas e desvios de recursos federais do INTO e na área da saúde no Estado do Rio de Janeiro, incluindo os pregões e contratos firmados com a empresa indiciada. A conexão entre os fatos apurados pela PF e os fatos submetidos à apuração administrativa pela CGU é inequívoca.

5.133. Cabe enfatizar que o inquérito policial, embora usualmente voltado à apuração de infrações penais, possui natureza administrativa, sendo conduzido por órgão integrante da Administração Pública Federal direta – a Polícia Federal – nos termos do art. 144, § 1º, da Constituição Federal, e não por autoridade judicial. A designação "polícia judiciária" não significa órgão do Poder Judiciário, mas sim órgão administrativo com função investigativa (em oposição à função ostensiva da polícia militar). Portanto, o IPL constitui procedimento administrativo dotado de finalidade apuratória, razão pela qual se insere no âmbito da Lei nº 9.873/1999, aplicável à Administração Pública Federal como um todo, inclusive à CGU e à PF.

5.134. Além disso, a acusada tenta restringir o sentido do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999, criando um requisito que não está no texto legal. A norma estabelece como causa interruptiva a "*prática de qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato*", não havendo exigência de que tal ato seja praticado exclusivamente pela autoridade competente para a punição final.

5.135. A norma estabelece que o ato interruptivo deve apenas: (i) ser inequívoco, no sentido de demonstrar intenção do Estado de apurar o fato; e (ii) referir-se a fatos que guardem identidade com aqueles que fundamentam a responsabilização administrativa. O dispositivo legal é intencionalmente amplo e aberto, permitindo abarcar atos relevantes da Administração Pública, mesmo de outros órgãos, desde que destinados à apuração concreta do mesmo fato.

5.136. No caso concreto, é incontroverso que a instauração do IPL 37/2017-7 teve por objeto os mesmos fatos apurados no PAR, relacionados às fraudes em contratações públicas no INTO e na Secretaria de Saúde do Estado do Rio de Janeiro, envolvendo recursos federais e empresas contratadas, incluindo a ora processada.

5.137. Portanto, a instauração do IPL nº 37/2017-7 configura ato apto a interromper validamente o curso da prescrição da pretensão punitiva da CGU, uma vez que:

- Foi promovida por órgão integrante da Administração Pública Federal;
- Teve como objeto os mesmos fatos tratados no presente PAR;
- Caracterizou-se como ato inequívoco de apuração de possíveis ilícitos administrativos;
- Atendeu plenamente ao disposto no art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999.

5.138. Ainda que, apenas para fins de argumentação, não se considerasse a instauração do IPL nº 37/2017-7 como causa interruptiva da prescrição, cumpre registrar que as Notas Técnicas nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2796735) e nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2796736) igualmente possuem tal efeito, por se tratarem de atos administrativos formais elaborados por servidores da CGU no exercício de sua competência institucional, com base na análise de procedimentos licitatórios e contratuais do INTO e da SES/RJ firmados com empresas privadas, inclusive a ora processada. Tais documentos detalham irregularidades em licitações e contratos e vinculam diretamente as condutas apuradas a possíveis atos lesivos à Administração Pública Federal, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002, de modo que transcendem a mera colaboração técnica ao MPF e configuram inequívocos atos de apuração pela CGU. O exame aprofundado dessa questão será desenvolvido em tópico próprio mais adiante.

5.139. Assim, a interpretação restritiva defendida pela empresa contraria a letra da lei, mesmo diante de evidente atuação estatal para apuração dos fatos lesivos à Administração Pública Federal.

5.140. Sobre a **Tese 3**, a empresa busca sustentar que a autonomia entre as esferas penal e administrativa impediria o reconhecimento de efeitos do IPL sobre a prescrição administrativa. Todavia, o argumento desvirtua o verdadeiro alcance do princípio da independência das instâncias.

5.141. Tal princípio limita-se a assegurar que as conclusões de uma esfera – penal, civil ou administrativa – não vinculam automaticamente as demais, exceto nas hipóteses de reconhecimento da inexistência do fato ou da negativa de autoria. O princípio da independência das instâncias, contudo, não impede a utilização de elementos obtidos em outras esferas de apuração como meio de prova ou como marcos processuais válidos, especialmente quando os fatos investigados são os mesmos. Em casos complexos envolvendo corrupção empresarial e fraudes a licitações e contratos administrativos, como o presente, é não apenas legítima, mas necessária a cooperação entre órgãos estatais, inclusive entre CGU, Polícia Federal, Ministério Público e Tribunais de Contas. Negar efeitos interruptivos à atuação de tais instituições, quando voltadas à apuração dos mesmos ilícitos, seria contrário ao interesse público e à lógica do sistema de responsabilização estatal integrada.

5.142. Ademais, a própria Lei nº 9.873/1999, em seu art. 1º, § 2º, dispõe expressamente que, "*quando o fato objeto da ação punitiva da Administração também constituir crime, a prescrição rege-se pelo prazo previsto na lei penal*", reconhecendo a possibilidade de diálogo entre esferas distintas. Assim, ainda que o IPL fosse "*um procedimento de natureza*

penal (e não administrativa)", como alega em sua petição, a tentativa da empresa de dissociar por completo as esferas penal e administrativa encontra óbice no próprio texto legal, que legitima o aproveitamento de aspectos prescricionais da seara penal no âmbito do processo administrativo, desde que fundados nos mesmos fatos – como efetivamente ocorre no caso concreto.

5.143. Por fim, em relação à **Tese 4**, a defesa invoca precedentes do STJ sobre a impossibilidade de interrupção da prescrição por sindicância investigativa (no regime da Lei nº 8.112/1990), defendendo analogia com o presente caso. No entanto, o entendimento jurisprudencial citado refere-se a regime jurídico específico de prescrição no âmbito disciplinar de servidores públicos, regulado pela Lei nº 8.112/1990, a qual possui regra expressa sobre causas interruptivas da prescrição (art. 142, § 3º). Já a responsabilização administrativa de pessoas jurídicas por atos lesivos à Administração no âmbito de pregões licitatórios encontra-se submetida à Lei nº 10.520/2002 e, subsidiariamente, às Leis nº 8.666/1993 e nº 9.873/1999, que não trazem a mesma limitação.

5.144. Vale destacar que a própria Lei nº 9.873/1999, no seu art. 5º, exclui expressamente de seu campo de aplicação os processos de natureza funcional, afastando qualquer possibilidade de analogia com o regime disciplinar de servidores públicos:

Art. 5º O disposto nesta Lei **não se aplica às infrações de natureza funcional** aos processos e procedimentos de natureza tributária.

5.145. Portanto, a tentativa de transpor os critérios do processo disciplinar de servidores públicos para o PAR é inadequada e improcedente.

5.146. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, a instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 pela Polícia Federal configura ato inequívoco de apuração de fatos que, posteriormente, embasaram o presente PAR, atendendo plenamente aos requisitos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999. Assim, **não há como acolher a alegação de prescrição**, sendo juridicamente válidos os fundamentos utilizados pela CPAR para reconhecer a tempestividade da pretensão punitiva da CGU.

5.147. **ARGUMENTO 9:** *Análises realizadas pela CGU a pedido de outros órgãos também não são suficientes para interromper a prescrição da pretensão punitiva* (SEI nº 3703829, itens 21/32).

5.148. A acusada sustenta que as Notas Técnicas nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2796735) e nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2796736), emitidas pela CGU em 2017, no âmbito da Operação Fatura Exposta, também não configuram causa interruptiva da prescrição da pretensão punitiva, nos termos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. As principais teses podem ser sintetizadas da seguinte forma:

1. **Atos produzidos a pedido do MPF e sem intuito sancionador:** as Notas Técnicas de 2017 não teriam o condão de interromper a prescrição, por se tratarem de análises técnicas elaboradas unicamente a pedido do Ministério Público Federal, sem demonstrar intenção da CGU de instaurar apuração com finalidade sancionadora, limitando-se a uma atuação consultiva e pericial, desprovida, segundo a defesa, de caráter inequívoco de apuração administrativa.
2. **Sindicância investigatória ou inquérito não interrompem prescrição:** com base no Enunciado nº 1/2011 da CGU e em precedentes do STJ, a acusada defende que apenas a instauração de sindicância acusatória ou processo administrativo disciplinar interrompem a prescrição, por analogia ao PAR.
3. **Ausência de ciência do investigado:** sustenta que as análises feitas pela CGU não foram comunicadas à empresa, e que, nos termos de doutrina e jurisprudência (STJ e STF), a interrupção da prescrição exige ciência ou possibilidade de conhecimento da apuração por parte do investigado.
4. **Precedente do TCU (Resolução nº 344/2022):** cita o art. 6º, § 2º, da norma, segundo o qual atos oriundos do MPF ou da Polícia Federal, mesmo que tratem dos mesmos fatos, não interrompem a prescrição no âmbito sancionador do TCU.

5.149. Assim, a empresa afirma que a primeira manifestação inequívoca da CGU com intenção de apurar os fatos data de 05/05/2023 foi com a Nota Técnica nº 1419/2023/DIREP (SEI nº 2797294), o que revelaria, a seu ver, a ocorrência de prescrição da pretensão punitiva, ainda que se adote o prazo de 8 anos.

5.150. **ANÁLISE DO ARGUMENTO 9:** A alegação da empresa de que as Notas Técnicas nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ e nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ não teriam o condão de interromper a prescrição da pretensão punitiva também não merece prosperar.

5.151. Quanto à **Tese 1**, o raciocínio desconsidera o contexto, o conteúdo e a finalidade das referidas manifestações técnicas, incorrendo em interpretação restritiva e incompatível com o regime jurídico aplicável.

5.152. As Notas Técnicas mencionadas foram elaboradas por servidores da CGU, no exercício de sua competência institucional, com base na análise de elementos constantes de procedimentos licitatórios e contratos administrativos firmados por entes públicos (INTO e SES/RJ) com empresas privadas, inclusive a ora processada. Os documentos contêm descrições detalhadas de irregularidades verificadas em processos licitatórios e contratuais, bem como a vinculação direta das condutas

apuradas com possíveis atos lesivos à Administração Pública Federal, nos termos da Lei nº 8.666/1993 e da Lei nº 10.520/2002.

5.153. A título de exemplo, e no que se refere especificamente à empresa acusada, observa-se que a Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ analisou o processo administrativo nº 250057/2344/2009, referente ao Pregão nº 153/2009. Na ocasião, a CGU destacou que:

Pelo exposto, verificou-se restrição de competitividade da licitação, com indícios de introdução de obstáculos à participação de empresas nacionais, e favorecimento a empresas que fazem parte do ‘clube do pregão internacional’.

Reiteradamente, as empresas que não faziam parte do ‘clube do pregão internacional’ eram desclassificadas e não participavam da fase de lances dos certames. Em especial, verificou-se que as empresas que ofereciam produtos nacionais ou nacionalizados eram frequentemente desclassificadas durante a análise de suas propostas, portanto tendo suas propostas excluídas e sendo impossibilitadas de ofertar lances nos certames. [...]

Aliado a isto, contribuiu para a falta de competitividade, a ausência de divulgação dos certames no exterior e a exigência em edital de carta de solidariedade encontrada em diversos pregões, contrariando a decisão nº 486/2000 – Plenário TCU, que veda esta exigência.

Além do já relatado, também se verificou que foram realizados pagamentos através de cartas de crédito a empresas estrangeiras que não participaram dos certames e tampouco eram os fabricantes dos produtos adquiridos pelo Serviço Público Federal.

[...]

Foram encontradas três empresas que participaram em diversos pregões realizados pelo INTO, mas não venceram nenhum dos pregões analisados. Consultas aos Sistemas Corporativos da CGU demonstraram que estas empresas eram concorrentes costumeiras das empresas do ‘clube’, mas não venciam com frequência licitações do Governo Federal.

Por último, verificou-se a contratação de uma empresa especializada em engenharia clínica para manifestações sobre especificações técnicas, impugnações e recursos nos pregões do INTO, algo inusitado tendo em vista que o próprio INTO é referência nacional na área de Traumatologia e Ortopedia.

5.154. Já a Nota Técnica nº 2525/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ analisou o processo E-08/077-281/2009, referente à adesão à Ata do Pregão nº 153/2009 do INTO, chegando a conclusões similares quanto à presença de elementos de direcionamento licitatório e favorecimento a empresas específicas, inclusive no tocante à empresa ora processada. Consta expressamente:

Pelo exposto, verificou-se restrição de competitividade da licitação, com indícios de introdução de obstáculos à participação de empresas nacionais, e favorecimento a empresas que fazem parte do ‘clube do pregão internacional’.

Aliado a isto, contribuiu para a falta de competitividade, a ausência de divulgação dos certames no exterior e a exigência em edital de carta de solidariedade encontrada em diversos pregões, contrariando a decisão nº 486/2000 – Plenário TCU, que veda esta exigência.

Além do já relatado, também se verificou que foi realizado pagamento através de carta de crédito a empresa estrangeira que não participou do certame e tampouco era o fabricante dos produtos adquiridos pela SES/RJ.

5.155. Tais manifestações transcendem a mera atuação como “expert” ou colaborador externo do Ministério Público Federal. Ainda que tenham sido inicialmente motivadas por provocação do MPF, configuram atos administrativos próprios, formais e documentados, por meio dos quais a CGU passou a apurar de forma técnica fatos que, mais tarde, foram consolidadas na Nota Técnica nº 1419/2023/CGIPAV (SEI nº 2797294, Item IV, subitens 1 e 2) e que vieram a fundamentar a instauração do PAR em face da empresa (SEI nº 2798890).

5.156. Tal atuação encontra amparo direto na estrutura regimental da CGU, conforme dispõe o art. 1º, § 1º, inciso II, e § 2º do Decreto nº 11.330/2023, os quais estabelecem, respectivamente, a competência da Controladoria para apurar irregularidades no âmbito da Administração Pública Federal e sua atribuição de dialogar com outros órgãos, inclusive o Ministério Público Federal, nos casos em que houver indícios de responsabilidade penal:

Art. 1º A Controladoria-Geral da União, órgão central do Sistema de Gestão de Riscos e Controle Interno do Poder Executivo federal, do Sistema de Correição do Poder Executivo Federal, do Sistema de Ouvidoria do Poder Executivo federal e do Sistema de Integridade, Transparência e Acesso à Informação da Administração Pública Federal, tem como áreas de competência os seguintes assuntos:

(...)

§ 1º As competências atribuídas à Controladoria-Geral da União compreendem:

(...)

II - realizar inspeções, **apurar irregularidades**, instaurar sindicâncias, investigações e processos administrativos disciplinares, bem como acompanhar e, quando necessário, avocar tais procedimentos em curso em órgãos e entidades da administração pública federal para exame de sua regularidade ou condução de seus atos, podendo promover a declaração de sua nulidade ou propor a adoção de providências ou a correção de falhas;

(...)

§ 2º A Controladoria-Geral da União encaminhará à Advocacia-Geral da União os casos que configurarem improbidade administrativa e aqueles que recomendarem a indisponibilidade de bens, o ressarcimento ao erário e outras providências a cargo da Advocacia-Geral da União e provocará, sempre que necessário, a atuação do Tribunal de Contas da União, da Secretaria Especial da Receita Federal do Brasil do Ministério da Fazenda, dos órgãos do Sistema de Gestão de Riscos e Controle Interno do Poder Executivo federal **e, quando houver indícios de responsabilidade penal, da Polícia Federal,**

5.157. Ainda, a interpretação dada pela empresa extrapola os limites do texto legal. O art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999 exige apenas: (i) que o ato seja inequívoco, ou seja, não deixe dúvidas quanto à sua finalidade investigativa; e (ii) e que importe apuração do fato tido como irregular.

5.158. Não se exige: (i) que o ato seja dirigido desde logo à responsabilização; (ii) nem que seja iniciado de ofício pela autoridade competente para a punição final.

5.159. É natural, e até esperado, que nas fases iniciais da atividade investigativa o órgão apurador não disponha ainda de elementos suficientes para formular juízo conclusivo de autoria e materialidade – razão pela qual a lei exige apenas que o ato denote a intenção estatal de apurar os fatos. Tampouco se exige que o ato seja iniciado de ofício pela autoridade sancionadora, sendo plenamente legítimo que a apuração se dê a partir de provocação de outros órgãos públicos, como ocorre corriqueiramente no âmbito da atuação integrada entre CGU, Ministério Público, Polícia Federal e demais órgãos de controle. O dispositivo legal é intencionalmente amplo e aberto, permitindo abarcar atos relevantes da Administração Pública, ainda que iniciados a partir de solicitação externa, desde que destinados à apuração concreta do mesmo fato, o que reflete a lógica de cooperação e complementaridade institucional que rege o exercício das funções de controle no Estado brasileiro.

5.160. Importa destacar que a **Tese 2** já foi devidamente enfrentada em seção anterior desta Nota Técnica, ocasião em que se demonstrou que a jurisprudência citada pela defesa refere-se exclusivamente ao regime prescricional disciplinar previsto na Lei nº 8.112/1990, o qual possui regra própria e restritiva quanto às causas interruptivas da prescrição, não sendo aplicável por analogia aos processos administrativos de responsabilização de pessoas jurídicas. Como ressaltado, a responsabilização da empresa ora processada submete-se às disposições da Lei nº 10.520/2002 e, subsidiariamente, da Lei nº 9.873/1999, que regula a prescrição da pretensão punitiva no âmbito da Administração Pública Federal, excluindo expressamente, em seu art. 5º, os processos de natureza funcional. Assim, reafirma-se que não há fundamento legal ou jurisprudencial que autorize a transposição do regime disciplinar de servidores públicos para o presente PAR, tratando-se de analogia indevida e juridicamente insustentável.

5.161. Além disso, em relação à **Tese 3**, a referência feita pela empresa ao disposto no art. 6º, § 2º, da Resolução nº 344/2022 do TCU, tampouco é apta a sustentar sua tese. Isso porque referida norma integra o ordenamento interno do TCU, editada com fundamento na Lei nº 8.443/1992, que dispõe sobre a Lei Orgânica do Tribunal de Contas da União, sendo, portanto, aplicável exclusivamente no âmbito daquela Corte.

5.162. Trata-se de regulamentação específica, voltada à atividade típica de controle externo exercida pelo TCU, que não se confunde com o regime jurídico aplicável à responsabilização administrativa de pessoas jurídicas com fundamento na Lei nº 10.520/2002 e na Lei nº 8.666/1993 e, subsidiariamente, na Lei nº 9.873/1999, que regem o presente PAR, no âmbito do controle interno exercido da CGU. Ademais, cumpre lembrar que nenhuma norma infralegal – como uma resolução administrativa – pode restringir ou afastar a aplicação de disposição legal vigente, especialmente quando esta, como no caso do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999, adota formulação ampla e não exige que o ato interruptivo seja praticado por órgão específico, tampouco que esteja circunscrito ao âmbito do próprio ente sancionador. Assim, a tentativa da empresa de importar restrição interna aplicável ao TCU para o regime jurídico da responsabilização administrativa de empresas perante a CGU é juridicamente indevida.

5.163. Com relação à **Tese 4**, não há qualquer previsão legal de que o ato de apuração deva ser comunicado previamente à empresa para que produza os efeitos interruptivos da prescrição previstos no art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999 – exigência indevidamente sugerida pela empresa, com base em jurisprudência descontextualizada.

5.164. A jurisprudência invocada pela defesa refere-se exclusivamente à atuação do TCU no exercício da competência prevista nos incisos II e VI do art. 71 da Constituição Federal, voltada à apuração de responsabilidade de administradores e demais responsáveis por bens e valores públicos vinculados a convênios federais. Trata-se, portanto, de hipóteses de apuração de dano ao erário com finalidade de ressarcimento, regidas por rito próprio, atualmente disciplinado pela Instrução Normativa TCU nº 98/2024, que regulamenta os processos de Tomada de Contas Especial (TCE).

5.165. Trata-se, portanto, de entendimento específico do regime jurídico da TCE no âmbito do TCU, cuja lógica é profundamente distinta da que rege os processos sancionadores instaurados por órgãos do Poder Executivo Federal, como a CGU. Nos processos de contas, há uma inversão do ônus da prova, sendo o gestor público responsável pelo demonstrativo do uso regular dos recursos públicos que lhe foram confiados. Nesse sentido, o próprio TCU já assentou que "*competete ao gestor demonstrar o bom e regular uso dos recursos que lhe foram confiados, recaindo sobre ele o ônus da prova*" (Acórdão nº 1577/2014 – Segunda Câmara).

5.166. Dessa forma, a exigência de imediata cientificação do responsável – para fins de interrupção da prescrição – busca assegurar não apenas o respeito à ampla defesa e ao contraditório, mas também a viabilidade concreta do exercício do ônus probatório pelo processado. Assim, tal lógica, centrada na prestação de contas e na reparação de danos no âmbito do TCU, não é compatível com o regime dos processos sancionadores de pessoas jurídicas, nos quais o ônus da prova incumbe à Administração Pública.

5.167. Ademais, tais precedentes não tratam da aplicação do § 2º do art. 1º da Lei nº 9.873/1999 – que admite expressamente a aplicação dos prazos da lei penal quando o fato também constituir crime – e tampouco versam sobre a validade de atos inequívocos de apuração praticados por outros órgãos estatais, como a Polícia Federal, ou pela própria CGU no exercício de sua competência correicional. Mais do que isso, a jurisprudência mencionada refere-se a hipóteses de completa ausência de apuração durante todo o prazo prescricional, o que não se verifica no presente caso, em que houve diversas

manifestações estatais formalizadas e documentadas voltadas à apuração do mesmo conjunto de fatos, ainda no ano de 2017.

5.168. Dessa forma, a tentativa da empresa de transpor exigências de ciência formal do investigado, próprias de um regime jurídico específico e excepcional (prestação de contas de recursos públicos no TCU), não encontra amparo legal no âmbito da responsabilização administrativa de pessoas jurídicas conduzida pela CGU, regida pelas Leis nº 10.520/2002 e nº 8.666/1993 e, subsidiariamente, pela Lei nº 9.873/1999. Trata-se, pois, de analogia indevida, baseada em fundamentos alheios ao regime jurídico aplicável ao presente PAR.

5.169. Acrescente-se que nem mesmo sob a ótica equivocada adotada pela defesa haveria como acolher o argumento, uma vez que os fatos relacionados à Operação Fatura Exposta foram amplamente divulgados na mídia nacional a partir de 2017, com referência expressa à empresa ora processada, cujos representantes, inclusive, foram procurados por veículos jornalísticos para se manifestar (disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/especial-esquema-de-sergio-cortes-desviou-ate-300-milhoes-da-saude-21091351>):

COMO O ESQUEMA FRAUDAVA AS IMPORTAÇÕES	distribuidoras e fornecedoras de serviços que teria fraudado as licitações da Saúde durante a gestão de Côrtes (2007-2013).
GRAVAÇÃO DE DELATOR COMPLICA CÔRTE	Em levantamentos realizados nos portais da transparência da União e do Estado do Rio de Janeiro, o MPF verificou que, no período de 2007 a 2017, duas das empresas ora investigadas Oscar Iskin e Cia Ltda e Levfort Comércio e Tecnologia Médica Ltda obtiveram em contratos relacionados à área da saúde o montante aproximado de R\$ 368.958.378,18.
ASCENSÃO E QUEDA DE CÔRTE	Considerando as declarações do colaborador, que afirmou que ao menos 10% desses valores era desviados ao abastecimento da organização criminosa, poder-se-ia estimar que somente através dessas duas empresas teria havido o desvio de aproximadamente R\$ 36.895.837,82 dos cofres públicos.
CÔRTE: TRISTEZA POR CABRAL	A força-tarefa vai ouvir os representantes legais das pessoas jurídicas Per Prima Comércio e Representações, Rizzi Comércio e Representações Ltda, Dräger Industria e Comercio Ltda, Stryker do Brasil Ltda, Maquet do Brasil Equipamentos Médicos Ltda, bem como dos requeridos Jonas Ferreira Rigo, Michelle Costa Fonseca e Rodrigo Abdon Guimarães.
ISKIN: 'FERNANDO BAIANO É MEU AMIGO'	
OUTROS LADOS	últimas contratações foram realizadas em 2014, 2008 e 2013, respectivamente.
COMO O ESQUEMA FRAUDAVA AS IMPORTAÇÕES	De acordo com a nota, a secretaria mantém contratos de manutenção de equipamentos com a Siemens do Brasil LTDA e a Philips do Brasil LTDA, já que o reparo dos aparelhos fornecidos pelas empresas devem ser realizados exclusivamente pelo fabricante. A atual gestão informa ainda que não realizou processos de importação de materiais e equipamentos hospitalares permanentes. O órgão afirma ainda que não há histórico de contratação da empresa Orthofix do Brasil Ltda.
GRAVAÇÃO DE DELATOR COMPLICA CÔRTE	Pedro Palheiro disse que viajou a Nova York para "conhecer e verificar a possibilidade de aquisição dos hospitais de campanha", que foram adquiridos posteriormente pela secretaria e utilizado durante as chuvas na Região Serrana e outras ocasiões. Palheiro afirmou ainda que pagou todos seus gastos pessoais e que a passagem de sua esposa foi paga por ela.
ASCENSÃO E QUEDA DE CÔRTE	Procuradas, as empresas Maquet, Per Prima, Dräger e Indumed não se manifestaram até o momento. Não foram localizados representantes da Aka Trade, Comercial Médica, DBS3 Comercial Científica, Helo Med, Dixtal, New Service, Ultra Imagem, M&M Lopes, Stryker, Macromed, Multimedic e Aga Med.
CÔRTE: TRISTEZA POR CABRAL	
ISKIN: 'FERNANDO BAIANO É MEU AMIGO'	
OUTROS LADOS	

5.170. Tal circunstância demonstra que a empresa teve plena ciência pública e inequívoca da existência de investigação estatal relacionada à sua atuação contratual junto a órgãos da Administração Pública, afastando qualquer alegação de surpresa ou desconhecimento quanto à apuração dos fatos. Ainda que se admitisse, por hipótese, a necessidade de comunicação formal para fins de interrupção da prescrição – o que não se exige à luz da legislação aplicável –, o conhecimento público e direto da empresa sobre os fatos e investigações em curso já seria suficiente para elidir a pretensa inércia estatal suscitada pela defesa.

5.171. O argumento defensivo também se enfraquece diante do fato de que o próprio administrador da empresa teve a prisão decretada em 2018, no âmbito da Operação Ressonância, desdobramento direto da Operação Fatura Exposta, conduzida pela PF e pelo MPF em parceria com a CGU, o TCU e o Conselho de Controle de Atividades Financeiras (Coaf), conforme veiculado por órgãos de imprensa (disponível em: <https://oglobo.globo.com/politica/lava-jato-manda-prender-empresarios-do>

Como revelou O GLOBO no dia da operação Fatura Exposta , a fraude, aplicada nas regras de importação, permitiu que uma máfia formada por empresários e gestores públicos desviasse, por pelo menos 12 anos (2003-2014), de 40% a 60% de um total de R\$ 500 milhões gastos pela Secretaria Estadual de Saúde do Rio (SES) e pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia (Into) em compras internacionais de equipamentos médicos de alta complexidade, como macas elétricas, monitores transcutâneos, aparelhos cirúrgicos e unidade móveis de saúde.

De acordo com a PF, até o momento 20 dos 22 mandados de prisão foram cumpridos, com dois suspeitos foragidos no exterior, e todos os 43 de busca e apreensão foram realizados. Os suspeitos são Gaetano signorini, da Iskin, e Ermano Marchetti, da Dräger, que estão nos Estados Unidos.

5.172. Tal fato revela, de forma ainda mais clara, que a empresa tinha plena ciência da existência de investigação oficial (com participação da CGU) sobre os atos praticados por seus dirigentes e de sua conexão direta com os fatos apurados, sendo insustentável a alegação de que não teria tomado conhecimento da atuação estatal apta a interromper a prescrição da pretensão punitiva da Administração Pública, ainda que fosse um requisito exigido pelo inciso II do art. 2º da Lei nº 9783/1999.

5.173. Conclui-se, portanto, que **assiste razão à CPAR**, uma vez que, conforme demonstrado, a instauração do Inquérito Policial nº 37/2017-7 pela Polícia Federal configura ato inequívoco de apuração dos fatos que, posteriormente, embasaram o presente PAR, atendendo plenamente aos requisitos do art. 2º, II, da Lei nº 9.873/1999. Ademais, a alegação da empresa de que a primeira manifestação válida da Administração teria ocorrido apenas em 05/05/2023, com a edição da Nota Técnica nº 1419/2023/DIREP (SEI nº 2797294), também não merece acolhida, uma vez que as Notas Técnicas elaboradas pela CGU ainda em 2017 já se dedicavam, de forma estruturada e fundamentada, à apuração do mesmo conjunto de fatos ilícitos, com detalhamento técnico suficiente para caracterizar a atuação administrativa no exercício de sua função investigativa.

5.174. Assim, mesmo que se desconsiderasse o IPL como marco interruptivo, o que não é o caso, os atos praticados pela CGU em 2017 seriam, por si só, aptos a interromper validamente o curso do prazo prescricional, razão pela qual **não há como acolher a alegação de prescrição**, sendo juridicamente válidos os fundamentos utilizados pela CPAR para reconhecer a tempestividade da pretensão punitiva da CGU.

DAS PENALIDADES SUGERIDAS

5.175. Importa esclarecer que o objetivo da presente análise é verificar se as penalidades sugeridas respeitam os preceitos normativos e atendem aos aspectos formais e materiais^[11].

5.176. A CPAR sugeriu, no Relatório Final (3247949), a aplicação da penalidade de impedimento de licitar e contratar com a União pelo prazo máximo previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002.

5.177. A sanção de impedimento da empresa Drager para licitar ou contratar com a União pelo prazo de 05 (cinco) anos foi aplicada com base no 7º da Lei nº 10.520/2002, pelo cometimento de conluíus anticompetitivos e interposição ilegal de pessoa estranha ao contrato para recebimento de verbas públicas, tudo nas seguintes contratações: (i) Processo nº 250057/2404/2009, Pregão nº 131/2009, conduzido pelo Instituto Nacional de Traumatologia e Ortopedia Jamil Haddad ("INTO"); (ii) Processo nº 250057/2344/2009, Pregão nº 153/2009, conduzido pelo INTO; e (iii) Processo nº E-08/077.281/2009, adesão ao Pregão nº 153/2009, pela Secretaria de Estado de Saúde do Rio de Janeiro ("SES/RJ").

5.178. Tais condutas incidem nos atos lesivos tipificados no artigo 7º da Lei nº 10.520/2002 (conforme consta nos itens 40-43 e 63 do Relatório Final - 3247949). Tal prazo de 5 anos levou em consideração tratar-se de "*fraude ao caráter competitivo de licitações na área da saúde, direito fundamental e especialmente sensível*", com "*impactos diretos e indiretos na vida da população, podendo, em última análise, provocar até mortes*", bem como o fato de que "*os valores envolvidos são altos, na ordem de milhões de reais, o que também evidencia a gravidade dos atos*" (3247949, itens 59 e 60).

5.179. Adicionalmente, a fixação do prazo da sanção levou em consideração que não se pode atribuir efeito atenuante

ao acordo de leniência celebrado com o MPF, uma vez que tais pactuações foram firmadas à margem da competência legal exclusiva da CGU para esse fim, conforme dispõe o art. 16 da Lei nº 12.846/2013.

5.180. Igualmente, o programa de integridade apresentado pela empresa não foi considerado como circunstância atenuante (3247949, itens 61 e 62). Nesse ponto, cumpre ressaltar que, também em sede de alegações finais, a CGU procedeu à análise minuciosa dos argumentos apresentados pela acusada, consolidados em tabela própria (SEI nº 3289831). A área técnica destacou, inicialmente, que a avaliação do programa de integridade da pessoa jurídica foi conduzida de acordo com a metodologia prevista no Manual Prático de Avaliação de Programa de Integridade em Processo Administrativo de Responsabilização, aplicando-se a respectiva planilha de avaliação automatizada (Anexo IV do Manual), instrumento oficial disponível no sítio eletrônico da CGU desde 2015.

5.181. Foi enfatizado que a avaliação realizada pela CGU objetiva verificar não apenas a existência formal de controles e procedimentos, mas, sobretudo, a sua efetiva aplicação nas atividades rotineiras da organização, de modo a aferir a real mitigação dos riscos de corrupção e fraude na relação com a Administração Pública. Assim, mesmo em hipóteses em que a pessoa jurídica apresenta certificações privadas, como a ISO 37001, ou conclusões favoráveis de outros órgãos, a exemplo do MPF, tais documentos não substituem a análise realizada pela CGU, a qual deve obrigatoriamente observar os parâmetros normativos fixados pelo Poder Executivo federal.

5.182. No caso concreto, a pessoa jurídica apresentou planilha própria (3289831), contestando pontuações atribuídas pela CGU e alegando suposta desconsideração de medidas de integridade. Tais alegações foram objeto de resposta pormenorizada na “Planilha de Considerações Finais Integridade” (3804241), que contrapôs cada observação da empresa. Conforme consignado, nenhuma das alegações apresentadas trouxe respaldo documental idôneo ou demonstrou equívoco na avaliação realizada. Ao contrário, verificou-se que os argumentos eram, em grande medida, genéricos, superficiais e desconectados dos parâmetros de avaliação previstos no Manual, além de, em alguns casos, questionarem a ausência de pontuação em itens de avaliação negativa, cuja atribuição apenas reduziria ainda mais o resultado final da empresa.

5.183. Dessa forma, reafirmou-se que, conforme a metodologia adotada pela Controladoria-Geral da União, não é possível concluir pela existência e aplicação de um programa de integridade na pessoa jurídica brasileira. Considerando a documentação disponibilizada, constatou-se, na verdade, ausência de adoção e aplicação de medidas mitigatórias de risco na relação com a Administração Pública, motivo pelo qual manteve-se a atribuição de valor atenuante igual a zero para fins de dosimetria da sanção, conforme consignado nos documentos SEI nº 3804241 e SEI nº 3804245.

5.184. Assim, as conclusões da CPAR, quanto à responsabilidade da empresa, estão devidamente fundamentadas nas provas constantes dos autos e em conformidade com a legislação aplicável, não havendo impedimentos à aplicação de penalidade. Todavia, diverge-se apenas quanto à dosimetria proposta, a qual será analisada a seguir.

5.185. A CPAR, em suas conclusões, entendeu que não seria possível considerar o acordo de leniência celebrado pela empresa com o Ministério Público Federal (MPF) como fator atenuante, uma vez que apenas os acordos firmados com a própria CGU teriam o condão de influenciar a dosimetria da sanção aplicada. Da mesma forma, atribuiu valor atenuante igual a zero ao programa de integridade da empresa, conforme registrado nos documentos SEI nº 3258959 e 3258952.

5.186. Adota-se o entendimento da CPAR quanto à ineficácia do programa de integridade para fins de atenuação, conforme já demonstrado neste estudo técnico; contudo, diverge-se quanto ao impacto do acordo de leniência celebrado com o MPF, o qual, embora não vinculante, pode ser considerado como circunstância atenuante, diante do efetivo cumprimento de obrigações voltadas à colaboração (SEI n.º 3207617).

5.187. Esse entendimento encontra amparo em diversos dispositivos legais e regulamentares que preveem, de forma expressa, a possibilidade de atenuação de sanções administrativas em razão da colaboração da pessoa jurídica com as apurações.

5.188. A própria Lei nº 12.846/2013, em seu art. 7º, inciso VII, estabelece que a cooperação da pessoa jurídica para a apuração das infrações será levada em consideração na aplicação das sanções.

5.189. No mesmo sentido, a Lei de Introdução às Normas do Direito Brasileiro (LINDB), em seu art. 22, § 2º, dispõe que, na aplicação de sanções, deverão ser consideradas as circunstâncias atenuantes do agente, o que inclui, portanto, a colaboração prestada e as medidas adotadas pela empresa no contexto do presente processo.

5.190. Complementarmente, o Decreto nº 11.129/2022, que regulamenta a Lei Anticorrupção, prevê no art. 23, incisos II e III, reduções na base de cálculo da multa mesmo fora do contexto de acordo de leniência. Em especial, admite-se redução de até 1% no caso de devolução espontânea de vantagens indevidas e ressarcimento de danos (inciso II, alínea “a”) e até 1,5% em razão do grau de colaboração com a investigação ou apuração do ato lesivo, independentemente da existência de acordo de leniência (inciso III).

5.191. Esse entendimento também encontra respaldo na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos (Lei nº 14.133/2021), que, embora inaplicável ao caso concreto por força do seu art. 190, pode ser utilizada por analogia. Em seu art. 156, § 1º, inciso III, a norma estabelece que, na aplicação das sanções, deverão ser consideradas as circunstâncias agravantes ou atenuantes:

Art. 156. Serão aplicadas ao responsável pelas infrações administrativas previstas nesta Lei as seguintes sanções:

(...)

§ 1º Na aplicação das sanções serão considerados:

(...)

III - as circunstâncias agravantes ou atenuantes;

5.192. Portanto, mesmo que o acordo de leniência celebrado pela empresa tenha sido firmado exclusivamente com o MPF, sua efetiva colaboração pode ser considerada como circunstância atenuante na dosimetria da sanção, conforme previsto na legislação vigente.

5.193. Dessa forma, quanto à definição do prazo da penalidade, **entende-se razoável e proporcional a fixação de impedimento de licitar e contratar pelo período de 3 (três) anos**, considerando-se, para tanto, o valor expressivo dos contratos analisados, a gravidade das infrações praticadas, especialmente por se tratarem de pregões destinados à área da saúde pública, e o fato de que os elementos probatórios utilizados pela CGU foram obtidos de forma independente, sem aproveitamento direto do acordo de leniência firmado com o MPF - ainda que se reconheça a utilidade do referido acordo para o exercício das competências de outro órgão federal. Trata-se, assim, de uma redução da penalidade originalmente recomendada pela CPAR, de 5 anos, de modo a refletir o cumprimento das obrigações assumidas no acordo de leniência celebrado com o MPF, em colaboração com ilícitos relacionados às mesmas contratações públicas (SEI nº 3207617).

5.194. Tal prazo mostra-se compatível, inclusive, com os parâmetros estabelecidos na Nova Lei de Licitações e Contratos Administrativos que, embora inaplicável ao caso concreto, conforme previsto em seu art. 190 ("*O contrato cujo instrumento tenha sido assinado antes da entrada em vigor desta Lei continuará a ser regido de acordo com as regras previstas na legislação revogada*"), pode ser utilizada como critério de razoabilidade e proporcionalidade, especialmente por estabelecer, em seu art. 156, § 4º, inciso II, o prazo máximo de 3 anos para a sanção de impedimento de licitar e contratar, valor significativamente inferior ao prazo de até 5 anos previsto no art. 7º da Lei nº 10.520/2002 recomendado pela CPAR e também inferior ao prazo de até 6 anos atualmente aplicável à sanção de declaração de inidoneidade, conforme o § 5º do mesmo artigo da Lei nº 14.133/2021. Portanto, a recomendação encontra-se dentro do limite atualmente previsto para a sanção.

5.195. Desse modo, divergindo da conclusão exarada pela CPAR nos itens 63-64 do Relatório Final (SEI nº 3247949), **recomenda-se à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Dräger Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 02.535.707/0001-28) da penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos**, nos termos do artigo 7º da Lei nº 10.520/2002.

ENDEREÇAMENTO DE VALORES

5.196. Dando-se sequência à análise, tem-se, no item 86 das Alegações Finais (SEI nº 3289830), a crítica da empresa quanto à suposta impossibilidade de aplicação de novo valor de dano verificado pela CGU.

5.197. Sobre o ponto, destaca-se o correto entendimento da CPAR (SEI nº 3247949, itens 56-57) no sentido de que não há, *a priori*, impedimento ao reconhecimento de ressarcimento efetuado pela empresa, desde que sua motivação seja lícita, conforme § 3º do art. 16 da Lei Anticorrupção: "*O acordo de leniência não exime a pessoa jurídica da obrigação de reparar integralmente o dano causado*". Contudo, não foi possível atestar, neste PAR, se o valor informado foi efetivamente destinado aos órgãos lesados, pois a certidão apresentada pela acusada (SEI nº 3207618) não especifica o destinatário do ressarcimento, além de informar apenas pagamento a título de adiantamento do valor acordado.

5.198. Ademais, a CPAR muito bem esclareceu que o presente PAR não tem como finalidade a cobrança ou liquidação de valores relativos a dano, mas sim a verificação da responsabilidade administrativa da pessoa jurídica, sendo o cálculo do dano constante do Relatório Final destinado exclusivamente a anotações internas da Administração, sem caráter de título executivo. Nos termos do art. 19 da LAC, eventual cobrança ocorrerá em processo judicial autônomo próprio, no qual a empresa poderá exercer plenamente o contraditório e a ampla defesa sobre a matéria.

6. PRESCRIÇÃO

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

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

6.3. A conduta apurada no Termo de Indiciação (SEI nº 3167551) consistiu na frustração do caráter competitivo de licitações públicas, tipificada no art. 90 da Lei nº 8.666/1993, que prevê pena de detenção de 2 a 4 anos, além de multa. Nos termos do art. 109, inciso IV, do Código Penal, essa pena corresponde a um prazo prescricional de 8 anos.

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

6.5. No caso concreto, levando-se em consideração apenas os fatos mais pretéritos e, portanto, adotando-se o marco inicial mais favorável à acusada, a infração administrativa continuada referente à "fraude no processo de compra" nos Pregões nº 131/2009 e nº 153/2009, iniciada em 10/11/2009, cessou em 30/11/2009 (SEI nº 3247949, item 34/36), sendo esta a data de início da contagem do prazo prescricional, por aplicação do *caput* do art. 1º da Lei nº 9.873/1999. Assim, o lapso prescricional

(8 anos) somente se operaria a partir de 30/11/2017, salvo ocorrência de marcos interruptivos. Nesse contexto, a instauração de inquérito policial pela Polícia Federal (Operação Fatura Exposta) em 06/04/2017 (3259321) constituiu marco interruptivo válido para reinício da contagem do prazo.

6.6. Dessa forma, considerando a interrupção ocorrida em 06/04/2017, a extinção da pretensão punitiva somente se verificaria em 06/04/2025.

6.7. Registre-se, ainda, que, mesmo na hipótese de inexistência do IPL nº 37/2017-7, o prazo prescricional também teria sido interrompido pelas apurações empreendidas no âmbito da própria CGU, por meio da Nota Técnica nº 2309/2017/GAB/RJ/REGIONAL/RJ (SEI nº 2796735), de 27/11/2017, que teve por objeto a apuração de irregularidades em procedimentos licitatórios para aquisição de equipamentos no âmbito do INTO, configurando atos inequívocos de apuração capazes de interromper validamente a prescrição, nos termos do art. 2º, inciso II, da Lei nº 9.873/1999.

6.8. Com a intimação da empresa, em 05 de abril de 2024 (SEI nº 3197250), para apresentação de defesa quanto aos fatos apurados no âmbito do PAR, operou-se novo marco interruptivo do prazo prescricional, nos termos do art. 2º, inciso I, da Lei nº 9.873/1999. Dessa forma, o prazo prescricional, anteriormente interrompido pela instauração do IPL nº 37/2017-7, foi novamente interrompido na data da notificação da acusada.

6.9. Em consequência, mesmo que os fatos tenham ocorrido entre 10/11/2009 e 07/12/2011, a interrupção em abril de 2017 por "*qualquer ato inequívoco que importe apuração do fato*" e a nova interrupção pela notificação da acusada para apresentação de defesa no PAR em 2024 postergaram o prazo de prescrição, que somente se configuraria em **05/04/2032**. Portanto, **não há que se falar em prescrição da pretensão punitiva até essa data**, considerando-se válidos e tempestivos os atos administrativos de responsabilização até então praticados.

7. CONCLUSÃO

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

7.2. O processo foi conduzido em consonância com o rito procedimental previsto em lei e normativos infralegais, com efetiva observância aos princípios do contraditório e da ampla defesa, enquanto consectários do devido processo legal, não se verificando qualquer incidente processual apto a ensejar a nulidade de atos processuais.

7.3. Ademais, não se vislumbra a existência de fato novo apto a modificar a conclusão a que chegou a Comissão de PAR, ou seja, os esclarecimentos adicionais trazidos pela defendente não foram suficientes para afastar as irregularidades apontadas.

7.4. Dessa forma, sugere-se o acatamento das recomendações feitas pela CPAR em seu Relatório Final, com o encaminhamento dos autos às instâncias superiores da Secretaria de Integridade Privada e, estando de acordo, à Consultoria Jurídica para a análise de sua competência, nos termos do art. 13 do Decreto nº 11.129/2022 e do art. 24 da IN CGU nº 13/2019.

7.5. Ressalva-se que a presente análise recomenda à autoridade julgadora a aplicação à pessoa jurídica Dräger Indústria e Comércio Ltda. (CNPJ 02.535.707/0001-28) da **penalidade de impedimento para licitar e contratar com a União pelo prazo de 03 (três) anos**, com fundamento no art. 7º da Lei nº 10.520/2002, em substituição ao prazo de 5 (cinco) anos proposto pela CPAR. Tal recomendação leva em consideração, como circunstância atenuante, a colaboração da empresa junto ao Ministério Público Federal em relação aos mesmos fatos objeto do presente PAR.

7.6. À consideração superior.

[1] Disponível em:

https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/68182/5/Manual_de_Responsabiliza%C3%A7%C3%A3o_de_Entes_Privados_abril_2022_Corrigido.pdf

[2] Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77145/4/Parecer_Conjur_241_2022.pdf

[3] Disponível em:

https://pesquisa.apps.tcu.gov.br/documento/norma/*/NUMNORMA%253A344%2520/DATANORMAORDENACAO%2520desc/0

[4] Disponível em: <https://portal.stf.jus.br/processos/downloadPeca.asp?id=15352993941&ext=.pdf>

[5] Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/77076/2/Parecer_002412023_CONJUR_CGU_AGU_Mendes_Junior.pdf

[6] *

[7] *

[8] Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/34001/11/Portaria909_2015.PDF

[9] Disponível em: https://repositorio.cgu.gov.br/bitstream/1/65975/1/PORTARIA_1.214_2020.pdf

[10] Disponível em: https://basedeconhecimento.cgu.gov.br/bitstream/1/16225/2/Portaria_Normativa%20_54_%202023.pdf

[11] Nesse sentido é o Manual de Responsabilização de Entes Privados da CGU (2022), página 107: "*Por meio de suas alegações finais, é esperado (e tal prática tem se verificado nos casos concretos) que o acusado faça questionamentos sobre aspectos formais e materiais do PAR (...). Assim, é esperado que a unidade de corregedoria não se limite apenas a avaliar os aspectos meramente formais do PAR, mas sim sua regularidade num sentido amplo. Nessa perspectiva, além de opinar sobre a observância ao rito formal do PAR, a unidade de corregedoria deverá se manifestar sobre: (i) a suficiência das medidas adotadas pela CPAR; (ii) a correção das conclusões da CPAR; e (iii) a adequação das sanções sugeridas*".



Documento assinado eletronicamente por **DANIEL GOMES CLEMENTINO**, Auditor Federal de Finanças e Controle, em 26/09/2025, às 15:57, 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

